

"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail bibfea@usp.br para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE**

**O IMPACTO DO AJUSTAMENTO ESTRUTURAL SOBRE AS ECONOMIAS
SUB-SAARIANAS**

ANA PAULA FONTAÍNHAS MENDES

ORIENTADOR: PROF. DR. JORGE EDUARDO DE CASTRO SOROMENHO

**São Paulo
2003**

REITOR DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Prof. Dr. Adolpho José Melfi

DIRETOR DA FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

Prof. Dra. Maria Teresa Leme Fleury

CHEFE DO DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Profa. Dra. Elisabeth Maria Merver Querido Farina

T338.542 M538i

T85061



206002621



Powered by MidProStar - www.laprocessa.com.br

DEDALUS - Acervo - FEA



20600025029

**O IMPACTO DO AJUSTAMENTO ESTRUTURAL SOBRE AS ECONOMIAS
SUB-SAARIANAS**

ANA PAULA FONTAÍNHAS MENDES

ORIENTADOR: PROF. DR. JORGE EDUARDO DE CASTRO SOROMENHO

**TESE DE DOUTORAMENTO APRESENTADA AO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA DA FEA – USP,
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTOR**

**São Paulo
2003**

FICHA CATALOGRÁFICA

Mendes, Ana Paula Fontainhas

O impacto do ajustamento estrutural sobre as economias sub-saarianas / Ana Paula Fontainhas Mendes.

-- São Paulo : FEA/USP, 2003.

p. 218

Tese - Doutorado

Bibliografia

1. Crises econômicas 2. Economia – África – Sub-saariana I. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP.

CDD – 338.542

Aos meus pais e Mário

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram moralmente e materialmente para a realização deste trabalho e a elas gostaria de apresenta meus sinceros e profundos agradecimentos.

Agradeço em primeiro lugar, a contribuição do Professor Jorge Eduardo Soromenho pela sua, atenção, paciência, dedicação e, particularmente pela competência com que orientou esta tese.

Agradeço, em particular, aos membros da banca de qualificação, Prof. Raul Cristóvão e Prof. Gilberto Tadeu Lima, pelos valiosos comentários e observações certeiras que com certeza melhoraram o trabalho.

Agradeço imensamente ao Mário, por toda a ajuda e força, bem como pelos seus valiosos comentários que sem eles esse trabalho não seria o mesmo.

Agradeço muito ao Sérgio Vale que me deu um grande apoio nas minhas pesquisas nos Estados Unidos. Agradeço o apoio de minhas amigas Juliana e Zaina.

Jamais poderia deixar de registrar aqui o quanto sou grata aos Professores José Carlo, Décio Katsushigue Kadota, Paulo Piccheti e Naércio, que na qualidade de coordenador do Curso de Pós-Graduação, sempre prontamente resolveram os problemas inerentes à minha condição de estudante estrangeira.

Igualmente, não poderia deixar de expressar meus agradecimentos aos Profs. Simão Silber, Hélio e Juarez que sempre prontamente me atenderam com gentileza e me deram grande incentivo para prosseguir esta tese.

Não poderia deixar de registrar os meus agradecimentos a todo o pessoal de secretaria do Departamento de Economia, em especial: Valéria Lourenção, Bete, Cristina, Márcia, Dora.

Aos meus pais e meus irmãos agradeço a compreensão, apoio e acima de tudo pelo incentivo e força.

Agradeço ao António Carlos Silva Tavares de Carvalho pela revisão.

Por fim, agradeço à CAPES, cujo apoio financeiro foi decisivo para a minha formação acadêmica desde a graduação até o doutorado.

ÍNDICE

Agradecimentos	v
Lista de Tabelas	xi
Lista de Figuras	xiii
Lista de Gráficos	xiv
Resumo	xv
Apresentação	1
CAPÍTULO I: A ÁFRICA SUB-SAARIANA	5
1. Introdução	6
2. Panorama da Região	6
3. Similaridade entre os Regimes da África Sub-saariana: Capitalista e Socialista	16
4. conclusão	22
CAPÍTULO II : O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO NO SUB-SAARA	23
1. Introdução	24
2. Definição e Principais Característica do Processo de Substituição de Importação	24
3. Fatores Estimuladores do Processo	30
4. Dinâmica do Processo de Substituição de Importação	36
5. A Industrialização da África Sub-saariana e a Política de Substituição de importação	41
5.1. A Primeira Fase da Substituição de Importação	45
5.2. A Segunda Fase da Substituição de Importação	48
5.2.1. Substituição de Importação Financiada pelo Capital Estrangeiro	50
5.2.2. Substituição de Importação Assumida pelo Estado	54
5.2.3. As Fontes de Financiamento Usadas pelo Estado	57
6. Dificuldades Internas de Implementação da Indústria de Substituição Importação na África sub-saariana	59
7. O Resultado da Substituição de Importação na África	

Sub-saariana	62
8. Conclusão	66
CAPÍTULO III: DIAGNÓSTICO DA CRISE, 1960-1985	68
1. Introdução	69
2. A Crise Sub-saariana	70
3. Fatores Estruturais	71
3.1. Heranças Históricas	72
3.1.1. Capital Humano	72
3.1.2. Capacidade Institucional	75
3.2. Dotação de Recursos, Clima e Estrutura de Produção	77
3.3. Rápido Crescimento Populacional e Urbanização	79
3.4. Geografia Política e Econômica	80
3.5. Instabilidade Política	82
4. Fatores Externos	84
4.1. Impacto da Ajuda Externa	87
5. Fatores Internos: Política Doméstica	91
5.1. O Regime de Intervenção do Estado	92
5.2. Política Cambial e Comercial	96
5.3. Política Fiscal Expansionista	99
5.3.1. A Crise e o Endividamento Externo	101
5.4. Política Agrícola	103
5.5. O Fracasso da Política Industrial	106
6. As Interpretações da Crise	110
6.1. Interpretação Internalista	111
6.2. Interpretação Externalista	113
6.3. Uma outra Interpretação	115
7. Conclusão	118
CAPÍTULO IV: PERÍODO DE REFORMAS PRÓ-MERCADO	120
1. Introdução	121
2. Políticas de Ajustamento na África: Origem e Evolução	122

3. Medidas de Ajustamento _____	127
3.1. Política Fiscal _____	127
3.2. Política Monetária _____	130
3.3. Política Cambial _____	132
3.4. Reformas Comerciais _____	133
3.4.1. Eliminação do Racionamento de Divisas _____	135
3.4.2. Eliminação de Barreiras Não-tarifárias e de Tarifas _____	136
3.5. Promoção das Exportações _____	139
3.6. Reforma Industrial _____	141
3.7. Reforma Agrícola _____	142
3.8. Reforma do Mercado de Trabalho _____	143
3.9. Reforma do Setor Público e Privatização _____	145
4. Conclusão _____	146
CAPÍTULO V: OS IMPACTOS DAS REFORMAS PRÓ-MERCADO _____	148
1. Introdução _____	149
2. Viabilidade das Reformas _____	150
2.1. Viabilidade Política _____	150
2.2. Viabilidade Institucional _____	154
2.3. Viabilidade das Reformas e o FMI _____	157
3. Resultados das Reformas Pró-mercado _____	163
3.1. Equilíbrio Macroeconômico e Crescimento do Produto _____	163
3.2. Liberalização do Mercado e Exportação _____	166
3.3. Iniciativa Privada e Privatização _____	168
3.4. Pobreza _____	172
3.4.1. Dispêndios do Governo _____	172
3.4.2. Demanda Agregada e Demanda por Trabalho _____	173
3.4.3. Taxa de Câmbio e Variação nos Preços Relativos _____	174
3.5. Pobreza, Evidência Após as Reformas Econômicas _____	176
3.6. Outros Fatores Sociais _____	180
3.6.1. Educação _____	181
3.6.2. Mortalidade Infantil _____	182

3.6.3. Nutrição _____	184
3.6.4. A Proliferação de Doenças Letais: A AIDS _____	185
4. Conclusão _____	194
Considerações Finais _____	197
Referência Bibliográfica _____	203

ÍNDICE DE TABELAS

<u>No.</u>	<u>Título da Tabela</u>	<u>Página</u>
CAPÍTULO I: A ÁFRICA SUB-SAARIANA		
1	Indicadores Socio-econômicos da África Ocidental _____	8
2	Indicadores Socio-econômicos do Nordeste Africano _____	8
3	Indicadores Socio-econômicos do Leste Africano _____	9
4	Indicadores Socio-econômicos do Centro-leste Africano _____	9
5	Indicadores Socio-econômicos da África Austral _____	10
6	Indicadores Socio-econômicos das Ilhas Indicas e Atlântica (ATL) _____	10
7	Indicadores Econômicos da África Sub-saariana, Anos 1977 a 2000 _____	15
8	Indicadores Sociais da África Sub-saariana nos Anos 1977 a 2001 _____	16
CAPÍTULO II : O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO NO SUB-SAARA		
9	Saída de Lucro Bruto e Entrada de Capital Privado entre 1960 e 1968 na Tanzânia e outros Países em Desenvolvimento _____	53
10	Participação Percentual de Empresas Públicas e Privadas _____	56
11	Participação do Sub-saara e outros Países em Desenvolvimento no Valor Adicionado da Manufatura Mundial entre 1960 e 1976 _____	63
CAPÍTULO III: DIAGNÓSTICO DA CRISE, 1960-1985		
12	Percentagem da População Matriculada no Ensino Primário _____	73
13	Taxa de Analfabetismo Adulto (Idade Superior a 15 Anos) _____	73
14	Percentagem da População Matriculada no Ensino Secundário _____	74
15	Percentagem da População Matriculada no Ensino Terciário _____	74
16	Ajuda Externa e Assistência ao Desenvolvimento na África Sub-saariana _____	88
17	Evolução da Dívida Externa da África Sub-saariana e outras Regiões _____	102
CAPÍTULO V: OS IMPACTOS DAS REFORMAS PRÓ-MERCADO		
18	Número e Montante de Transações Realizadas entre 1980 e 1995 _____	169
19	Estatais Privatizadas por Setor entre 1980 e 1995 _____	170
20	Indicadores de Infraestrutura por Região em 1995 a 1997 _____	171

21	Pobreza em 21 Países Sub-saarainos nos anos 90 _____	179
22	Pobreza e Consumo dos Pobres em Vários Países Sub-saarianos _____	180
23	Matricula em 16 Países Sub-saariano por Região, Quantil de Consumo e Sexo 1990's (%) _____	181
24	Taxa de Mortalidade Infantil (por 1000 nascimentos) _____	184
25	Medida de Nutrição de Crianças em oito países sub-saarianos (em %) _____	185
26	Esperança de Vida ao Nascer, em Anos _____	186

ÍNDICE DE FIGURAS

<u>No.</u>	<u>Título da Figura</u>	<u>Página</u>
CAPÍTULO I: A ÁFRICA SUB-SAARIANA		
1	África Sub-saariana e o Continente Africano _____	12
2	Medida de Pobreza em Países em Desenvolvimento _____	178
3	Distribuição da População Infectada pela AIDS _____	191

ÍNDICE DE GRÁFICOS

<u>No.</u>	<u>Título do Gráfico</u>	<u>Página</u>
CAPÍTULO II : O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO NO SUB-SAARA		
1	Valor Adicionado na Manufatura de Várias Regiões do Mundo (bilh. 1995) __	64
2	Taxa de Crescimento do Valor Adicionado na manufatura (% anual) _____	64
CAPÍTULO III: DIAGNÓSTICO DA CRISE, 1960-1985		
3	Investimento e Poupança na África Sub-saariana _____	100
4	Valor Adicionado na Agricultura entre 1969 e 1998 (preços const. 1995) __	106
CAPÍTULO V: OS IMPACTOS DAS REFORMAS PRÓ-MERCADO		
5	Déficit Fiscal em Relação ao PIB Sub-saariano _____	164
6	Desempenho de alguns Indicadores Econômicos entre 1981 e 1998 _____	165
7	Mortalidade abaixo de 5 anos em relação ao PNB per capita e Região _____	183
8	Expectativa de Vida ao Nascer em alguns Países Sub-saarianos _____	187

Mendes, Ana Paula Fontainhas e África Sub-saariana: Quarenta Anos de Estagnação. São Paulo, FEA/USP, 2003, 168 páginas. (Tese a ser apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo).

RESUMO: O presente trabalho pretende analisar os fatores e aspectos da economia e da sociedade patrimonial da África sub-saariana que, sob uma perspectiva histórica e lógica, permitem explicar a dinâmica que caracterizou a trajetória de crise na qual a região enveredou logo após a independência, especialmente entre 1960 e 1985. São analisadas as prescrições de solução da crise realizadas pelo Banco Mundial e o FMI, implantadas a partir da segunda metade da década de oitenta, os seus impactos sobre o crescimento da economia, sobre a pobreza e a proliferação da AIDS na região.

ABSTRACT: This thesis aims to analyzing the social and economic aspects of the Sub-Saharan Africa. Following a logical and historical perspective, these aspects allow to explaining the dynamics that characterized the crisis path the region went through just after its independence process, especially from 1960 to 1985. We analyze the solutions proposed by the World Bank and IMF, implemented from middle 80's on, as well as their impacts on economic growth, poverty and AIDS proliferation in the region.

APRESENTAÇÃO

A preocupação com o desenvolvimento econômico dos países periféricos é relativamente recente na ciência econômica, em especial, quando se trata dos países africanos ao sul do Saara, que, no tocante a esse aspecto, passaram a despertar mais atenção apenas no final dos anos cinquenta, quando se deu o início de uma conscientização mundial de que uma parte relativamente pequena da população do mundo, concentrada em um reduzido número de países, tinha acesso a uma vasta quantidade de bens enquanto que o resto do mundo vivia em pobreza. Essa preocupação tornou-se mais relevante na economia mundial quando da agregação dos países periféricos a um processo produtivo e comercial global.

Nesse sentido, os estudos de desenvolvimento econômico estavam direcionados para determinadas regiões, particularmente, a América Latina e a Ásia, visando entender seus problemas econômicos e prescrever medidas para superar o atraso econômico em relação aos países centrais.

Nesse panorama, os países sub-saarianos ainda não recebiam uma atenção da literatura e das organizações internacionais, pois encontravam-se sob o regime colonial. De fato, o estado de desenvolvimento dos países do Sub-saara começou a ter relevância somente a partir do final dos anos cinquenta e início dos anos sessenta, quando a maioria desses países ficou independente. Assim, os pensadores do desenvolvimento econômico colocaram em evidência a extrema pobreza na qual a população dos países sub-saarianos se encontrava quando de sua independência; além disso, argumentaram que esses países entrariam, inevitavelmente, numa armadilha de equilíbrio de baixo produto, sendo incapazes de formar seu capital de forma necessária para desencadear o crescimento econômico.

Realmente, as economias sub-saarianas, desde sua independência até os dias atuais, vêm atravessando por períodos sucessivos de crises econômicas, sociais e políticas — guerras civis, falhas de política econômica e choques externos aumentaram a dependência externa desde os anos sessenta.

Nesse quadro, este trabalho é um estudo sobre a conjunção dos fatores que contribuíram para a exacerbação da crise nos anos oitenta, sobre as prescrições para sua superação, recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial e sobre seus impactos econômicos e sociais durante os anos noventa.

Os objetivos do trabalho consistem, particularmente, em (i) entender o processo de substituição de importação na África Sub-saariana, uma vez que a estratégia de substituição de importação abrange uma gama de políticas econômicas e setoriais que tiveram efeitos negativos sobre o desempenho econômico da região; (ii) analisar os fatores estruturais, internos e externos, que caracterizam a crise econômica que se deflagrou nos anos oitenta, examinando de que forma esses fatores se interagiram para configurarem uma trajetória peculiar de declínio econômico; (iii) descrever analiticamente as políticas de reforma econômica, introduzidas pelo FMI e o Banco Mundial, prescritas em resposta à crise e analisar seus impactos econômicos e sociais.

A tese se divide em cinco capítulos, encadeados e guiados, de certa maneira, pela seqüência cronológica do período de quarenta anos que aborda. O primeiro capítulo trata de situar, geográfica e economicamente, a região do Sub-saara, fornecendo ao leitor elementos para melhor entender a análise feita ao longo da tese; nesse capítulo, discutimos os dois principais regimes políticos, o capitalista e o socialista, analisando suas diferenças e concluindo que, na realidade, as diferenças ideológicas não levaram a políticas econômicas distintas — ao contrário, a herança colonial e os problemas estruturais foram os fatores determinantes das políticas econômicas adotadas pelos países da região.

O segundo capítulo procura discutir e entender o processo de substituição de importação na região sub-saariana. Para isso, recorreremos à literatura especializada que apresenta e analisa o processo enquanto estratégia de desenvolvimento implementada nos países periféricos, particularmente, na América Latina e em alguns países da Ásia, como a Índia e o Paquistão. Com o apoio teórico dessa bibliografia, discutimos o processo de substituição de importação no Sub-saara numa seqüência cronológica.

Nesse sentido, remontamos à era colonial, para retratarmos como as autoridades coloniais impediram que a indústria se desenvolvesse na região, impulsionada pela

grande depressão dos anos trinta, como havia acontecido em outras partes do mundo. Assim, a indústria começou a se desenvolver somente após os anos sessenta, quando os países independentes se identificaram ideologicamente com a estratégia de substituição de importação, passando a implementá-la nos anos subseqüentes.

Contudo, ao contrário do que se esperava, a substituição de importação na África Sub-saariana não foi bem sucedida, pois foi implementada sob condições econômicas e sociais mais restritivas do que em outros países periféricos que tinham adotado a mesma estratégia. Por exemplo, quando de sua implementação, o volume de capital físico e humano disponível era bem menor do que dos outros países subdesenvolvidos; a infraestrutura era muito precária e os mercados eram extremamente exíguos. Ademais, a taxa de poupança doméstica era extremamente pequena, obrigando os governantes a fazerem investimentos na indústria, de acordo com a visão dos doadores da ajuda oficial externa.

Mesmo com o grande fluxo de capital externo, o processo não foi capaz de fornecer condições econômicas para uma rápida acumulação de capital, aumento de capital humano, infraestrutura e, particularmente, redução de restrição de divisas. Contrariamente, por ter sido implementada com base na importação de máquinas, insumos e mão-de-obra especializada, a estratégia gerou uma forte pressão sobre o balanço de pagamentos, levando a maiores restrições de divisas, o que inviabilizou o avanço da indústria e de outros setores da economia; nessas condições, é natural que a estratégia não tenha sido bem sucedida e que tenha contribuído para aumentar as proporções da crise que se instalou na região entre 1960 e 1980.

O terceiro capítulo trata justamente de uma ampla discussão dos fatores estruturais, internos e externos, bem como da forma como se articularam para conduzir a economia da região ao colapso no início dos anos oitenta. A severidade do declínio dessas economias gerou interpretações de diversas naturezas, porém, prevaleceram a interpretação internalista, defendida pelo FMI e o Banco Mundial, que atribui às falhas de políticas econômicas domésticas a responsabilidade da debilidade das economias ao sul do Saara, e a interpretação externalista, defendida pelos governantes africanos e pelo Banco Africano de Desenvolvimento, que se debruça sobre os choques externos e sobre a deterioração dos termos de troca em relação aos bens primários africanos para explicar

o esgotamento dessas economias. Após nos determos sumariamente sobre essas duas interpretações, tecemos uma interpretação mais ampla, mostrando como os fatores estruturais, internos e externos se interagiram para provocar a crise.

O quarto capítulo apresenta o programa de ajustamento (isto é, as políticas macroeconômicas e setoriais) desenhado pelo FMI e pelo Banco Mundial, indicando, inclusive, o grau de implementação que recebeu na região. Esse programa foi elaborado com o objetivo de reformular as estruturas das economias do Sub-saara, implantando mudanças institucionais de forma a criar um ambiente econômico com condições necessárias para desencadear um ciclo de crescimento regional.

No quinto capítulo, procuramos extrair os impactos econômicos e sociais do ajustamento. Seu foco será a pobreza, mais particularmente, a AIDS, que vem surgindo como um novo fator gerador de atraso econômico na região, uma vez que ela representa a nova crise do capital humano cuja superação será o desafio para este século.

Por fim, no último capítulo, tecemos algumas considerações finais sobre trajetória socioeconômica da região sub-saariana.

CAPÍTULO I
A ÁFRICA SUB-SAARIANA

1. INTRODUÇÃO

A região sub-saariana é pouco conhecida e raros são os estudos sobre ela disponíveis no Brasil. Sendo este trabalho direcionado à discussão da crise dos anos oitenta e ao impacto das políticas de ajustamento na economia sub-saariana, é importante fornecermos ao leitor elementos geográficos e indicadores socioeconômicos da região, que facilitem o entendimento da análise feita nos capítulos subseqüentes. O capítulo está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, fazemos um panorama geral da região; na segunda, debruçamo-nos sobre a surpreendente similaridade dos regimes ditos socialistas, capitalistas e intermediários do Sub-saara, com o intuito de informarmos ao leitor por que tratamos a região como um todo neste estudo; por fim, tecemos algumas considerações finais.

2. PANORAMA DA REGIÃO

A África tem uma área de 30,3 milhões de km², aproximadamente ¼ da massa de terra do globo, sendo o segundo maior continente do planeta¹. O continente está ligado à Ásia pela península do Sinai e à Europa pelo estreito de Gibraltar; do lado oeste é banhado pelo oceano Atlântico, do lado leste o é pelo Índico. A região negra do continente, que se distribui desde o deserto do Saara até o limite superior da África do Sul, denomina-se região sub-saariana; é ela o objeto de estudo deste trabalho.

Trata-se da maior região do continente, abrangendo uma área de 24,3 milhões de km², ou 80% do continente africano. Por ser uma extensa região, é subdividida em várias sub-regiões, denominadas de: África Ocidental, Nordeste Africano, Centro-leste Africano, África Austral e Ilhas Índicas.

De sua vasta extensão, 59% constitui-se de terras inóspitas, distribuídas irregularmente ao longo das sub-regiões, sem condições climáticas favoráveis ao desenvolvimento de atividades agrícolas e à sobrevivência humana (Rado e Sinha, 1977); o resto do continente distribui-se em regiões equatoriais, com predominância de chuvas e densas florestas tropicais, e em regiões de savana, onde o clima é mais ameno.

¹ A África é um continente vasto com uma população relativamente pequena — apenas de cerca de 20% da população do mundo (Mwakikagile, 1999, p. 3).

A África Sub-saariana é composta de 48 países. Por um lado, alberga um país como a Nigéria, que possui mais de 123 milhões de habitantes e produz cerca de 44% do produto da região; por outro, inclui grande número de pequenos países, como Ruanda, Swazilândia, Togo, entre outros. Alguns países, são ricos em petróleo e minérios, outros são inteiramente agrícolas; alguns encontram-se em plena floresta equatorial, outros em regiões semi-áridas encravadas no interior do continente ou, ainda, em regiões costeiras.

Os países sub-saarianos, que, em sua maioria, possuem pequenas populações e rendas médias baixas, podem ser considerados pequenas economias; dos 48 Estados, 19 têm uma população menor do que 5 milhões, com renda média anual em torno de US\$ 800 per capita (a preços constantes de 1995). De uma forma geral, as economias do Sub-saara sempre foram abertas e especializadas — o comércio com o exterior concentra-se num pequeno número de produtos agrícolas e/ou minérios, que respondem por mais de um quarto do seu produto. A produção agrícola de subsistência e extensiva predomina em todos os países e responde por cerca da metade da renda agrícola (Indicadores do Banco Mundial, 2002).

Esses países têm características muito idênticas quanto ao tipo de colonização, de regimes político e econômico, e de problemas econômicos e sociais, o que resulta em indicadores muito similares; por isso, na literatura, a região é tratada de forma homogênea. A seguir, indicamos o conjunto de países que constituem cada sub-região, apresentando simultaneamente o país colonizador e o ano de independência.

África Ocidental

Benin (França, 1960)², Burkina Faso (França, 1960), Cabo Verde (Portugal, 1975), Chad (França, 1960), Camarões (França, 1960) Costa do Marfim (França, 1960), Gâmbia (Inglaterra, 1965), Gana (Inglaterra, 1957), Guiné Bissau (Portugal, 1974), Guiné (França, 1958), Libéria (Inglaterra, 1847), Máli (França, 1960), Mauritânia (França, 1960), Níger (França, 1960), Nigéria (Inglaterra, 1960), Senegal (França, 1960), Serra Leoa (Inglaterra, 1961) e Togo (França, 1960);

² País colonizador e ano de independência.

Nordeste Africano

Djibouti (França, 1977), Etiópia (Itália, 1936/41), Eritrea (Etiópia, 1993), Somália (Inglaterra, 1960) e Sudão (Inglaterra, 1956);

Tabela 1: Indicadores Socioeconômicos da África Ocidental

País/Ano	1980	1990	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1998
	PIB capita (US\$1995)			Inflação (%)			V. Ad. Agricul. (%PIB)			V. Ad. Indús.(%PIB)		
Burkina Faso	481	400	463	9	1	3	33	32	33	22	22	27
Costa do Marfim	1071	767	852	24	-5	3	26	32	26	20	23	23
Gana	385	349	409	51	31	18	58	45	10	12	17	7
Nigéria	315	259	256	12	7	11	21	33	32	46	41	41
Senegal	514	598	583	12	1	2	19	20	17	15	19	24
	População (milhões)			Mortal. Inf. (1000)			Exp. de vida (anos)			Taxa de Analfab. (%)		
Burkina Faso	3	5	6	121	105	104	44	45	44	89	84	78
Costa do Marfim	8	12	14	108	95	88	49	50	46	76	66	56
Gana	11	15	18	94	77	65	53	57	60	56	42	31
Nigéria	71	96	121	99	85	76	46	49	53	67	51	39
Senegal	6	7	9	117	74	69	45	50	52	79	72	65

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000.

Tabela 2: Indicadores Socioeconômicos do Nordeste Africano

País/Ano	1980	1990	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1998
	PIB capita (US\$1995)			Inflação (%)			V. Ad. Agricul. (%PIB)			V. Ad. Indús.(%PIB)		
Eritrea	..	..	170	..	..	-1	..	..	..	..	..	..
Etiópia	..	101	110	..	4	10	..	49	50	..	13	7
Sudão	225	198	299	22	62	29	33	..	39	14	..	18
	População (milhões)			Mortal. Inf. (1000)			Exp. de vida (anos)			Taxa de Analfab. (%)		
Eritrea	2	3	4	..	81	61	44	49	51	67	57	48
Etiópia	38	51	61	155	124	107	42	45	43	80	72	64
Sudão	19	24	28	94	85	69	48	51	55	65	54	44

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000.

África do Leste

Burundi (Bélgica, 1961), Quênia (Inglaterra, 1963), Ruanda (Inglaterra, 1962), Tanzânia (Inglaterra, 1964) e Uganda (Inglaterra, 1962);

Tabela 3: Indicadores Socioeconômicos do Leste Africano

País/Ano	1980	1990	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1998
	PIB capita (US\$1995)			Inflação (%)			V. Ad. Agricul. (%PIB)			V. Ad. Indús.(%PIB)		
Burundi	182	225	138	16	6	12	62	56	54	13	19	16
Quênia	330	348	338	10	9	11	33	29	26	21	19	16
Ruanda	332	290	230	3	13	3	50	33	47	23	25	21
Tanzânia	..	179	174	..	22	17	..	48	46	..	16	15
Uganda	..	256	331	..	44	11	72	57	45	4	11	18
	População (milhões)			Mortal. Inf. (1000)			Exp. de vida (anos)			Taxa de Analfab. (%)		
Burundi	4	5	7	122	119	118	47	44	42	71	62	54
Quênia	17	24	29	75	62	76	55	57	51	44	29	20
Ruanda	5	7	8	128	132	123	46	40	41	60	47	36
Tanzânia	19	25	32	108	99	85	50	50	47	50	36	26
Uganda	13	16	21	116	104	101	48	47	42	54	44	35

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000

Centro-leste Africano

Congo (Inglaterra), República da África Central (Inglaterra), Gabão (França, 1960), Guiné Equatorial (Espanha, 1968), São Tomé e Príncipe (Portugal, 1975) e República Democrática do Congo (Inglaterra, 1960 – Zaire, antigamente);

Tabela 4: Indicadores Socioeconômicos do Centro-leste Africano

País/Ano	1980	1990	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1998
	PIB capita (US\$1995)			Inflação (%)			V. Ad. Agricul. (%PIB)			V. Ad. Indús.(%PIB)		
Zaire (*)	313	250	127	51	109	15	25	30	..	33	28	..
Rep. Congo	647	1035	761	20	-1	-17	12	13	12	47	41	50
Guiné Equatorial	..	..	..	..	-2	-24	..	62	22	..	11	66
	População (milhões)			Mortal. Inf. (1000)			Exp. de vida (anos)			Taxa de Analfab. (%)		
Zaire (*)	27	37	48	112	96	90	49	52	51	66	52	41
Rep. Congo	2	2	3	89	88	90	50	49	48	50	33	22
Guiné Equatorial	..	..	..	142	121	106	43	47	50	40	27	19

(*) - República Democrática do Congo

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000.

África Austral

Angola (Portugal, 1975), Botsuana (Inglaterra, 1966), Lesoto (Inglaterra, 1966), Namíbia (África do Sul, 1988), Malawi (Inglaterra, 1964), Moçambique (Portugal,

1973), Swazilândia (Inglaterra, 1968), Zâmbia (Inglaterra,) e Zimbábue (Inglaterra, 1965).

Tabela 5: Indicadores Socioeconômicos da África Austral

País/Ano	1980	1990	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1998
	PIB capita (US\$1995)			Inflação (%)			V. Ad. Agricul. (%PIB)			V. Ad. Indús. (%PIB)		
Angola	700	684	527	..	11	61	..	18	12	..	41	51
Botsuana	1521	3986	2820	10	6	8	11	5	4	45	56	46
Moçambique	167	145	188	..	34	4	37	37	34	34	18	21
Zâmbia	527	438	375	12	106	23	14	18	17	41	45	26
Zimbábue	639	689	685	7	15	30	16	16	19	29	33	24
	População (milhões)			Mortal. Inf. (1000)			Exp. de vida (anos)			Taxa de Analfab. (%)		
Angola	7	9	12	154	130	124	41	45	47	..	..	..
Botsuana	1	1	2	71	55	62	58	57	46	42	32	24
Moçambique	12	14	17	145	150	134	44	43	45	76	67	58
Zâmbia	6	8	10	90	107	114	50	49	43	41	32	24
Zimbábue	7	10	12	80	52	73	55	56	51	30	19	13

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000.

Ilhas Índicas³

Comoros (França, 1975), Madagascar (França, 1960), Ilhas Maurício (Inglaterra, 1968) e Seichelles (Inglaterra, 1976).

Tabela 6: Indicadores Socioeconômicos das Ilhas Índicas e Atlântica (ATL)

País/Ano	1980	1990	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1998	1980	1990	1998
	PIB capita (US\$1995)			Inflação (%)			V. Ad. Agricul. (%PIB)			V. Ad. Indús. (%PIB)		
Cabo Verde	..	1.120	1.353	..	2	3	..	14	12	..	21	19
Comoros	498	516	403	..	2	3	34	41	39	13	8	13
Madagascar	339	268	232	15	11	9	30	32	31	16	14	14
Maurício	1741	3123	4679	27	10	6	12	12	9	26	32	33
Seichelles	4.906	6.300	7.165	22	4	2	7	5	4	16	16	24
	População (milhões)			Mortal. Inf. (1000)			Exp. de vida (anos)			Taxa de Analfab. (%)		
Cabo Verde	..	..	..	85	65	55	61	65	68	50	36	27
Comoros	..	..	..	119	84	63	50	56	60	52	46	42
Madagascar	9	12	15	119	103	92	51	55	58	52	42	35
Maurício	1	1	1	32	20	19	66	70	71	26	20	16
Seichelles	6	7	9	..	17	15	..	70	72	..	..	..

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000.

No tocante à dotação de recursos minerais, o Sub-saara é uma das regiões mais ricas do mundo. Esses recursos variam desde minérios nobres, como ouro, diamante, níquel, platina e petróleo, até os mais comuns, como ferro, cobre, alumínio, magnésio,

³ Nosso estudo se concentra nos países do continente, assim, as ilhas índicas não fazem parte da análise.

bauxita, carvão, entre outros. Em termos de recursos agrícolas, a região possui uma gama de produtos de exportação, como cacau, café, óleo de palma, banana, cereais, entre outros. Contudo, esses recursos não se distribuem de forma uniforme na região, uma vez que cada sub-região possui recursos distintos, dependendo da natureza de seu subsolo e de acordo com o tipo de clima.

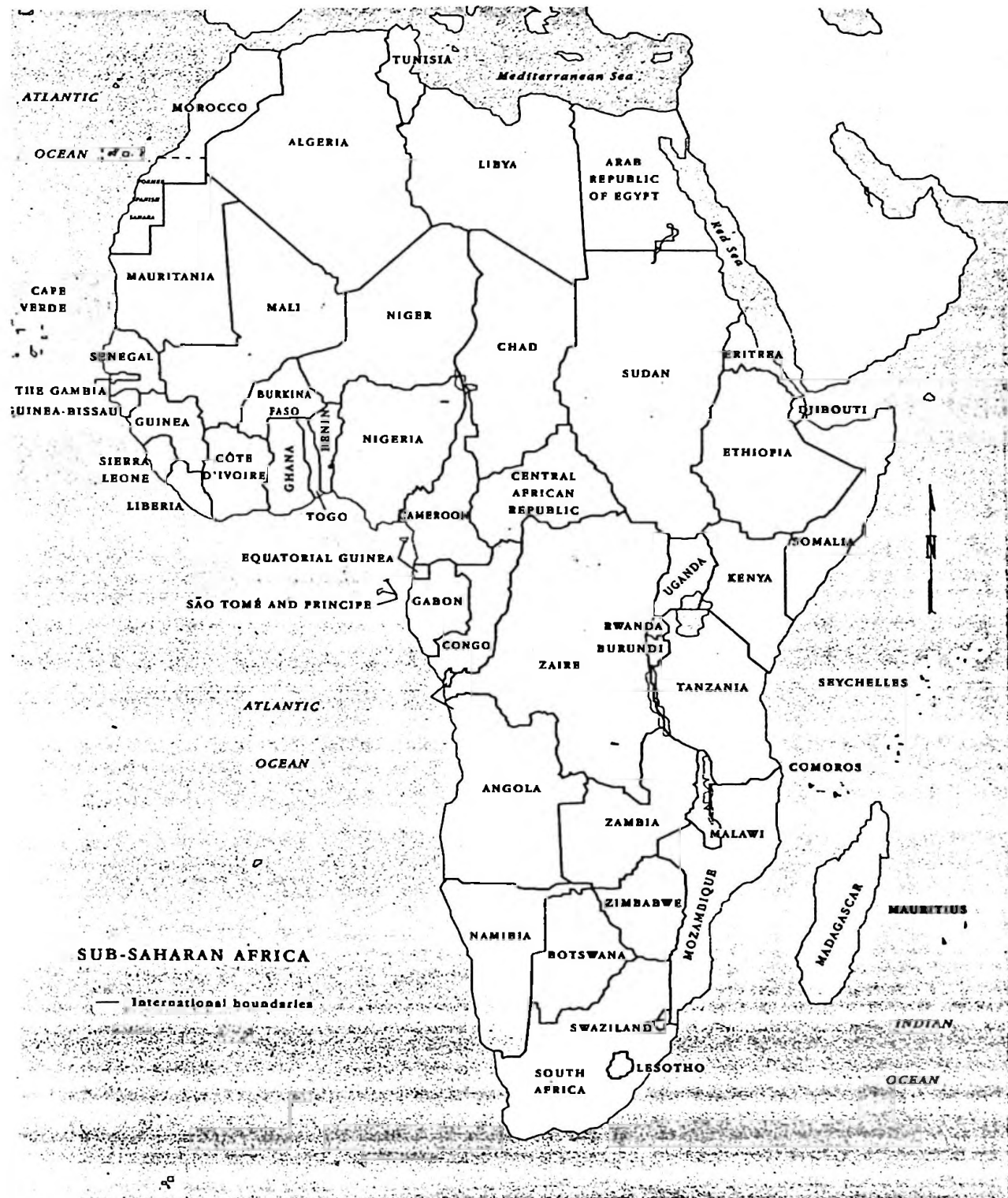
Segundo Acharya (1981), a sub-região ocidental do continente é dotada de solo vulcânico, rico em nutrientes e de grandes planícies aluviais propícias para o desenvolvimento de uma economia rural, predominando a agrícola e a pecuária como principais atividades econômicas. É uma das sub-regiões que mais exportam bens agrícolas, como cacau (Gana, Nigéria, Costa do Marfim, e Guiné Bissau), óleo de palma, amendoim, castanha de caju (quase todos os países da sub-região), café (Costa do Marfim e Libéria) e arroz (Gana) Mwakikagile (1999, p.25) assinala que a sub-região também é dotada de minérios, como alumínio, bauxita, carvão, cobre, ferro, fosfato, magnésio, ouro, petróleo e zinco, sendo Gana um dos maiores produtores de ouro do mundo — até 1998, Gana produzia um milhão de onças de ouro fino ao ano.

A região nordeste, por se situar na zona do Sahel⁴ e estar exposta às vicissitudes climáticas do deserto, é uma das regiões mais pobres da África e do mundo. Os cinco países da sub-região dedicam-se à agricultura de subsistência e são os países do mundo mais afetados pela fome. A Etiópia e o Sudão, além da agricultura, exploram o cimento e o ferro — principalmente a Etiópia (Acharya, 1981 e Rado e Sinha, 1977).

Ikoku (1980, p. 214) assinala que a região leste do Sub-saara exporta, especialmente, cereais, banana, café e algodão, Uganda, e chá, Quênia. A região é rica em reservas minerais, sendo a Tanzânia e Uganda os países mais dotados desses recursos; o primeiro, produzindo cimento, carvão e estanho; o segundo, cimento, cobre, fosfato, estanho e aço.

⁴ A zona do Sahel é a denominação dada aos países que se situam no deserto e, logo abaixo, nas regiões em desertificação.

Figura 1: África Sub-saariana e o Continente Africano



Fonte: Banco Mundial, 1994

Os países do centro-leste, à exceção do Gabão, compartilham do clima equatorial; desses apenas o Gabão e o Congo possuem recursos minerais, sendo o Gabão muito rico em petróleo, e o Congo em cobre, estanho e petróleo.

A sub-região austral tem uma diversidade de micro-climas apropriada para atividades agrícola e pecuária, por isso, especializou-se na criação produção em grande escala de gado e na produção de algodão, castanha e girassol — o exemplo é o Botsuana. De acordo com Mwakikagile (1999), a sub-região é extremamente rica em recursos minerais, exportando níquel, cobre, antimônio, enxofre, carvão, zinco, cobalto, diamante, platina, ouro, prata e pedras preciosas: Zâmbia é um dos cinco maiores produtores de cobre do mundo — em 1995, produziu 300 mil toneladas de cobre; o Zimbábue é o segundo maior produtor mundial de platina e o maior produtor de níquel, lítio e grafite; Angola é um dos maiores produtores de diamante e ouro.

Devido ao fato de região possuir muitos recursos naturais, a exportação de bens primários tem um peso relativamente grande na estrutura dessas economias e constitui uma variável responsável por uma parcela importante da renda e do crescimento; no entanto, o preço desses bens no mercado internacional vem caindo ao longo dos anos, e, como o Sub-saara depende estritamente da exportação desses produtos, ele tornou-se cada vez mais pobre. Nos últimos cinco anos, seu produto interno vem caindo, partindo de cerca de US\$346 bilhões em 1997 para US\$315 bilhões em 2001 (preços correntes). O PIB per capita seguiu a mesma tendência, ficando no patamar de US\$470 em 2001, um nível comparável ao PIB per capita de 1960 (em dólares correntes) (Indicadores do Banco Mundial, 2002).

Quanto à participação setorial na formação do PIB, nos últimos cinco anos, a contribuição da agricultura apresenta uma trajetória de queda, respondendo, em 1997, com cerca de 19%, e, em 2001, com aproximadamente 15%. O setor industrial manteve-se praticamente estagnado nos últimos cinco anos, participando com quase 30% e 29% em 1997 e 2001, respectivamente. Já o setor de serviços apresentou um crescimento de 6% no período e, em 2001, contribuiu com quase 57% para a formação do PIB (ver tabela 7).

Por cerca de 25 anos, o Sub-saara recebeu um elevado fluxo de recursos de ajuda externa para seu desenvolvimento, recursos que foram usados na indústria de substituição de importação, para a infra-estrutura e para outras atividades de desenvolvimento; entretanto, a região não avançou e, da metade dos anos oitenta ao início da década de noventa, os países sub-saarianos passaram por uma fase de ajustamento estrutural de cunho liberal, que objetivava gerar, entre outros benefícios econômicos, um aumento do investimento direto estrangeiro e, por conseguinte, maior crescimento.

Contudo, o investimento direto estrangeiro caiu de US\$8 bilhões em 1997 para quase US\$7 bilhões em 2000. A indústria estagnou e a agricultura entrou em decadência. A formação bruta de capital manteve-se ao redor de 17% do PIB (ver tabela 7), o que revela o marasmo das economias da região. Parte desse declínio recente é explicado pela queda na ajuda externa, que se reduziu de quase US\$33 per capita em 1995 para US\$20 per capita em 2000 (Indicadores do Banco Mundial, 2002).

As economias da região permanecem extremamente dependentes da exportação de um pequeno número de bens primários (por país) e da importação, tanto de bens manufaturados como de bens de consumo final, especialmente produtos alimentícios, gerando um déficit crônico no balanço comercial. Nos últimos anos, a exportação de bens e serviços aumentou em cerca de 1% do PIB, ficando, em 2001, em cerca de 30% do PIB. As importações aumentaram na mesma proporção, alcançando cerca de 31% do PIB em 2001. O déficit na balanço comercial manteve-se em torno de 1% do PIB, correspondendo a US\$3 bilhões, calculados com base nos dados do PIB a preços correntes dos Indicadores do Banco Mundial, 2002.

Tabela 7: Indicadores Econômicos da África Sub-saariana, Anos 1997 a 2001

	1997	1998	1999	2000	2001
PIB US\$ corr. bilhões	345.5	324.6	322.6	326.0	315.3
Inflação %	9.7	..	..	9.6	12.9
Val. Adicionado Agricultura % PIB	18.8	18.3	17.7	16.7	14.6
Val. Adicionado Indústria % PIB	29.9	28.5	28.5	29.9	28.8
Val. Adicionado Serviços % PIB	51.3	53.2	53.8	53.4	56.6
Export. % PIB	28.8	27.9	28.2	29.1	29.5
Import. % PIB	30.3	31.4	30.7	30.7	31.3
For. Bruta Capit. % PIB	17.1	18.0	17.2	16.6	17.0

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000 e 2002

Quanto ao nível social da população sub-saariana na última metade da década de noventa, a taxa de fertilidade manteve-se elevada, em torno de cinco crianças por mulher, resultando numa elevada taxa de crescimento populacional de aproximadamente 2,5% a.a., entre 1997 e 2001, com a população total atingindo a estimativa de 673 milhões de habitantes em 2001 (Indicadores do Banco Mundial, 2002). A elevada taxa de mortalidade infantil demonstra as precárias condições de vida dos africanos do Sub-saara. Esse indicador mostra que quase 93 crianças por mil que nasceram em 1997, e 91 por mil em 2000, morreram. Em 2000, a taxa de mortalidade entre crianças abaixo de cinco anos é de aproximadamente 162 por mil; contudo, é a queda na expectativa de vida, de 49 anos em 1997 para quase 47⁵ anos em 2000, que demonstra a degradação das condições de vida nos países da região, pois essa expectativa é reflexo da proliferação de diversas doenças letais na região, mais especialmente a AIDS, como será analisado posteriormente. Abaixo, apresentamos uma tabela de dados sociais de 1997 a 2001.

⁵ Essa expectativa de vida é inferior à de 1977.

Tabela 8: Indicadores Sociais da África Sub-saariana entre 1997 e 2001

	1997	1998	1999	2000	2001
População em milhões	621.1	627.8	643.3	658.9	673.9
Exp. de vida em anos	48.6	..	..	46.5	..
Tx. Fertilid. por mulher	5.5	5.6	..	5.2	..
Mort. Infantil por 1000	92.6	91.8	..	91.2	..
Tx. analf. % acima 15 anos	88.7	81.3	79.1	76.8	74.7

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000 e 2002

3. SIMILARIDADE ENTRE OS REGIMES DA ÁFRICA SUB-SAARIANA: SOCIALISTA E CAPITALISTA

Após uma introdução sobre a situação socioeconômica da região, faremos uma breve comparação entre os regimes econômicos que predominaram na região sub-saariana no período de 1960 a 1980, para justificar o motivo de considerarmos esses países similares, mesmo aqueles que seguiram modelos políticos diferentes.

A África sub-saariana possui uma diversidade de regimes políticos intermediários que derivaram da região geográfica, da natureza étnica, da forma de colonialismo e da ideologia de luta para a independência de cada país. Vamos nos concentrar nos regimes que mais marcaram a região e que podem ser comparados em termos de política econômica e esforço de desenvolvimento.

Boa parte dos regimes pós-coloniais teve forte influência socialista. Países da primeira geração de Estados independentes, como o Congo (1964/85), Guiné (1964/84), Tanzânia (1967/1984), Zâmbia (1967/1975), Gana e Mália optaram por alguma modalidade de socialismo. A partir de 1970, os seguintes países também optaram por algum tipo de socialismo: Angola (1975/89), Benin (1974/89), Etiópia (1974/90), Madagascar (1975), Moçambique (1975/87), Somália (1979/85), Cabo Verde (1975/90) e São Tomé e Príncipe (1975/1993), entre outros. Desses, Gana e Tanzânia experimentaram um ciclo mais completo de socialismo. Além disso, esses dois casos são bem documentados; doravante, usaremos esses dois países como exemplo do socialismo no Sub-saara (Austen, 1987 e Young, 1982).

O regime capitalista mais importante do Sub-saara é o da Nigéria, mas outros casos podem ser tomados como exemplo do capitalismo africano, como Costa do Marfim, Quênia, Senegal, Malawi e Zimbábue. Poucos países africanos declararam explicitamente que seguiriam o padrão capitalista de desenvolvimento, mas, dada a preponderância da influência da Europa Ocidental e dos Estados Unidos sobre o continente, a orientação de mercado pode ser considerada o padrão para os Estados que não optaram explicitamente por uma orientação socialista; contudo, autores como Paulson e Gavin (1999b) recomendam identificá-los como “*mixed regimes*”, o que denominamos de regimes intermediários, argumentando que esses países combinaram aspectos de ambos os modelos. Esses autores ainda distinguem os regimes socialistas populistas, cujos melhores exemplos são a Tanzânia e Gana e regimes marxista-leninistas, que são os países de expressão portuguesa⁶.

Três aspectos diferenciam os dois regimes da região sub-saariana: a) a relação entre o Estado e o setor privado; b) a relação entre a economia doméstica com o resto do mundo; e c) a relação de classes na economia local. A posição dos países socialistas do Sub-saara sobre esses aspectos era a seguinte: o Estado deveria ter um papel dominante na economia, controlando as empresas, a distribuição e a administração dos principais meios de produção; o capital externo era considerado necessário para o desenvolvimento, mas deveria ser aceito sob certas condições de controle, com o objetivo de uma rápida obtenção de autonomia econômica; a classe empresarial deveria ser rigorosamente controlada, para assegurar que os benefícios do desenvolvimento fossem equitativamente distribuídos na sociedade.

Já o posicionamento dos países capitalistas era o seguinte: o setor privado e o mercado deveriam ser livres para exercerem suas atividades, embora o Estado também devesse desempenhar o principal papel na economia; o investimento estrangeiro e o comércio seriam ativamente encorajados com a máxima participação de empresas e administração locais; o sucesso dos empreendimentos individuais era percebido como o

⁶ Cada regime pode ser discutido em termos ideológicos, porém, esse não é o nosso objetivo, já que buscamos identificar as políticas econômicas que implicam, bem como as suas conseqüências.

melhor meio de assegurar o processo de crescimento econômico que beneficiaria a todos os grupos.

Embora existam claras diferenças ideológicas entre os regimes, a distinção dos dois regimes sub-saarianos torna-se sutil quando focalizamos a atenção nas metas e implementação de política econômica; na verdade, chega-se à conclusão de que esses regimes são muito similares porque as características estruturais da economia e o ambiente de instabilidade política da região propiciaram o mesmo posicionamento do Estado na economia e a adoção de estratégias econômicas semelhantes. Por isso, a diferença dos regimes torna-se menos evidente quando nos debruçamos sobre as atividades e o papel do Estado na economia.

A forte posição do Estado derivou da tradição estatista colonial e, particularmente, da mudança após a independência de regimes de democracia nascentes para regimes autoritários de partido único. O efeito desses fatores resultou, de um lado, em regimes capitalistas que acabaram dando pouco espaço para o setor privado e reduzida liberdade para ação das forças de mercado; de outro lado, em regimes socialistas que tentaram fazer do setor público mais do que este era capaz.

A intervenção do Estado avançou muito em ambos os regimes devido à expansão de atividades administrativas, infra-estrutura e, especialmente, ao desenvolvimento da indústria de substituição de importação e dos demais setores de produção, processamento e distribuição de bens de consumo e insumos de produção. Esses fatores provocaram um elevado controle da economia pelo Estado, tanto nos regimes capitalistas da Nigéria e do Quênia, como nos regimes socialistas de Gana e Tanzânia, entre outros. A prova disso foi a continuação do controle de preços através de alguma versão da tabela de preços de mercado formulada pelo governo britânico nos países de expressão inglesa (anglófonos) e da tabela de preços denominada de “*caisses de stabilization*”, estabelecida pelo antigo governo francês, nos países de expressão francesa (fracófonos) (Austen, 1987). Os regimes socialistas, nesse caso, distinguem-se dos capitalistas apenas quanto ao grau em que a compra da produção era controlada diretamente pelas cooperativas governamentais em relação ao setor privado.

No que respeita ao setor privado, Makandawire e Soludo (1999), Mwakikagile (1999) e Kofi (1981) mencionam que poucos países preocuparam-se em construir infraestrutura para o crescimento desse setor. Embora houvesse, na maioria dos regimes intermediários e nos de orientação de mercado, leis básicas, regulação, direito de propriedade, sistema de impostos e instituições de suporte ao setor privado, o mesmo foi discriminado e tratado de forma menos favorável que o setor empresarial público, que detinha o monopólio no mercado de diversos bens. Nas economias socialistas, era comum encontrar uma estrutura exígua para o setor privado, pois o Estado hostilizava a atividade empresarial privada e as estatais detinham o domínio dos mercados, porém, o investimento estrangeiro esteve presente, particularmente, na indústria.

A diferença no grau de controle dos meios de produção pelo Estado é o que determina, em tese, a diferença entre os regimes capitalistas e socialistas; no entanto, na África sub-saariana, há forte fator residual de instituições herdadas dos governos coloniais e da organização do modo de produção colonial, que continuou influenciando as decisões econômicas na região. Assim, a distinção entre os regimes é bastante sutil; com efeito, na maioria dos países, grande parte da agricultura ficou nas mãos de pequenos agricultores, e a manufatura de pequena escala de produção, geralmente, era familiar ou privada. No que respeita ao setor formal da indústria moderna, em ambos os regimes, grande parte da capacidade pertenciam ao Estado e a corporações estrangeiras; ambos os regimes usaram montante substancial de capital público para financiarem a indústria, que controlavam diretamente através de *holdings* estatais e/ou paraestatais.

No regime socialista, os maiores investimentos agrícolas concentravam-se em grandes corporações estatais, constituídas por fazendas de produção intensivas em capital, sendo o trabalho centralmente administrado. A produção destinava-se à exportação, Tanzânia,⁷ e ao mercado interno, no caso de Gana. No que se refere à política industrial, houve a nacionalização de empresas existentes, bem como o estabelecimento de inúmeras estatais e paraestatais. Uma proporção da capacidade da manufatura permaneceu com o capital estrangeiro, porém, as empresas públicas eram as

⁷ Conforme Pryor (1992), entre 1969 e 1975, o investimento mais ambíguo foi realizado na Tanzânia. Os pequenos agricultores foram agrupados em vilas *ujama*, onde dividiam infra-estrutura de produção moderna, instalações residenciais idênticas às urbanas e, nos horários livres, trabalhavam em terra coletiva. A Etiópia seguiu uma estratégia semelhante à da Tanzânia após a reforma agrária.

mais importantes e estavam difundidas em todas as atividades industriais, além do que, possuíam a posição de monopólio em vários mercados (Kofi, 1981 e Austen, 1987).

No regime capitalista, o principal papel do Estado na produção agrícola foi promover o crédito e a assistência técnica ao cultivador privado de tamanho médio a grande; contudo, na maioria dos países capitalistas, foram criadas empresas públicas para produção agrícola em larga escala, integrando o cultivo ao processamento e distribuição de produtos de exportação, como óleo de palma, frutas, vegetais, arroz, açúcar (Costa do Marfim)⁸ e chá (Quênia).

Parece-nos que os regimes capitalistas foram mais cuidadosos na questão de tomar a responsabilidade de dirigir as empresas industriais. Tanto na Costa do Marfim como no Quênia, o Estado entrou no setor manufatureiro monitorando ações de empresas estrangeiras. As companhias “*holdings*” que faziam os investimentos representavam um elemento paraestatal importante no mercado de capitais, particularmente, no Quênia; todavia, a meta política era tornar o setor o mais estatal possível.

Nesse sentido, ficou evidente para nós que no Sub-saara, não existia, de fato, uma forte correlação entre o caráter das declarações ideológicas proferidas pelos líderes políticos e o grau que seguiram as estratégias de desenvolvimento capitalista ou socialista; na verdade, existiam semelhanças estruturais, históricas e de estratégias de desenvolvimento.

O passado histórico colonial idêntico e as características estruturais dos países refletiam-se na escassez de população educada, elevada fertilidade e elevado crescimento populacional, grande diversidade étnica e forte fragilidade político-econômica.

⁸ Segundo Austen (1987), na Costa do Marfim, a plantação do açúcar operava como uma indústria cujo controle da mão-de-obra era centralizado como nos regimes socialistas.

No tocante à estratégia de desenvolvimento, após a independência, de uma forma geral, os países da região implementaram dois tipos de modelo econômico distintos.

Primeiro, passaram por uma fase de política de substituição de importação em que o Estado taxava fortemente a exportação, para expandir as instituições e empresas públicas e, particularmente, para financiar o desenvolvimento da indústria⁹ e da infraestrutura econômica. O desenvolvimento e proteção da indústria redundaram em uma similaridade extraordinária, tanto na natureza dos problemas econômicos e políticos gerados durante as décadas de sessenta a oitenta, quanto na forma como os Estados respondiam a eles independentemente do regime político predominante. Essa fase fracassou porque a política de substituição de importação estava alicerçada na dependência de recursos financeiros da ajuda externa, importação de bens de capital, insumos de produção e mão-de-obra qualificada, o que gerou uma contradição no processo que, em vez de servir como alavanca para redução da demanda de divisas, implicou maior pressão no balanço de pagamentos. O processo não foi capaz de superar essa contradição e a restrição de divisas produzia outros problemas econômicos, em diversos setores, deflagrando uma forte crise externa e fiscal no início dos anos oitenta.

Segundo, um período de reformas liberais que visava orientar a economia para o mercado. Esse segundo período não teve muito êxito porque dependia da capacidade de uma técnica inexistente para entender o conjunto de idéias econômicas que forneceria, em tese, a solução para o problema econômico, bem como dependia de instituições governamentais com capacidade de implementação das reformas econômicas, que também estavam ausentes nas economias sub-saarianas. Ademais, dependia do interesse político nas propostas de mudanças políticas e econômicas, o que não ocorreu porque as primeiras gerações de governantes africanos, no geral, mostraram-se céticos em relação aos programas de reforma econômica por considerá-los impopulares. Após os anos noventa, uma nova safra de políticos começou a considerar as reformas econômicas importantes, iniciando a sua implementação. Além disso, o FMI também contribuiu para o pouco êxito da segunda fase, uma vez que os programas eram suspensos por razões

⁹ De acordo com Paulson e Gavin (1999b), todos os regimes africanos subsidiaram e protegeram a manufatura fortemente por meio de tarifas, câmbio favorável à importação de insumos intermediários e bens de capital, entre outras medidas.

que não guardavam nenhuma relação com o acordo, causando retrocesso nas reformas econômicas.

Essas duas fases das economias sub-saarianas geraram entre os países uma sucessão de problemas econômicos idênticos, que não têm sido tratados de forma adequada, fazendo com que a crise na região persista até os dias atuais.

3. CONCLUSÃO

É artificial dizer que havia uma grande diferença na estrutura ou nas estratégias de política entre os regimes africanos. Pelo contrário, ficou evidente que os regimes africanos capitalista e socialista eram muito parecidos no que respeita às metas econômicas e à forma de empreendê-las; essas semelhanças estão claramente relacionadas com as instituições herdadas dos governos coloniais e com a instabilidade política verificada após a independência. Contudo, parece-nos que a ascendência, em toda a África sub-saariana, de regimes políticos autoritários de partido único deu lugar a uma ideologia generalizada da predominância do Estado sobre a economia e a sociedade, assim, um conjunto de fatores contribuiu para tornar os regimes sub-saarianos similares, cabendo tratar a região de forma homogênea em nosso trabalho. Ademais, a heterogeneidade física e geográfica não implicou grandes diferenças nos indicadores econômicos e sociais — à exceção de uns 5 países da região — dentre os 48 (ver tabelas 1 a 7). As estratégias econômicas foram muito importantes para caracterizar a região, mais do que as características físicas de cada país, o que nos leva a crer que é possível tratá-la como um todo.

CAPÍTULO II
O PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO NO SUB-
SAARA

1. INTRODUÇÃO

A substituição de importação é uma das estratégias de desenvolvimento que começaram a dominar a forma de industrialização na maioria dos países em desenvolvimento no período do pós-guerra. Na maioria dos países da América Latina, principalmente, Brasil, México e Argentina, presenciou-se a implementação consciente de políticas de substituição de importação a partir dos anos cinquenta e início dos anos sessenta. Os países da África Sub-saariana, logo após a independência, identificaram-se ideologicamente com essa estratégia, que passaram a implementar nos anos subseqüentes; no entanto, como esse processo ocorreu nos países africanos e a razão de seu relativo fracasso ainda não são bem conhecidos.

De fato, a literatura sobre o tema é ainda incipiente. O nosso trabalho foi realizado com base na escassa bibliografia sobre o assunto. Nesse sentido, o objetivo desse capítulo é contribuir para o entendimento do processo de substituição de importação no Sub-saara. O capítulo está organizado da seguinte forma: nas três primeiras seções, procuramos caracterizar o que seja o processo de substituição de importação, sua origem histórica e suas diversas etapas; na quarta seção, apresentamos a substituição de importações na África Sub-saariana; na quinta seção, identificamos os fatores que contribuíram para que a substituição de importação não fosse bem sucedida na África; por fim, fazemos uma breve conclusão focalizando os entraves ao processo de substituição de importação na África Sub-saariana.

2. DEFINIÇÃO E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO

A substituição de importação ocorreu de forma espontânea, estimulada pela grande depressão dos anos trinta. Nas suas primeiras fases, como veremos com mais detalhe na seção seguinte, foi uma consequência natural dos choques externos aos quais estavam sujeitas as economias dos países periféricos, no entanto, a partir dos anos cinquenta e início dos sessenta, ela ascendeu como uma estratégia de desenvolvimento, ou seja, como um conjunto de políticas articuladas que objetivaram superar o subdesenvolvimento por meio da industrialização. Os principais países nos quais essa estratégia foi adotada foram os da

América Latina, Brasil, México e Argentina, e os países do sul e sudeste asiáticos, Índia, Paquistão e Filipinas.

Nesse contexto, pode-se referir ao processo como uma metamorfose econômica, com base na indústria, da qual resultaria uma série de modificações estruturais das economias, fazendo-as partir do estado de subdesenvolvimento para estágios qualitativamente menos dependentes do exterior, ou seja, tornar-se-iam mais fortes e flexíveis podendo transformar os recursos numa vasta gama de produtos, adquirindo capacidade para definir sua trajetória futura. Pode-se considerar a substituição de importação seja o denominado *premium mobile* por Hirschman (1958), que, ativando as forças latentes de crescimento, dá partida ao ciclo de produção das economias em desenvolvimento, de modo a que essas superem as restrições externas e a tendência à especialização na exportação de produtos primários; resumindo, esperar-se-ia que o processo desencadeasse mudanças estruturais da economia, atendendo à necessidade doméstica de formação de capital fixo, aceleração do processo de acumulação de capital e transformação da sociedade. Como resultado, os países menos desenvolvidos experimentaríamos aumentos da taxa de crescimento da renda e tornar-se-iam economias menos vulneráveis às vicissitudes do mercado internacional.

A Substituição de Importação¹⁰ refere-se a um conjunto de políticas que visam reduzir ou eliminar a importação de determinados bens que passam a ser produzidos domesticamente por meio da criação de uma base de indústria local, deixando o mercado exclusivamente para os bens produzidos em âmbito nacional. Vale ressaltar que, contrariamente ao que vários *policy-makers* africanos pensaram, o processo não visa reduzir o *quantum* global ou atingir a autarquia deliberada; de fato, a própria dinâmica de substituição de importação gera demanda por importação de outros produtos,

¹⁰ A substituição de importação é medida através da variação da razão entre a quantidade de um bem importado em relação à disponibilidade total (importação + produção doméstica) desse bem. Se essa razão cair no tempo, diz-se que a IS de importação está tendo lugar num setor particular. Isso aconteceu em várias atividades da economia sem, contudo, reduzir a importação agregada na participação do PIB, o que significa que a estrutura da economia estaria mudando porque alguns bens anteriormente importados passaram a não ser importados na mesma quantidade mais, enquanto a demanda por importação como proporção da renda mantém-se inalterada (Bruton, 1989; Bruton, 1970).

intermediários e de capital, à medida que o processo avança, mantendo a importação agregada em níveis constantes ou, até, aumentando-a acima da disponibilidade de divisas (Nixon, 1982). Isso estabelece no processo uma contradição que diversos autores apontam como um entrave à evolução da substituição de importação e, até, do crescimento dos países. Tavares (1977, p. 41,42) afirma o seguinte: *“Ao longo do processo, do qual resulta uma série de modificações estruturais da economia, vão-se manifestando aspectos da contradição básica que lhe é inerente entre as necessidades de crescimento e a barreira que representa a capacidade de importar”*, isto é, a escassez de divisas, que ocorre recorrentemente ao longo do processo, dificulta o investimento no setor industrial, que seria necessário para manter um ritmo de crescimento elevado da renda, pois as altas taxas de formação de capital e a composição do investimento, necessárias à rápida diversificação e integração do aparelho produtivo, exigiriam que as limitações do setor externo não fossem restritivas, contrariamente brandas.

Paradoxalmente, então, o estrangulamento externo, que é um fator estimulador do início do processo, constitui o elemento que limita o seu próprio avanço. De acordo com Tavares (1977), há duas formas principais sob as quais os estrangulamentos se manifestam: a primeira, de caráter “absoluto”, que corresponde ao declínio ou até cessação da capacidade de importar — esse tipo de estrangulamento está relacionado com as contrações do comércio internacional pelas quais os produtos primários passaram desde a grande depressão ao fim da Segunda Guerra Mundial; a segunda, de caráter “relativo” — chamado, acima, de branda — em que a capacidade de importar cresce lentamente, num ritmo inferior ao produto. Consegue-se, então, manter minimamente a importação, para fazer face às necessidades relativas aos investimentos e à ampliação da capacidade produtiva, mas não é possível substituir as importações e diversificar o parque industrial no ritmo desejável.

De acordo com a literatura, as principais características do processo de substituição de importação são as seguintes: i) é um processo de industrialização fechado com ênfase na proteção do mercado doméstico; ii) a tecnologia adotada é intensiva em capital; iii) a participação do Estado na atividade produtiva e na regulamentação é crescente; iv) é um processo seqüencial em etapas — conforme discutiremos na próxima seção.

O processo é considerado “fechado” em função de dois elementos: primeiro, as novas indústrias domésticas produzem visando principalmente ao atendimento do mercado interno; segundo, a formação e sobrevivência do parque industrial são, em parte, dependentes de medidas que protegem a indústria nacional dos concorrentes externos. As economias dos países em desenvolvimento, que estão sujeitas a uma constelação de estrangulamentos — restrição de divisas, escassez de poupança doméstica, atraso tecnológico —, não têm a capacidade de produzir bens que possam ser competitivos no mercado internacional. Esses entraves pesaram na decisão de privilegiar a produção para o mercado interno e colaboraram no reconhecimento da necessidade de proteção da indústria. Deve-se observar que a proteção da indústria ocorre não somente como decorrência da necessidade de proteger a indústria nascente, como proferia Prebisch (1949), mas também como consequência do próprio processo; com efeito, o crescimento econômico, em particular, o do setor industrial, aumenta a demanda por importações, o que gera escassez de divisas e leva ao estrangulamento externo. Para se contrapor ao problema cambial que daí decorre, o governo toma medidas, como controle de câmbio, taxas múltiplas de câmbio e elevação de tarifas aduaneiras, que acabam por proteger a indústria, aumentando a rentabilidade da produção doméstica.

Vale ressaltar que Prebisch (1949) não se referia a uma estratégia de industrialização fechada para a América Latina nos seus estudos. Contrariamente, ele defendia uma proteção seletiva — da indústria nascente — e era favorável ao comércio exterior com o incentivo à exportação de bens manufaturados latino-americanos; isso fica claro quando afirma (1964, p.15): *“enquanto a procura de produtos manufaturados que importamos tende a elevar-se rapidamente, as exportações primárias aumentam com relativa demora, (...) só agora começamos a compreender ... e reconhecer a necessidade vital de incentivar as exportações industriais dos países periféricos, principalmente daqueles que ultrapassaram a primeira fase do processo de industrialização”*.

A indústria de substituição de importação tendeu a usar mais capital e menos mão-de-obra, em proporção bastante distinta daquelas ditadas pelo volume relativo dos dois

estoques — escassez de capital e relativa abundância de mão-de-obra. Isso foi permitido, primeiro, graças ao uso de política cambial que visava “baratear” o investimento com o propósito de estimular o desenvolvimento industrial — nesse sentido, favoreceu-se o preço de bens de capital, a maioria importado, tanto pela política cambial como pela política tarifária, baixando artificialmente seu preço, visto que sua importação tinha um custo abaixo do real; segundo, porque boa parte da atividade de substituição de importação era realizada por investimento estrangeiro direto, que trazia tanto o capital como a tecnologia adotada nos países industrializados, que era mais intensiva em capital do que em mão-de-obra; terceiro, face à legislação trabalhista nascente nos países em desenvolvimento, que visava regulamentar o mercado de trabalho urbano, definindo os direitos dos trabalhadores, os empresários foram incitados, ainda mais, a usarem a tecnologia de produção intensiva em capital.

A participação do Estado era essencial em vários aspectos. Além de regulamentar os mercados e outras atividades típicas do setor público, o Estado assumiu um papel importante, implementando políticas para favorecer o desenvolvimento da indústria, provendo uma infraestrutura de base para o setor, fornecendo os insumos básicos para o setor e captando e distribuindo a poupança.

No que respeita a políticas direcionadas à indústria, podemos destacar a intervenção ativa do Estado na política cambial e de juros. O Estado intervinha no câmbio sempre que fosse necessária uma medida enérgica para contrapor-se às crises cambiais. Além disso, de acordo com o momento e a necessidade do processo de substituição de importação, a política cambial era efetivada para proteger o mercado doméstico dos bens importados, para baixar artificialmente o preço dos bens intermediários e de capital necessários ao investimento e à manutenção da produção, bem como para selecionar os bens essenciais a serem importados. Assim, conforme o objetivo, as medidas cambiais mais comuns que foram estabelecidas para alcançar o alvo desejado no momento em que o processo se encontrava foram: desvalorização real, controle de câmbio e taxas múltiplas de câmbio.

No que concerne à geração de infraestrutura, o governo atuou ativamente nas áreas de transportes, energia e comunicação, para evitar que estrangulamentos prejudicassem o desenvolvimento da indústria. Relativamente ao fornecimento dos insumos básicos e matéria-prima, a ação do Estado foi complementar à do setor privado. Sua atuação foi mais forte nas áreas que exigiam um volume de capital de que o setor privado não dispunha ou que envolviam um risco que inviabilizava a presença da atividade privada naquele momento; no entanto, é particularmente nos setores que necessitavam de plantas muito grandes, de uma tecnologia mais complexa e, por conseguinte, exigiam maiores montantes de recursos que o setor privado não podia suprir, que o governo investiu pesadamente, criando unidades estatais de produção vitais para o processo de substituição de importação. Essas unidades concentravam-se em indústrias pesadas de fornecimentos de matérias-primas, como o petróleo, minérios ferrosos e não-ferrosos e indústria química. No caso do Brasil, o Estado financiou a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), entre outras, e realizou vultuosos investimentos no setor de indústria petrolífera (Petrobrás) e em várias hidrelétricas.

Nos países periféricos, o sistema financeiro era quase que inexistente, daí o governo ter desempenhado diversas funções de impacto positivo na promoção da indústria: criou o crédito ao consumo e ao investimento e teve um papel crucial na captação e distribuição de poupança. Na realidade, o governo executou boa parte de atribuições de intermediários financeiros — dado que o desenvolvimento da indústria requeria um grande volume de poupança para viabilizar os investimentos, o Estado teve, por vezes, que se valer de mecanismos de poupança forçada, como ocorreu no caso brasileiro.

Em diversos países, o processo de substituição de importação também contou com o capital estrangeiro, sob forma de investimento direto; no Brasil, de acordo com Tavares (1977), esse capital estrangeiro privado orientou-se basicamente para os setores da indústria mecânica. Esse processo deu lugar à instalação de indústrias dinâmicas, como automobilística, construção naval, material elétrico pesado, e outras indústrias mecânicas de bens de capital. Segundo a autora, expandiram-se também várias indústrias básicas,

como a siderúrgica, a metalúrgica dos não-ferrosos, a celulose e papel, a química pesada etc.

3. FATORES ESTIMULADORES DO PROCESSO

O estabelecimento da substituição de importação reporta-se a períodos anteriores à Primeira Guerra. Foi grandemente impulsionado pela Grande Depressão dos anos trinta, porém, é a partir dos anos cinqüenta e início dos anos sessenta que se presenciou implementação consciente de políticas de substituição de importação para a grande maioria dos países da América Latina — Brasil, México e Argentina. No sul e sudeste asiáticos, também ocorreu a mesma tendência na Índia, Paquistão e Filipinas. Na África Sub-saariana, na primeira metade dos anos sessenta, países como a Tanzânia, Zâmbia e Nigéria iniciaram a implementação da indústria de substituição de importação em grande escala; posteriormente, verificou-se a implementação da substituição de importação em Gana, Madagascar, entre outros países, e, até os anos oitenta, presenciou-se a substituição de importação nos demais países Sub-saarianos.

De acordo com Hirschman (1968), existem quatro origens distintas da indústria de substituição de importação e que levam o processo a ter características distintas: i) as guerras e a grande depressão dos anos trinta; ii) o crescimento do mercado doméstico — como resultado do crescimento das exportações; iii) as dificuldades de balanço de pagamentos; e iv) política deliberada de desenvolvimento.

As guerras e a grande depressão dos anos trinta foram historicamente o maior estímulo para a industrialização espontânea dos países menos desenvolvidos, como, por exemplo, os da América Latina. Segundo Hirschman (1968) e Bruton (1968 e 1998), o papel crucial da guerra e da grande depressão foi solapar as idéias tradicionais da divisão internacional do trabalho entre os países centrais e os menos desenvolvidos, o que deixava a impressão de que os últimos estavam destinados a permanecer na pobreza. Nessa primeira etapa, identifica-se a substituição de importação de bens não-duráveis de consumo final.

Sob diversas conjunturas, durante as duas Grandes Guerras, transcorreram reduções globais e específicas da capacidade de importar, a saber: a ruptura dos canais de fluxo de produtos entre países e continentes; escassez de produtos; e escassez de divisas. Por consequência, constitui um período em que as restrições do setor externo assumiram um caráter “absoluto”, requerendo um esforço de substituição bastante acentuado em quase todos os países em desenvolvimento.

A grande depressão gerou uma violenta queda na receita de exportação com efeito imediato sobre o poder de compra, reduzindo a capacidade de importar de grande parte dos países em desenvolvimento, o que gerou uma crise prolongada¹¹. Face à restrição de divisas e ao acréscimo substancial dos preços relativos de importação que se verificou, a continuidade de substituição ganhou um estímulo considerável. O forte desequilíbrio externo levou também a que diversos governantes adotassem medidas¹⁰ que tendiam a proteger o mercado interno.

A segunda origem destacada por Hirschman (1968, p.4) é a industrialização proveniente do crescimento do mercado proporcionado pelo aumento das exportações, e que nada tem a ver com a privação repentina de importar. O autor argumenta que, em vários países não industrializados, a industrialização teve lugar como o resultado da expansão gradual das economias que cresceram impulsionadas pela exportação, ou seja, as economias cresceram, expandindo o mercado, a ponto de tornar a produção para o mercado doméstico factível, assim, a indústria germinou de forma natural, sem a necessidade de choque externo, de intervenção do governo, ou mesmo, de proteção massiva. Esse processo é denominado por Hirschman de “*import-swallowing*”, e refere-se à criação de determinadas indústrias com características locais que detinham alto grau de proteção natural contra a importação, por se tratar de produção de bens finais pesados, com alto custo de transporte, produzidos em grande volume, como cimento e diversos materiais de construção.

¹¹ Segundo Tavares (1977, p. 33), a crise da grande depressão acarretou uma redução de cerca de 50% na capacidade de importação de grande parte dos países da América Latina.

¹⁰ De acordo com Tavares (1977, pp.33), no Brasil, essas medidas abrangeram restrição e controle de importação, elevação da taxa de câmbio e compra de excedentes ou financiamento de estoque.

Segundo Tavares (1977, p.37), esse tipo de industrialização é típico do primeiro decênio, depois da Primeira Guerra. Nessa fase, houve menor limitação da capacidade de importar e a orientação de diversos países da América Latina voltou a ser mais para “fora” do que para “dentro”: a economia crescia mais com base na melhoria do poder de compra proporcionado pelo aumento de exportação do que calcada na substituição de importação. No entanto, alguns países aproveitaram a condição relativamente favorável desse período para expandirem a industrialização, avançando para a produção de bens de consumo duráveis e, até, bens intermediários e de capital. Uma outra característica peculiar desse período de industrialização mencionada por Hirschman (1968, p.5) é a tendência de produzir também bens de luxo.

A terceira origem da substituição de importação reside nos problemas de balanço de pagamentos. Na realidade, esses problemas estão por detrás do processo desde o seu início, e é a restrição do balanço de pagamentos que engendra a decisão dos governantes da América Latina e de outros países de tornarem a substituição de importação uma estratégia explícita de desenvolvimento. Imaginamos que o autor apresenta a restrição do balanço de pagamento como um terceiro estímulo gerador do processo porque, após o período de crescimento das exportações que desencadeou a industrialização baseada na expansão da renda e do mercado, os países periféricos — com exceção dos exportadores de petróleo — defrontam-se novamente com condições externas extremamente restritivas a partir de 1954 — sua capacidade de importar reduziu-se e diversos países não conseguiram manter o ritmo de desenvolvimento pela via de substituição de importação.

Mas, segundo Hirschman (1968), nas décadas de cinquenta e sessenta, a substituição de importação deixa de ser uma resposta natural às forças de mercado ao aumento de renda, ou a eventos como a grande guerra e a depressão. O que ele denomina de quarta origem de substituição de importação constitui o conjunto de políticas que foram desenhadas e implementadas em muitos países em desenvolvimento como uma estratégia deliberada de desenvolvimento, estimulada por problemas do balanço de pagamentos. Nesse período, a substituição de importações foi estabelecida com vários mecanismos como, políticas de crédito, fiscal e de proteção. Concomitantemente, houve forte pressão

sobre firmas importadoras, para estabelecerem unidades de produção manufatureira, e ação direta do Estado no estabelecimento de unidades de produção estatal e/ou criação de corporações bancárias vinculadas à promoção de investimentos específicos para a indústria. O movimento para um modelo de desenvolvimento para dentro, combinado com imposição de tarifas sobre a importação, parecia propiciar condição necessária para criar grande oportunidade de emprego, aliviar as restrições do balanço de pagamentos e assegurar os benefícios do progresso tecnológico na economia. Isso fez com que a substituição de importação se tornasse uma estratégia de desenvolvimento consciente na América Latina, em contraste com o “*import-swallowing*” referido por Hirschman.

Na verdade, a substituição de importações como estratégia de desenvolvimento só é adequadamente compreendida à luz das relações entre centro e periferia do mundo capitalista. Os países centrais possuíam economias fortemente industrializadas, onde se verificavam grandes ganhos de produtividade. Segundo Bruton (1998), esses ganhos no norte resultaram em aumento de salários¹¹ ao invés de redução de preços de bens manufaturados — devido ao poder monopolístico dos sindicatos e das empresas —, fazendo com que o crescimento de produtividade nas atividades de manufatura não fosse distribuído para os importadores dos produtos manufaturados.

Em contrapartida, os países periféricos eram basicamente primário-exportadores, com seu processo de desenvolvimento voltado para fora, porém, centrado sobre um número reduzido de bens agrícolas e primários; nesse quadro, a exportação tinha um peso relativamente elevado nessas economias, o que tornou o setor exportador centro dinâmico¹² da economia, ou seja, constituía o setor responsável pela geração de uma parcela importante da renda nacional e do crescimento econômico. Contudo, sua ação direta sobre o sistema econômico, do ponto de vista de diversificação da capacidade produtiva, era limitada, dada a base estreita em que se centrava — pequeno número de produtos (Tavares, 1977).

¹¹ De acordo com Bruton (1998, p. 905), a elasticidade renda da demanda por produtos agrícolas e matéria-prima, nos países centrais, caía à medida que a renda atingia níveis mais elevados.

¹² Conforme Tavares (1977, 31), nos países periféricos, as exportações eram, praticamente, o único componente autônomo do crescimento da renda; já nas economias centrais, embora as exportações fossem componentes importantes na dinâmica da formação da renda nacional, (...), não lhes cabia a exclusiva responsabilidade pelo crescimento da economia.

Partindo dessa reduzida base, o setor desenvolveu-se, na medida do possível, face às vicissitudes do mercado internacional e deu lugar a um lento processo de industrialização¹³ em alguns países, que foram estabelecendo as chamadas indústrias de bens de consumo interno, tais como tecido, calçado, vestuário e móveis. Essa foi a segunda origem de substituição de importação, e a característica básica desse tipo de indústria era o seu nível de produtividade tradicionalmente baixo.

Essa reduzida atividade industrial, de baixa produtividade, juntamente com o setor agrícola de subsistência eram insuficientes para dar à atividade interna dinamismo próprio, portanto, o crescimento econômico ficou atrelado ao setor exportador, que, na opinião de Bruton (1998), dependia de setores — agrícola e minas — onde também se verificava baixo crescimento de produtividade. Ainda segundo o autor, esses setores produziam bens cujos termos de troca já vinham declinando por muito tempo que se traduziam em implicações negativas sobre o produto, emprego e salário¹⁴. Assim, as condições do mercado externo, o processo produtivo da periferia e as condições do mercado de trabalho não contribuíram positivamente para um efeito multiplicador e de distribuição da renda nos países menos desenvolvidos, como tinha ocorrido nos países centrais. Não conseguindo criar um mecanismo interno de geração de renda e de crescimento de suas economias, os países subdesenvolvidos permaneceram dependentes do comportamento — ou da trajetória de crescimento — da demanda externa pelos seus produtos de exportação, o que contribuiu para moldar sua extrema vulnerabilidade às flutuações dos preços do mercado internacional e seu eminente caráter de dependência dos países centrais.

Ademais, Bruton (1998) afirma que as idéias keynesianas de que mesmo os mercados perfeitos não asseguravam a completa utilização dos recursos estava tomando-se largamente aceita. Isso, em conjunto com os estrangulamentos externos, levou a que os economistas e os *policy-makers* concluíssem que a estrutura das economias dos países em desenvolvimento deveria mudar radicalmente, e que o mercado não poderia gerar esse tipo

¹³ O processo de industrialização também foi estimulado pelas guerras e pela grande depressão dos anos trinta, como já foi mencionado no texto.

¹⁴ De acordo com Bruton (1998), o que corrobora para esses baixos salários são a elevada oferta de trabalho e a fraca força sindical.

de mudança estrutural. Articularam também que a mudança da estrutura seria mediante a criação de um setor doméstico calcado no capital, se quisessem competir em termos e igualdade no mercado internacional¹⁵.

Assim, os países em desenvolvimento procuravam um caminho de transformação, através da indústria, num mundo dominado por um pequeno número de países ricos altamente industrializados, que ainda cresciam e provocavam um ambiente econômico internacional volátil e hostil, diferente de quando se enriqueceram. Isso, claro, estabelecia obstáculos externos que influenciaram na escolha do caminho a ser seguido pelos países periféricos. Ao mesmo tempo, levou a que muito cedo se reconhecesse a necessidade de proteção contra os problemas de instabilidade que os países ricos provocavam, assim como ao reconhecimento de uma certa necessidade de proteção contra a importação dos países centrais e da necessidade de concentração no estabelecimento de novas atividades que produzissem a gama de produtos manufaturados que eram correntemente importados.

Nixon (1982) argumenta que toda essa conjuntura mais as dificuldades do balanço de pagamentos levaram à escolha da estratégia de substituição de importação na América Latina e, posteriormente, na África porque a poupança de divisas através da substituição de importação parecia ser uma opção “mais fácil” do que ganhar mais receita em divisas através da manufatura de bens para exportação. Para o autor, era mais fácil proteger o mercado doméstico do que manufaturar bens para a exportação, pois essa segunda orientação requeria entrar em novos mercados, idealização e implementação políticas de promoção de exportação que fossem bem sucedidas. A maioria da literatura, todavia, apresenta a substituição de importação como a única alternativa, na altura, de sobrepujar o subdesenvolvimento, face às condições econômicas dos países periféricos que já foram discutidos no trabalho, quais sejam, as restrições estruturais dessas economias, escassez de poupança doméstica, restrição de divisas e o relativo atraso tecnológico.

¹⁵ Essa idéia, em parte, contribuiu para que a industrialização de substituição de importação fosse intensiva em capital, sacrificando a vantagem comparativa no uso de mão-de-obra abundante nos países periféricos.

4. DINÂMICA DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO

Da forma como a substituição de importação foi introduzida, à base da importação de bens de capital e tecnologia desenvolvida nos países centrais, o seu desenvolvimento teve de ser dividido em etapas seqüenciais, sendo que a pauta de importação ditaria a seqüência de setores objeto de investimentos industriais. As etapas da substituição de importação, de certa forma, seguiram a composição de setores da indústria, definida pelos diferentes tipos de bens que cada setor produz: i) bens de consumo não duráveis — têxteis, calçados, alimentos e bebidas etc; ii) bens de consumo duráveis — eletrônicos e automóveis; iii) bens intermediários — ferro, aço, cimento, petróleo, químicos; iv) bens de capital — máquinas e equipamentos.

Considerando esses setores, podemos imaginar dois processos de industrialização. Um que constrói paulatinamente todos os setores ao mesmo tempo, ou no mesmo ritmo, mudando apenas a concentração em cada um deles, de período a período. Esse foi o processo que ocorreu nos países centrais, como destaca Hirschman (1968, p. 7) “(...) mesmo quando os países industrializados estavam predominantemente no estágio de produção de bens de consumo ... esses já estavam produzindo seus próprios bens de capital, apenas por métodos artesanais”. Porém, as condições econômicas e tecnológicas sob as quais a indústria se desenvolveu nos países centrais, no período anterior à Primeira Guerra Mundial, eram muito distintas das condições sob as quais a indústria de substituição de importação foi estabelecida nos países em desenvolvimento; na verdade, uma eventual tentativa de reproduzir o processo dos países centrais na periferia geraria fortes desequilíbrios entre os diversos setores. Para setores de bens de capital e de bens intermediários, a demanda seria muito pequena para justificar a construção das plantas. Ante a escassez de poupança e o fraco conhecimento técnico, seria menos custoso importá-los, ao menos inicialmente.

Uma outra forma é construir seqüencialmente um setor após o outro, começando pelo setor de bens de consumo não duráveis e terminando no setor de bens de capital, gerando desequilíbrios em função da demanda não atendida que um setor possui em relação aos demais, ou seja, se, no início, desenvolve-se a indústria de bens de consumo não-

duráveis, são necessários produtos dos setores de bens de capital e de bens intermediários, que ainda não tinham sido desenvolvidos no país e que deveriam, portanto, ser supridos por meio de importações.

De uma forma geral, os países em desenvolvimento escolheram processos que seguiam a segunda forma de produção descrita, ou seja, começaram de bens mais simples para, progressivamente, avançar na produção de bens mais complexos. Uma vez que não havia necessidade de produção de máquinas e insumos intermediários, na sua primeira fase, o objetivo foi satisfazer a demanda interna existente, não afetada pela crise do setor exportador e/ou defendida pelo governo, selecionando linhas de produção à luz da demanda de bens finais de consumo não-duráveis mais facilmente substituíveis (Tavares, 1977), ou seja, selecionaram-se bens cuja produção exigia uma tecnologia menos complexa e de menor intensidade de capital, para os quais já existia um mercado.

A produção de bens de consumo final, antes importados, provoca a expansão do mercado interno, através do crescimento da renda decorrente do processo de investimento. Isso imprime uma certa dinâmica ao processo, engendrando a necessidade de mais importações, particularmente, de bens intermediários e de capital, uma vez que a produção de bens de consumo final substitui apenas parte do valor agregado dos bens. A composição das importações reflete essa mudança na orientação da atividade interna, através de uma diminuição da participação dos bens de consumo final e de um aumento da participação de produtos intermediários.

Quando o ritmo do crescimento das importações supera o das exportações, nova crise externa ocorre. De acordo com Tavares (1977, p. 43), isso caracteriza a contradição inerente do processo entre a finalidade de crescimento do produto, do qual decorre a necessidade de elevar, pelo menos em alguma medida, as importações, e as limitações da capacidade de importar. Segundo a autora, o processo de substituição, então, só pode continuar através da seleção rigorosa de bens, restringindo as importações menos essenciais, liberando recursos necessários para a instalação e operação de novas unidades produtivas, até o ponto em que a divisão do trabalho com o exterior corresponda ao

aproveitamento máximo de recursos internos; e assim, se as contradições forem superadas, o processo pode prosseguir.

Todavia, para muitos países, essa superação não ocorreu. Se a pauta de importação se tornar extremamente rígida, antes que o processo de desenvolvimento ganhe suficiente autonomia pelo lado da diversificação da estrutura produtiva, o estrangulamento externo prevalece, impedindo o prosseguimento da substituição de importação. De acordo com Felix (1964), o primeiro estágio termina quando se chega ao limite da capacidade de absorção de mercado doméstico; porém, dadas as dificuldades de entrar num estágio subsequente, o primeiro estágio é estendido o máximo possível e a economia acaba ficando com um número grande de atividades de pequena escala. A sobrevivência do processo depende de alguma forma de proteção de uma grande gama de bens, e mais crescimento só é possível substituindo bens ainda importados ou orientando o setor para a exportação.

Para continuar a industrialização, as economias devem estender o processo de substituição de importação aos setores de bens de consumo duráveis, de bens intermediários e de bens de capital. Poucos países alcançaram essas etapas mais avançadas de substituição de importação, dentre eles, destacam-se o Brasil, a Índia, o México e a Nigéria. Segundo Bruton (1970), a continuação da substituição de importação para o estágio seguinte eleva os custos diretos de crescimento porque em primeiro lugar, aumentam os custos e os preços dos bens duráveis — porém, esses são menos prejudiciais, uma vez que, são bens universalmente não essenciais; em segundo lugar porque o custo de produção doméstica de bens intermediários e de capital é superior ao custo de importação dos mesmos itens.

Assim, a produção de bens intermediários e de bens de capital afeta o custo e o nível de produção das indústrias de bens de consumo, ou seja, os produtores que usavam bens intermediários e máquinas importados no processo de produção de bens do primeiro estágio passariam a ser forçados a usar os mesmos itens produzidos domesticamente, incorrendo em maiores custos para produtos de qualidade, provavelmente, inferior. Logo, a

indústria ficaria (tornar-se-ia) menos competitiva, necessitando de políticas de sustentação da demanda e de mais proteção no mercado¹⁶.

A substituição de importação esgotou-se nos anos sessenta porque não se conseguia equacionar o problema da necessidade de expansão do setor exportador essencial para o equilíbrio das contas externas e, proporcionalmente, da importação necessária para sustentar o processo de substituição de importação. Dois outros aspectos que estão intrinsecamente ligados contribuíram para o esgotamento do processo, a saber: a tecnologia importada e a diferença na distribuição de renda entre os países centrais e os países da América Latina. Nos países centrais, a distribuição de renda era mais eqüitativa, o que proporcionou um grande mercado interno para ser atendido pela indústria, ou seja, havia massa de população com um nível de renda razoavelmente bom para consumir bens manufaturados; esse padrão de consumo de massa provocou o desenvolvimento de uma tecnologia de produção em escala para atender à demanda crescente. Na América Latina, contrariamente aos países centrais, a renda era mal distribuída, concentrava-se num pequeno grupo da população que tinha um elevado poder de compra, mas não era o bastante para ampliar o mercado, gerando escala na produção, apropriando-se à tecnologia importada, que era voltada para a produção de massa. Nesse sentido, a distribuição de renda incompatível com a tecnologia foi uma das principais causas que levaram ao esgotamento do processo de substituição de importação na América Latina.

Como o processo ocorreu no Sub-saara, ficou menos evidente, pois, como a maioria de seus países não teve independência até o final da década de cinqüenta e início da de sessenta, menos atenção foi dada a eles na literatura dos anos cinqüenta e sessenta. Embora esses países tenham sido dos últimos a lançarem-se à tentativa da produção de substituição de importação, eles seguiram os mesmos passos da América Latina, e, como os estrangimentos estruturais do mercado interno e as restrições externas eram mais fortes, o insucesso da política de substituição de importação chegou cedo e o impacto negativo sobre essas economias teve maior magnitude.

¹⁶ No entanto, o próprio Bruton (1970) deixa claro que a política tarifária e cambial favorecedora de importação — a custo abaixo do real — deixou os preços domésticos de bens de capital baixos, discriminando sua produção doméstica.

Quando os países sub-saarianos conquistaram a independência, os capitais físico e humano disponíveis eram bem menores do que possuíam outros países subdesenvolvidos. A taxa de alfabetização era muito menor, a força de trabalho era muito menos experiente e menos treinada; a taxa de poupança e a de investimento eram menores; a infraestrutura¹⁷, estradas, portos, desenvolvimento institucional, era muito menos extensiva e os mercados eram muito menores; então, esses países estavam menos equipados para lidar com problemas externos, por isso, adotaram a estratégia de substituição de importações em condições que, em termos fundamentais, eram bem diferentes das da América Latina e das do sul e sudeste Asiático. Nessas condições econômicas, é natural que a estratégia não tenha tido resultados semelhantes aos da América Latina, ficando num estágio bem inferior ao dessa região; além disso, como será exposto a seguir, a substituição de importação sub-saariana foi implementada com base na importação de máquinas, insumos e mão-de-obra especializada, gerando forte pressão sobre o balanço de pagamentos e inviabilizando o avanço da indústria e de outros setores da economia.

No que respeita ao fato da estratégia substituição de importações ter existido na África Sub-saariana, ainda há controvérsias. Na realidade, duas posições são defendidas: a de que existiu um conjunto de políticas para desenvolvimento industrial baseado na substituição de importação; outra, a de que a substituição de importação nunca foi tentada na África. Bruton (1998, pp. 918), Nixon (1982), Coulson (1982), Forrest (1982) e Auten (1967) argumentam que, em 1960, apareceu um vetor de medidas de substituição de importações em diversos países africanos. Além disso, Bruton (1998) enfatiza que tais

¹⁷ De acordo com Rosenstein-Rodan (1969), a dotação de capital humano e infra-estrutura não são condições iniciais para a industrialização, mas sim produtos ou sub-produtos do processo de industrialização. Para esse autor, o investimento na indústria exige concomitantemente um programa de investimento para treinamento de milhares de trabalhadores rurais por ano, que são transferidos para o meio urbano industrial, bem como para a construção de novas habitações, investimentos em ferrovias, hidrovias, rodovias e no transporte urbano de operários. No caso da África Sub-saariana, havia uma massa rural muito grande, que foi transferida para as cidades, contudo, faltaram recursos para o treinamento e educação da grande massa de analfabetos — cerca de 90% da população em 1970, em alguns países —, bem como para o maciço investimento em infra-estrutura e habitação. Assim, o processo de substituição de importação, à medida que avançava, implicava na importação de um contingente substancial de mão-de-obra qualificada, provocando mais pressão sobre o balanço de pagamentos, minando a capacidade de criar condições para geração, em tempo hábil, de mão-de-obra local capacitada, bem como de outras condições para o avanço do processo de industrialização.

medidas pareciam ser muito mais *ad hoc* do que em qualquer outra parte do mundo, o que coincide com a posição de Hope (1997), de que as políticas de desenvolvimento da indústria existiram, mas eram formuladas por meio de uma ideologia estática e implementadas por experimentação, com resultados desastrosos para a economia.

A segunda posição, encabeçada por Ridell (1990), é a de que a estratégia de substituição de importação nunca existiu no Sub-saara, contrariamente a afirmação defendida por diversos autores de que a estratégia de substituição ocorreu, mas falhou. O autor (p.38) sustenta sua posição indicando que o relatório de 1987 do Banco Mundial considerou que apenas 5 países da região tinham realmente uma orientação para dentro: “... *Camarões e Costa de Marfim tinham uma orientação moderada para fora durante os anos de 1963 a 1973, (...). Quênia, Madagascar, Nigéria e Senegal foram classificados como orientados moderadamente para dentro, e apenas cinco países foram classificados como fortemente orientados para dentro em 1985, respectivamente*”. Porém, o próprio Banco Mundial aponta no seu relatório de 1994 (p.23) “... *A maioria dos países da África Sub-saariana seguiram uma orientação para dentro, substituição de importação suplementado por um amplo uso de barreiras tarifárias e não tarifárias, particularmente na manufatura*”.

Na verdade, essa é a única estratégia que se identifica com a ideologia de desenvolvimento germinado no processo de independência das nações africanas e implementado nos anos subseqüentes. Na próxima seção, passamos a descrever o processo nos países da África Sub-saariana e investigamos as razões de seu relativo fracasso.

5. A INDUSTRIALIZAÇÃO DA ÁFRICA SUB-SAARIANA E A POLÍTICA DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO

A manufatura africana, contrariamente ao que se pensa, começou a desenvolver-se desde o início do século XX, mais especificamente em 1920, ainda em plena época colonial. O processo de “industrialização” na África Sub-saariana ocorreu em duas fases: uma primeira fase, muito incipiente ainda durante o regime colonial, incentivada pelos colonos brancos — de pequeno e médio portes —, teve início por volta de 1920 e terminou no final dos anos quarenta; uma segunda fase de industrialização teve início no final dos

anos cinquenta e ganhou força nos anos sessenta, quando a substituição de importação foi implementada mais amplamente. Nesse último período, a industrialização é, assim como na América Latina, uma estratégia política consciente que objetiva superar o subdesenvolvimento. Na região sub-saariana, o processo de substituição de importação seguiu a dinâmica típica de qualquer processo de substituição de importação, como descrita na seção anterior. O processo terminou na segunda metade dos anos oitenta, mediante a política de ajustamento estrutural que condenou esse tipo de estratégia de industrialização para a região.

5.1. A PRIMEIRA FASE DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO

Até se iniciar a primeira fase do processo de industrialização na África Sub-saariana, percorre-se um longo caminho de conflitos de interesses entre os agentes econômicos internacionais e nacionais. Os agentes internacionais tinham suas atividades ligadas à importação, à comercialização dos bens manufaturados nas metrópoles, à produção e exportação de produtos primários das colônias para as metrópoles, e ao mercado internacional. Esse grupo de agentes congregava a burocracia metropolitana, os grandes comerciantes de importação/exportação e as grandes corporações domésticas de colonos brancos.

Os nacionais estavam inseridos em atividades agrícolas (em fazendas de menor porte), comerciais e artesanais e tinham interesse no desenvolvimento local. Esse grupo de agentes reunia pequenas corporações de colonos¹⁸, pequenos agricultores, a população autóctone, pequenos comerciantes e imigrantes indianos, libaneses e outros árabes.

Até 1949, os agentes internacionais e, particularmente, os governos coloniais locais nunca tinham incentivado a introdução de uma política industrial nas colônias africanas, pelo menos vigorosa. Esse tipo de política entraria em conflito com a missão primária dos governantes europeus de fornecerem à metrópole um mercado para os seus bens manufaturados e de ofertarem matéria-prima barata. As grandes firmas comerciais européias, por seu lado, mantinham-se compromissadas com o fluxo de produtos das

¹⁸ A partir desse momento, referiremos aos colonos de médio e pequeno portes como colonos brancos.

colônias para o mercado internacional em nome da metrópole. Ademais, esses grandes comerciantes somente conseguiam sobreviver às vicissitudes do mercado internacional e à instabilidade de preços de *commodities* africanos explorando ao máximo os produtores locais; isso os tinha tornado extremamente cautelosos e hesitantes em mudarem seus investimentos de exportação/importação, de alta liquidez, para assumirem o risco do investimento em capital fixo de pouca liquidez nos mercados africanos que sabiam ser restritos aos poucos europeus que ali viviam.

Também, o aprimoramento dos transportes conectando a África às metrópoles européias teve um efeito imediato na redução de custos de transferência de bens manufaturados do centro para as colônias e de matéria prima destas para as metrópoles. O acesso fácil à importação justificava a falta de incentivo para o desenvolvimento da manufatura local. O governo metropolitano local via a si mesmo, primeiramente, como representante das economias metropolitanas, que se beneficiavam do padrão de comércio existente, atitude que era traduzida em políticas que bloqueavam os esforços de industrialização local.

Austen (1967), no entanto, afirma que o verdadeiro esforço de industrialização, na realidade, ainda não existia porque não havia pressão dos agentes nacionais, colonos brancos, comerciantes e artesões locais ou imigrantes, que identificassem seus interesses com o desenvolvimento de uma indústria internacionalmente competitiva. O mesmo autor alerta que a falta de pressão não significava falta de empresas locais, mas sim a ausência de competição dos empresários domésticos com os grupos internacionais. Ao nosso ver essa apatia nacional se devia à incapacidade dos agentes nacionais de reagirem às barreiras estruturais e de preços impostas pelas grandes firmas. Por exemplo, a redução de preço de bens importados eliminou seus mercados de têxteis, corantes naturais e de fragmentos de borracha e metal. As empresas artesãs impossibilitadas de competir tiveram que ajustar sua produção e passaram a funcionar de forma complementar ou de forma relativamente independente das empresas européias — por exemplo, na produção têxtil, passaram a produzir um pano mais barato, o que significava um retrocesso, e passaram a confeccionar roupas finas, ao invés de produzirem tecidos finos.

Os grandes proprietários agrícolas e de extração mineral também não tinham muito interesse em investir na manufatura local, quer direcionada para o mercado local quer para os mercados internacionais. Como comentam Pearson (1969) e Kilby (1975), a visão dessa classe empresarial era a de que a indústria africana não iria aumentar significativamente a demanda de seus produtos primários. Também, não acreditavam que o investimento na manufatura africana geraria lucros maiores do que o obtido na exportação de matéria-prima, e de *commodities* africanos para o mercado internacional, e na importação de bens manufaturados para a África; isso quer dizer que eles não tinham a percepção de que a manufatura geraria lucros que compensassem mudar de atividade. Na verdade, os únicos incentivos diretos à indústria proporcionados pelo setor agrícola e de extração mineral foram em relação às atividades complementares da indústria, como no fabrico de insumos usados no processamento e extração de metal e de instrumentos usados na agricultura.

Todavia, o crescimento do setor agrícola e a exportação de seus bens geraram lucros que poderiam ser investidos na manufatura, em vez de serem reinvestidos na produção agrícola, e, também, gerou uma base de imposto que poderia ser investido em atividades manufatureiras, particularmente, na manufatura de bens de consumo e produção de insumos de produção, tanto para a agricultura como para a atividade de extração mineral. Ademais, o setor agrícola proporcionou aos africanos salários relativamente mais elevados e benefícios sociais que originaram crescimento da renda, aumentando a demanda e favorecendo desta forma os empresários locais, mesmo com a maior parte dessa demanda sendo satisfeita pela importação. Foi precisamente isso que forneceu a força de que os colonos necessitavam para o início do incentivo da manufatura.

Foi nesse ambiente econômico que, nos anos vinte, inicia-se a primeira fase de industrialização na África Sub-saariana. Esse início só foi possível porque países como o Congo Belga, atual Congo Brásaville, a Rodésia do Sul, hoje Zimbábue, e o Quênia¹⁹, que estavam sob menor controle do poder metropolitano, começaram a produzir

¹⁹ Esses países viriam a constituir dois dos três pólos industriais sub-saariana.

domesticamente, em pequena escala, produtos que continham grande proporção de matéria-prima local, como têxteis, garrafas, sabão e cigarros²⁰ (Coulson, 1982; Forrest, 1982). O interesse e a necessidade de substituir as importações foram manifestados pelos colonos brancos que tinham mais força política que os empresários imigrantes — libaneses, outros árabes e indianos — e a população autóctone artesã. A partir desse período, esses colonos buscaram aderência e apoio formal e informal do governo local, conseguindo obter tarifas de proteção do mercado local; isso abriu espaço para os primeiros passos do longo e lento processo de promoção do desenvolvimento da manufatura²¹.

Em 1927, sob o entusiasmo de desencadear as forças internas que dessem início a uma nova forma de acumulação de capital, e visionando o alargamento do mercado, esses países, em conjunto com a Tanzânia, Uganda e Zaire (atual República do Congo), criaram o mercado comum do leste africano²² e o mercado comum da África central. Nesses mercados vigorava: i) livre circulação de bens manufaturados, agrícolas e minerais; ii) certa complementaridade na manufatura entre as nações; e iii) tarifas comuns para o comércio no mercado comum e deste para o mercado externo. No entanto, no grosso do continente, a política colonial continuava negando o estabelecimento de empresas manufatureiras, a menos que fossem essencialmente ligadas à produção agrícola para exportação.

Todavia, esse incipiente processo foi interrompido pela crise dos anos trinta, pois os interesses industriais das metrópoles, particularmente da Inglaterra, fizeram com que se evitasse qualquer investimento na manufatura para o mercado local, o que representou um retrocesso do processo iniciado nos países listados anteriormente, com exceção do Zimbábue. Com a grande depressão dos anos trinta, o preço das exportações agrícolas da África Sub-saariana caiu dramaticamente, levando a uma queda substancial na renda dos governos coloniais; mesmo assim, não foi permitida a expansão do estímulo à indústria, particularmente em Tanganyica, atual Tanzânia, que tentava dar os primeiros passos.

²⁰ Conforme Stoneman (1982), produtores de algodão como Uganda e Ruanda (de hoje) já fabricavam têxteis também.

²¹ Na verdade, o grande apoio de que os colonos locais precisavam para desenvolver a manufatura só vingaria após 1949.

²² O mercado leste africano era formado pela Tanzânia, Uganda e Quênia. A Federação do Sul foi formada pela Rodésia, atual Zimbábue, Nyasilande, atual Malawi e Bechuanaland, atual Botsuana. O mercado da África Central era formado por Zâmbia e Rodésia do Norte (Stoneman, 1982). Mais tarde, em 1950, foi criada a Comunidade Econômica dos Estados do Oeste Africano, constituída pela Nigéria, Benin, Costa de Marfim, Gana, Níger, Chad, entre outros países da África Ocidental (Forrest, 1982).

Contrariamente, em diversas colônias, os governos cortavam os gastos e continuaram expandindo largamente a produção agrícola para exportarem maiores quantidades, de forma a compensarem a baixa de preços, sufocando a manufatura que dava sinais de início (Kilby, 1969 e 1975; Coulson, 1982; Forrest, 1982).

Não obstante, a crise mundial que se estabeleceu renovou o interesse dos colonos locais em desenvolver a manufatura; desta vez, os colonos fizeram uma grande movimentação apoiada pela burocracia colonial, sendo mais bem sucedidos. A burocracia colonial apoiou o movimento porque, com a crise nas metrópoles, sentia-se ameaçada de perder sua posição privilegiada nas colônias — seus empregos e as outras rendas que a posição lhe proporcionava — e os colonos, particularmente os de médio e pequeno portes, estavam ameaçados de desapropriação das terras que lhes haviam sido concedidas séculos atrás para exploração. O grande movimento resultou no início do estabelecimento de investimentos dos empresários metropolitanos, em associação com os colonos, na manufatura de bens de consumo relativamente leves.

A partir da segunda guerra, as relações entre as metrópoles e as colônias se alteraram drasticamente. Nos países centrais, começaram a ser produzidos substitutos sintéticos de algodão, de sisal e de borracha através do petróleo, além de outras matérias-primas agrícolas, como fertilizantes, que foram produzidas quimicamente. Os produtos primários estratégicos passaram a ser o petróleo e alimentos, sendo que nenhum desses produtos era exportado das colônias para os centros, o que fez com que as metrópoles não enxergassem mais a necessidade econômica de manterem as colônias e/ou de investirem no crescimento delas. Isso acabou atribuindo maior liberdade aos governos coloniais, e, por conseguinte, aos empresários locais para tomarem medidas que lhes parecessem mais convenientes para os seus próprios interesses e necessidades econômicas.

A guerra da Coreia, entre 1949 e 1953, criou forte escassez de oferta de quase todas as matérias-primas, redundando em preços de bens primários mais elevados, o que, por sua

vez, aumentou a renda para as colônias²³ e a disponibilidade de divisas para importação. Porém, ao mesmo tempo, a guerra criou escassez de bens de consumo nos centros capitalistas, inclusive na Inglaterra, levando à impossibilidade de fornecimento desses bens para as colônias (Coulson, 1982; Forrest, 1982). É precisamente essa inabilidade das metrópoles em fornecer bens de consumo para as colônias que foi o fator essencial na decisão dos governos metropolitanos de encorajar a produção para substituir a importação em toda a região africana; assim, próximo aos anos cinquenta, empresas estrangeiras começaram a investir em outras colônias, principalmente no Quênia, na Tanzânia, na Nigéria, na Costa do Marfim, em Gana e Senegal, entre outros — além do Zimbábue, que, de acordo com Arrighi já recebia um forte investimento estrangeiro.

O início do processo de substituição de importação foi tímido, privilegiando a indústria de extração mineral e o processamento de produtos agrícolas, atividades que já eram beneficiadas desde 1945. A opção por esses setores se deveu essencialmente à dimensão reduzida dos mercados africanos, à baixa renda da população e à ausência de infraestrutura para a indústria local; de fato, como o modelo primário-exportador favoreceu os grandes colonos e estes não tinham interesse em promover infraestrutura e serviços básicos, os investimentos nesses setores foram pequenos, realizados pelo capital estrangeiro, e tinham como meta a exportação.

Ficou evidente que esse primeiro período de desenvolvimento da indústria envolveu conflitos de interesses entre a orientação nacional e a orientação internacional — do governo metropolitano e de grupos de empresários internacionais —, que fizeram um efeito iôio no processo, ou seja, provocando alternância entre avanços e retrocessos. Como um dos objetivos da política metropolitana era emperrar o processo para ter o monopólio do mercado para seus bens manufaturados, os países da África Sub-saariana chegaram aos anos cinquenta sem o que se pode chamar, de fato, de uma base, ainda que incipiente, de

²³ Esta foi a última ocasião em que a exportação de matéria prima esteve genuinamente com fraca oferta; depois disso, a exportação tradicional comprou cada vez menos bens manufaturados.

indústria, à exceção do Zimbábue²⁴. Assim, podemos afirmar que, para grande parte da região, nessa fase, a industrialização não passou de tentativas frustradas²⁵.

Essa análise dá-nos margem para discorrermos sobre os desafios que os governantes africanos enfrentariam no momento em que adquiriram a independência e assumiriam o compromisso de desenvolver os países atrasados e empobrecidos pelas políticas coloniais. Os primeiros problemas com que os novos governantes se deparariam ao tentarem articular o plano de industrialização seriam: i) inexistência de uma classe empresarial local; ii) reduzida capacidade de poupança; iii) ausência de capital humano; e iv) desconhecimento da tecnologia.

5.2. A SEGUNDA FASE DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO

No início dos anos sessenta, no acordar da independência, a economia da África Sub-saariana continuava sendo primário-exportadora. O dinamismo de seu desenvolvimento dependia da demanda de seus bens de exportação pelos países centrais. A atividade exportadora era concentrada num número reduzido de produtos, entre os agrícolas e minerais, o que fazia com que a região fosse extremamente vulnerável às crises das ex-metrópoles, com as quais ainda mantinha relações comerciais, e à volatilidade dos preços internacionais de seus produtos.

Vale ressaltar que, em grande parte dos países, os governantes assumiram a liderança de economias totalmente empobrecidas, com as finanças públicas quase que exauridas, praticamente sem as instituições de base para gerir um país, com elevada escassez de capital físico e humano — reduzida taxa de alfabetização, 71,7% em 1970 — e uma grande massa de trabalhadores com pouca experiência e treinamento; a esses fatores, adicionavam-se ausência de poupança doméstica e uma infraestrutura deficiente.

²⁴ No Zimbábue, em 1945, a participação da manufatura no PIB foi de, aproximadamente 12%, como o setor de minas, e inferior à agricultura, que contribuiu com 20%. No período de 1946 a 1953, a manufatura teve um crescimento bruto médio de 20%. Se incluídos os setores de infra-estrutura e construção, esse número sobe para uma média de 24,8% (Stoneman, 1982, p. 281).

²⁵ Como será constatado no próximo capítulo, isso tem uma influência negativa em todo o processo de desenvolvimento das economias sub-saarianas, e contribuiu de diversas formas para que a crise se originasse.

Nesse contexto, a segunda fase da industrialização da África Sub-saariana, que se inicia logo após o período de mudança do poder das metrópoles para a população autóctone²⁶, é emanado da ideologia anticolonial, da antiexploração e da ruptura com o capital estrangeiro visto como neocolonial. Foi na presença de tamanhas restrições e sob a pressão dos termos de troca declinantes dos produtos primários — que reduzia cada vez mais a capacidade e importar —, que se germinam novas políticas para enfrentar o subdesenvolvimento relativamente severo. Os novos governantes africanos, diante da situação calamitosa de seus países, concluíram que o caminho para o desenvolvimento estava em basear suas economias em novas atividades produtivas, em outros setores. Espelhando-se no relativo sucesso de desenvolvimento voltado para dentro dos países da América Latina, resolveram adotar a substituição de importação como estratégia para superar a miséria da região; portanto, os anos sessenta representam o marco da primeira tentativa de uma política de industrialização para quase todos os países, à exceção dos citados anteriormente, em especial o Zimbábue e a África do Sul, que começaram a industrializar-se durante a era da industrialização por substituição de importação, que se deu sob proteção natural da Grande Depressão e da Segunda Guerra.

Os novos governos — nacionalistas — fariam esforços para financiar a industrialização, pois, na sua ideologia, a indústria seria a força motriz para a transformação, de economias predominantemente agrárias e primitivas, em economias modernas e menos dependentes dos mercados internacionais. Kilby (1969 e 1975) e Mkandawire e Soludo (1999) sugerem que a política original de industrialização foi a de substituição de importação porque os governantes reconheceram não ter capacidade para competir no mercado mundial. O objetivo era banir a estrutura de exportação calcada numa agricultura obsoleta e usar a substituição de importação como suporte para expandir e diversificar a base de produção.

Com a substituição de importação, os bens importados passariam a ser produzidos domesticamente e os efeitos negativos dos termos de troca em queda seriam minimizados,

²⁶ Nesse período, entre o final dos anos cinquenta e início dos anos sessenta, a região Sub-Saariana era a menos industrializada do mundo, segundo Banco Mundial(1994).

resolvendo em parte o problema do desequilíbrio do balanço de pagamentos. Acreditava-se que, no longo prazo, os termos de troca desfavoráveis seriam revertidos com o deslocamento da estrutura de exportação de bens primários para bens cujos preços tendiam a ser mais elevados e com a elasticidade de demanda menos rígida; para tanto, a meta final articulada pelos governantes era incentivar o investimento estrangeiro, adquirir as novas tecnologias dos países centrais para, posteriormente, diversificar a indústria e, orientando-se para fora, expandindo a pauta de exportação e penetrando paulatinamente no mercado internacional de bens manufaturados e competitivos²⁷.

5.2.1. SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO FINANCIADA PELO CAPITAL ESTRANGEIRO E PELO ESTADO

Cientes das restrições apontadas, particularmente, da escassez de poupança doméstica de grande parte dos países, os governantes decidiram não romper definitivamente com o capital estrangeiro, reconhecendo que ele seria imprescindível no processo de aquisição de recursos para o financiamento das plantas que formariam o parque industrial, na apropriação da tecnologia dos países industrializados e na garantia de quadros para a administração das empresas e coordenação da linha de produção. Reconheceram, também, que o rompimento com as ex-metrópoles prejudicaria a obtenção de recursos de instituições internacionais pelo Estado, na forma de ajuda — na verdade, a ajuda financeira é que viria a alavancar parte do ambicioso plano de desenvolvimento desses países, particularmente, no que se refere à indústria.

Assim, no início dos anos sessenta, os governos implementaram medidas tanto para expandir os negócios dos empresários estrangeiros²⁸, de sua base inicial nos setores de comércio — externo e doméstico — e distribuição para o setor de produção manufatureira como para atrair mais capital estrangeiro privado. Como aponta Stein (1992), a política pública para encorajar o investimento estrangeiro abrangia as seguintes medidas: isenção de impostos; preferência pelo acesso ao crédito; baixa taxa alfandegária; diferenciação de

²⁷ Conforme Mkandawire e Soludo (1999), os governantes africanos tinham a intenção de fazer com os bens manufaturados passassem, no futuro, a assumir o papel de bens provedores de divisas, já que seus preços oscilavam menos do que os bens primários.

²⁸ Isso não significa que não existia investimento doméstico na manufatura, nesse período. O Estado começou a investir nas estatais graças às receitas provenientes da exportação de bens primários.

câmbio para investidores; e isenção de impostos aduaneiros sob importação de bens de capital.

Essas medidas acabaram favorecendo a implementação de uma tecnologia intensiva em capital. A regulamentação, por parte do governo, do salário mínimo no setor privado maior do que no funcionalismo público e as restrições sobre contratos, garantindo a estabilidade total do emprego, encorajaram ainda mais a intensidade do capital, em detrimento da intensidade em mão-de-obra. Isso tinha uma implicação direta sobre o custo e produtividade do trabalho, uma vez que, com garantia de estabilidade, os trabalhadores não tinham incentivos para aumentarem a produtividade; dessa forma, seguindo um padrão típico de substituição de importação, uma indústria calcada no capital foi instalada, sacrificando a vantagem comparativa no uso de trabalho e de recursos naturais²⁹.

O capital estrangeiro foi direcionado para as indústrias de produção de bens de consumo não-duráveis e para as indústrias de bens que não podiam ser importados — é o caso das indústrias de material de construção e de processamento de alguns minerais. No entanto, a tecnologia importada só era lucrativa na produção em grande escala, ou seja, era uma tecnologia desenvolvida para o consumo de massa. Na África, o mercado era pequeno, particularmente, porque a renda era muito baixa, então, não havia uma massa consumidora de bens manufaturados, o que tornava inviável a produção em níveis rentáveis. As empresas multinacionais tentaram exportar bens manufaturados na região, porém, a carência de infraestrutura de transportes ligando os países fronteiriços e as más condições portuárias representaram um obstáculo à exportação para os demais países da região. As multinacionais perceberam essas dificuldades logo de início, o que as levou a mudar a concentração de suas atividades para exploração de minérios nobres e petróleo³⁰.

²⁹ Isso, mais cedo ou mais tarde, resultaria em implicações negativas nas contas correntes e viria a comprometer a própria sustentabilidade da indústria.

³⁰ Segundo Gulhati & Sekhar (1982), no Quênia e em Zâmbia, as multinacionais montaram indústrias voltadas para a exportação. Em Zâmbia, essas empresas foram nacionalizadas a partir da segunda metade da década de sessenta, quando passaram a produzir apenas para o mercado interno. Aconteceu algo semelhante na Tanzânia.

Com o capital estrangeiro sendo privilegiado, o exíguo capital privado local não teve um papel significativo no desenvolvimento nessa fase da indústria. As suas atividades foram concentradas na produção de pequena escala, no comércio, na distribuição regional, bem como no setor de transportes. Essa classe, embora desfavorecida, não foi liquidada e viria compor uma facção nacional com idéias nacionalistas que, embora evitada inicialmente pelo Estado, viria a aliar-se ao governo na composição de parastatais — em alguns países ³¹.

Os dados apresentados por Pearson (1969) demonstram que a indústria teve um crescimento considerável nesse período. No Congo, a indústria cresceu a uma taxa média de 11% entre 1948/59; no Zimbábue, a indústria cresceu à taxa média de 8,7% entre 1948/63; na Nigéria, 6% entre 1950/57; e no Quênia, 5% entre 1956/63. No que respeita ao Zimbábue, entre 1945 e 1965, ocorreu um aumento da participação da manufatura no PIB de quase 3% para 20%, enquanto que a participação do setor de minas caiu de cerca de 13% para 7%, e a agricultura de 20% para 12% (Stoneman, 1982, p. 282; Coulson, 1982). Através desses dados evidenciamos a relativa importância do investimento estrangeiro direto no processo de industrialização na África bem como a importância de uma mão-de-obra mais experiente, uma vez que o processo de industrialização nesses países começou cedo, particularmente no Zimbábue, onde a industrialização foi bastante forte desde a década de vinte.

Pearson (1969) indica que os países da união da África do Leste — Quênia, Uganda e Tanzânia — já tinham uma manufatura bastante diversificada entre 1963/64. No setor de bens não-duráveis, produziam bens alimentícios, bebidas, tabaco, têxteis, calçado, vestuário, papel, couro; no setor de bens intermediários, produziam borracha, produtos químicos, petróleo, material elétrico, produtos minerais — metais e não-metais —; no setor de bens de capital, algumas máquinas elétricas e equipamentos de transporte.

³¹ De acordo com Stein (1992), a elite educada juntou-se à política, à burocracia, desempenhando cargos que lhes possibilitavam outras fontes de renda, comércio e propriedade, estabelecendo a relação de patrão cliente (*patronage*) — é o exemplo de sua aliança com capital estrangeiro baseada no *patronage*. Isso tornou a oposição nacionalista ao domínio do interesse do capital estrangeiro na economia limitada.

Coulson (1982), no entanto, menciona que, ao final da primeira metade dos anos sessenta, os governantes estavam insatisfeitos com os problemas do balanço de pagamentos e com o comportamento do capital estrangeiro. As transações correntes apresentavam forte déficit porque, como discutido acima, o processo de substituição de importação requeria elevada importação de máquinas, de peças e de outros insumos intermediários de produção, além de mão-de-obra especializada, provocando forte pressão sobre as contas externas. No tocante ao capital estrangeiro, havia uma relação negativa entre o fluxo de investimento e a expatriação de lucros — ver na tabela seguinte, o exemplo da Tanzânia —, além disso, as empresas estrangeiras preferiam importar insumos sintéticos, produzidos nos países centrais e usados na produção, ao invés de usarem insumos naturais domésticos — é o caso da borracha e do sisal, — sobrecarregando o balanço de transações correntes bem como interrompendo a ligação entre setores, o que desfavorecia o crescimento interno de diversas atividades e impedia a expansão natural da economia e da renda.

De um modo geral, havia a percepção de que o capital estrangeiro e o mercado não proporcionariam a transformação econômica necessária para superar, efetivamente, o subdesenvolvimento: *“a substituição de importação não aliviou significativamente os constrangimentos do balanço de pagamentos; levou ao crescimento da dependência de grande importação de tecnologia intensiva em capital (...), o processo estava fortemente dependente do capital estrangeiro”* (Nixon, 1982, p. 45). Surgiram, então, facções nacionalistas que resolveram dar uma guinada na política econômica, privilegiando um processo nacionalizado de substituição de importação.

Tabela 9: Saída de Lucro Bruto e Entreda de Capital Privado entre 1961 e 1968 na Tanzânia e outros Países em Desenvolvimento (em Milhões de Shs)

Ano	Tanzânia	O.P.D.
1961	-71	50
1962	-73	58
1963	-123	155
1964	-93	79
1965	-110	-6
1966	-114	138
1967	-159	-66
1968	114	76
Total	-857	484

Fonte: Rweyemamu (1971, p.115), citado por Coulson (1982, p. 67)

5.2.2. SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO ASSUMIDA PELO ESTADO

De uma forma geral, a partir da segunda metade dos anos sessenta, os governantes assumiram totalmente o desenvolvimento da indústria, introduzindo várias modificações nas instituições e na política econômica. Herbest (1990) e Stein (1992) comentam que a política econômica passou a ter duas linhas mestras de ação. A primeira linha referia-se à política de comércio exterior, enfatizando três aspectos: i) taxas múltiplas de câmbio selecionando, efetivamente as importações, dando tratamento preferencial aos bens de capital, intermediários e a certos insumos básicos e discriminando fortemente os bens de luxo; ii) a imposição de controle administrativo de importação através de quotas, licenças e tarifas; e iii) o controle de preços e sanção aos bens importados similares aos produzidos domesticamente. A segunda linha era a política de investimento na qual o Estado definiu três prioridades: i) fazer fortes investimentos na manufatura; ii) criar e alargar a infraestrutura de base para a indústria; e iii) orientar outros investimentos de base através da criação de agências estatais ligadas exclusivamente ao desenvolvimento na indústria. As agências foram criadas com as seguintes finalidades: incentivar as empresas estrangeiras a reterem o lucro no país reinvestindo produtivamente no setor de manufatura, caso contrário, seriam nacionalizadas; nacionalizar empresas, bancos e companhias de seguros que estavam sob o domínio do capital estrangeiro; captar e distribuir a poupança doméstica; e administrar a ajuda oficial externa e os projetos financiados no âmbito da ajuda externa.

Devido a dois aspectos, o processo de nacionalização das empresas estrangeiras fazia parte da estratégia dos governos nessa segunda metade dos anos sessenta. O primeiro aspecto estava intimamente ligado ao descontentamento do Estado com as empresas estrangeiras que remetiam os lucros aos seus países de origem, ao invés de reinvesti-los produtivamente, e à criação pouco extensiva de empregos dessas empresas. O segundo aspecto relacionava-se à mudança ideológica de diversos países, como Tanzânia, Zâmbia, Gana, entre muitos outros, que tendiam para uma orientação socialista ou algo muito semelhante (Forrest, 1982; Gulhati & Sekhar, 1982; Coulson, 1982).

Ghai (1991) e Paulson e Gavin (1999b) mencionam que, mediante a onda de nacionalização, os governantes passaram a privilegiar o capital público e o capital privado

doméstico, incentivando o último a aliar-se ao Estado participando na constituição das parastatais — isso aconteceu em países menos radicalmente socialistas. Com isso, a participação da população local na administração das empresas também começou a ser incentivada concomitantemente com a rejeição da administração executada por estrangeiros — inclusive no Quênia e Costa de Marfim, que tinham maior orientação capitalista. Para tanto, foram utilizados alguns subterfúgios, como: i) negar a nacionalidade às minorias alheias; ii) requerer permissão de trabalho aos não nacionais; e iii) impor restrições aos negócios estrangeiros em setores de comércio, distribuição e transportes.

Assim, por trás da industrialização, passaram a ter mais relevância a produção para o mercado interno e a geração de emprego, sendo que alguns governantes exprimem a idéia de autarquismo. Os mais radicais esqueceram-se da meta, estabelecida inicialmente, de que o processo de substituição de importação era um meio de montar e diversificar a base de produção doméstica, além de servir como orientação, posterior para o mercado internacional; nesse sentido, o Estado entrou pesado na indústria, fazendo grandes investimentos para estabelecer fábricas para produção em grande escala algumas em associação com o capital estrangeiro e/ou capital nacional. Isso provocou uma considerável expansão do parque industrial, com multiplicação de plantas que se destinavam basicamente à produção de bens de consumo não duráveis, como têxteis, tintas, plástico, bebidas leves, cerveja; materiais de construção, como cerâmica, torneiras, tubos, ladrilho, telhas; produtos farmacêuticos; fertilizantes e produtos agro-industriais. A exploração de minerais, como o ferro, também foi expandida, e o Estado investiu na produção de petróleo e derivados.

D'Almeida (1986, p.56) indica que o número de empresas públicas na Tanzânia aumentou de 80 em 1967 para 400 em 1981. No Quênia, as empresas públicas aumentaram de 20, quando da independência, para 60 em 1969. Em Gana, a expansão foi de zero, na época da independência em 1959, para quase 100 nos primeiros anos da década de sessenta. Outros países, como Zâmbia, Tanzânia, Senegal, Costa de Marfim, Máli, Mauritânia e Uganda, também tiveram um incrível aumento de empresas públicas no setor³². A tabela a

³² Para mais detalhes, consultar Hyden, 1983 p. 97; Nellis, 1986, p. 56; Constantin et al., 1987.

seguir apresenta a participação de empresas públicas e privadas em alguns países, reportados por Austen (1967).

Por seu lado, Short (1984, p. 118) apresenta dados que sugerem que a participação das empresas públicas no PIB dos países sub-saarianos é duas vezes maior do que nos outros países em desenvolvimento — 17,5% comparado com 8,6% — e que a participação das empresas públicas na formação fixa de capital é quase 17% maior do que a média dos países em desenvolvimento.

TABELA 10: Participação Percentual de Empresas Públicas e Privadas

	Setor Público	Setor Privado
Gana		
1966	56	44
1968/70	48	52
Costa De Marfim		
1968/75	35	65
1973	50	50
Tanzânia		
1962/72	63	37
1972	74	- 26

Fonte: Austen, 1987

A estimativa para Gana é baseada na participação do salário/emprego; os outros números representam a proporção de empreendimentos na formação de capital.

O choque de petróleo de 1973/74 acirrou o problema do balanço de pagamentos e o processo de substituição de importação foi enfraquecido, mas continuou à custa do endividamento externo. No final dos anos setenta, o segundo choque de petróleo piorou de forma crítica a situação do balanço de pagamentos, afetando a importação de bens de capital, intermediários e de outros insumos usados pelas indústrias locais. Isso fez com que o valor adicionado na manufatura passasse a crescer a taxas decrescentes, e aumentasse sobremaneira a taxa de ociosidade das firmas; assim, com o setor totalmente estagnado pela falta de divisas para a importação de bens intermediários e de capital, a indústria acabou por ficar muito aquém do projetado.

De todos os países da África, Nigéria, Quênia e Zâmbia tiveram as maiores projeções na indústria³³; nos demais países, a indústria tinha atingido fracamente o setor de bens de consumo não-duráveis, como bebidas, têxteis, sapatos, vestuário, sabão e alimentos, e de bens intermediários, como materiais de construção, cimento, minerais não-metálicos, fertilizantes e poucos produtos químicos. Apenas na Nigéria e no Quênia³⁴, o desempenho qualitativo do setor manufatureiro persistiu e a incipiente base de indústria alargou-se lentamente, até incluir bens de consumo duráveis, outros intermediários e alguns bens de capital (Forrest, 1982 e Arrighi, 1973).

A indústria, sob a direção do Estado, cresceu muito em tamanho, contudo, em termos de contribuição para a produção, cresceu pouco. Na nossa opinião, esse fraco crescimento não se deve apenas aos estrangulamentos externos e internos, mas, especialmente, à baixa produtividade, má administração, e ao fato de a indústria ter tido mais vocação empregatícia do que empresarial.

5.2.3. AS FONTES DE FINANCIAMENTO USADAS PELO ESTADO

Nessa fase em que a indústria se expandiu subsidiada pelo Estado, podem-se destacar quatro formas pelas quais o processo de substituição seria financiado: as receitas de exportação do setor primário, especialmente, o setor agrícola; o endividamento externo do Estado; a ajuda oficial externa; e a receita de exportação do petróleo e de minérios nobres.

O financiamento efetivo da indústria, com recursos provenientes da exportação de bens primários, na segunda fase de substituição de importação foi menor do que se esperava. Desde a independência, os governantes africanos tinham esperança de que os termos de troca iriam melhorar, de forma que não se preocuparam em modernizar o setor

³³ Nos anos setenta, como expressa Mkandawire e Soludo (1999, pp.12), o Quênia e Zâmbia eram os países mais industrializados do Sub-saara; porém, a participação da manufatura no PIB desses países estava abaixo das “normas de Chenery”. Isso significa que suas taxas de industrialização eram menores do que o esperado para a renda per capita e tamanho de população que apresentavam.

³⁴ Vale ressaltar que países como Uganda e Tanzânia já tinham uma manufatura bastante diversificada entre 1963/64, e que, no setor de bens intermediários, produziam borracha, produtos químicos, petróleo e material elétrico; produtos minerais metais e não-metais e, no setor de bens de capital, algumas máquinas elétricas e equipamentos de transporte. A diferença é que esses setores não cresceram nesses países, como aconteceu na Nigéria e no Quênia.

implementando novas tecnologias de produção, mesmo mantendo a perspectiva de financiar a indústria com recursos provenientes da exportação do setor agrícola. Com os termos de troca declinantes e as políticas discriminadoras do setor, que já vinham sendo implementadas desde o início dos anos sessenta, a contribuição do setor foi irrisória no financiamento da indústria na segunda metade dessa década, em oposição à primeira metade da década, em que as unidades estatais foram instaladas com recursos provenientes da receita de exportação.

Face à incapacidade do setor primário de gerar as divisas necessárias, a restrição cambial levou os governantes a recorrerem às instituições internacionais, solicitando crédito subsidiado para o desenvolvimento de seus projetos. Ao mesmo tempo, recorreram a instituições bilaterais, particularmente, das ex-metrópoles, pedindo ajuda financeira — a fundo perdido, ou com juros subsidiados — para financiarem a indústria. As ex-metrópoles sentindo-se, de certa forma, responsáveis pelas dificuldades financeiras dos países africanos, criaram instituições para atendimento da África que passaram a financiar projetos de toda natureza, fornecendo, concomitantemente, ajuda técnica e máquinas que estavam obsoletas nas linhas de produção européias³⁵.

A partir do primeiro choque do petróleo, as economias africanas enfrentaram restrições cambiais críticas e passaram a apelar recorrentemente para empréstimos às instituições financeiras internacionais, com o objetivo de financiarem não só a indústria, como também o consumo e o déficit em transações correntes, endividando-se terrivelmente³⁶. Em alguns casos, como Nigéria, Congo e Gabão, o processo não se esgotou porque a indústria passou a ser financiada com recursos provenientes da exportação do petróleo, que fornecia divisas para a importação de máquinas e insumos necessários para a manutenção do nível de produção, e para novos investimentos no setor, dando um certo equilíbrio à balança comercial (Forrest, 1992). Em outros países, como Gana, Zaire,

³⁵ Isso, claramente, resultou em um retrocesso do setor em relação ao primeiro período em que o financiamento da indústria foi realizado com o capital estrangeiro privado.

³⁶ Essas duas formas de financiamento trariam outras implicações econômicas — que serão discutidos no próximo capítulo — que tendiam a limitar o processo, sufocando-o preso à sua própria dinâmica, que gerava inconsistência entre importação e disponibilidade de divisas.

Zâmbia e Zimbábue, a industrialização continuou sendo financiada com os recursos procedentes da exportação de minérios nobres, como ouro, diamante, níquel, entre outros (Gulhati e Sekhar, 1982; Fransman, 1982; Stoneman, 1982).

6. DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DA INDÚSTRIA DE SUBSTITUIÇÃO NA REGIÃO SUB-SAARIANA

As principais dificuldades de implementação da substituição de importação foram: i) as impostas pelo setor agrícola; ii) os problemas do balanço de pagamentos; iii) a ausência de capital humano; e iv) o pouco conhecimento da tecnologia.

De acordo com Vitta (1990), o desenvolvimento industrial e econômico não ocorreu como historicamente acontece, com o setor agrícola dando suporte para o processo de desenvolvimento da indústria, isto é, fornecendo alimentos e matérias primas, transferindo capital, gerando divisas e proporcionando mercado consumidor. A única transferência que foi possível fazer do setor agrícola para a indústria foi a de mão-de-obra, dada a elevada taxa de crescimento populacional da região; contudo, o aumento de produtividade por trabalhador, que, em princípio, deveria ocorrer no setor agrícola, não sucedeu, gerando uma forte inconsistência no sistema econômico. Assim, com o desenvolvimento da indústria e o crescimento das zonas urbanas, aumentou a necessidade de produtos fornecidos pela agricultura, quer como alimento para a população urbana, quer como matéria-prima para viabilizar a continuidade do processo de industrialização. A baixa produtividade do setor agrícola não permitiu atender à demanda crescente, gerando inclusive problemas de segurança alimentar em diversos países, como indica a FAO em seu relatório de 1984.

Conforme Sutcliffe (1971), quando se parte de uma economia tipicamente primária, não só os trabalhadores estão concentrados no campo, mas o capital também está aplicado na agricultura; desse modo, a industrialização exige que parte desses recursos seja transferida para o investimento em atividades industriais.

Notamos que na África, a política do governo de transferência de recursos segregou, de certa forma, o setor agrícola, que, com a redução de linhas de crédito para os

agricultores, tanto para plantio como para compra de máquinas e instrumentos utilizados na produção, permaneceu produzindo com uma baixa razão capital/trabalho. Os investimentos em inovações tecnológicas no setor agrícola estatal também não foram estendidos aos camponeses, que eram a maioria e que produziam com meios de produção e tecnologia obsoletos. Ademais, a política de câmbio apreciado, que tinha objetivo de proteger a indústria local, levou à redução da competitividade da exportação agrícola africana no mercado internacional. Esses aspectos, particularmente o primeiro e o último, desencorajaram a produção agrícola tanto para exportação como para o consumo doméstico. Nesse quadro, o setor agrícola tornou-se incapaz de fornecer suporte para o crescimento da indústria porque os aspectos citados originavam: i) baixa renda do agricultor, não gerando demanda ou mercado para os produtos manufaturados na cidade; ii) o setor não teve condições de aumentar a oferta de alimentos e de matéria-prima de acordo com a demanda da indústria crescente e do aumento da população urbana; iii) os termos de troca declinantes não permitiram que o setor agrícola exportasse o suficiente para responder às necessidades de importação de bens de capital e intermediários na indústria.

O problema do balanço de pagamentos, ou restrição cambial, afetava a importação de insumos e de bens de produção, impondo três obstáculos ao desenvolvimento da indústria: primeiro, o nível de produção só poderia ser mantido mediante a importação em nível adequado de insumos de produção, o que, por sua vez, implicava ganhos de divisas; segundo, os investimentos e atividades industriais não precisavam estar necessariamente ligados aos restantes setores e atividades econômicas, porque a indústria, da forma como foi montada, dependia quase que exclusivamente do exterior — havia alguma ligação, mas muito superficial, entre as indústrias e outros setores, como, por exemplo, a agricultura; terceiro, como a importação consistia de insumos essenciais para a produção e investimento, a dificuldade em adquirir divisa suficiente para importá-los resultou em ociosidade da capacidade, redução no emprego, da renda e, por conseguinte, no declínio das economias sub-saarianas.

O problema de capital humano é um fator que foi identificado desde que a África ficou independente, e não podia deixar de ter impactos negativos sobre o desenvolvimento

da indústria, dificultando sua implementação direta e indiretamente³⁷. A escassez de capital humano e a carência de quadros treinados e com alguma experiência burocrática agiam negativamente sobre a organização empresarial — especialmente das estatais —, sobre a coordenação dos processos de produção e, em especial, sobre a forma de gestão das estatais. A deficiência técnica na área de engenharia dificultava a engrenagem da produção nas fábricas e a manutenção das máquinas; esses efeitos diretos sobre a indústria imprimiam elevada ineficiência no setor. A insuficiência de quadros também afetava indiretamente a indústria, na medida em que o governo não conseguia articular uma estratégia e um planejamento adequados para o crescimento do setor. Sem executivos capacitados, era difícil montar um arcabouço institucional e uma burocracia capazes de regulamentar e gerenciar o processo de substituição de importação (Gulhati, 1990 e Helleiner, 1994). Ainda com base nesses autores, as agências do governo, criadas no bojo da política industrial para suprirem a ausência de um mercado de capitais organizado, operavam ineficientemente a alocação de capitais — provenientes da ajuda externa, do setor agrícola, do setor de minas e de petróleo — para a indústria.

Outro obstáculo ao desenvolvimento da indústria apontado por Vitta (1990) foi o nível tecnológico da indústria, que também se manteve muito baixo. O aprendizado da tecnologia e a obtenção do progresso tecnológico eram processos muito custosos, embora a tecnologia tenha estado incorporada à importação de bens de capital. Para esse autor, embora os governantes estivessem cientes da necessidade de introdução de uma tecnologia avançada, com métodos e procedimento de produção e de distribuição de bens e serviços de ponta, pouco esforço foi feito para articular uma meta específica e estabelecer medidas concretas para alcançá-las. Em nossa visão, isso foi, naturalmente, fruto da ausência de uma política tecnológica explícita, da falta de planejamento para o setor, mais particularmente, resultado da eminente falta de recursos.

Alguns autores sugerem que o processo de substituição de importação africana não deu bons frutos porque a política industrial aconteceu no bojo de políticas econômicas

³⁷ O capital humano será discutido de forma abrangente no próximo capítulo; nessa seção, vamos nos ater sumariamente sobre como ela dificultou a implementação da indústria.

realizadas por governantes que não planejaram suas ações nem projetaram as conseqüências. Bruton (1998) aponta que as medidas direcionadas à implementação da indústria de substituição de importação nos países da África tinham pouca racionalidade econômica e eram muito mais *ad hoc* do que em qualquer outra parte do mundo. Vitta (1990) afirma que o desenvolvimento da indústria africana dependia de resultados que eram meros acasos de medidas impostas sem preocupação de causa e efeito. Já De Valk (1994, p. 229) tem uma posição mais coerente. Ele sugere que houve uma política e um planejamento do desenvolvimento da indústria, porém, é questionável se ela foi adequada ou não. Em nossa opinião houve uma política de industrialização, mas o desenvolvimento da indústria foi dificultado pela falta de planejamento, grau de interferência política na gerência das empresas, tipo e qualidade de administração e capacidade de engenharia. Parece-nos, também, que insucesso da industrialização africana está diretamente ligado ao fato do processo ter sido puxado além do nível de capacidade de recursos humanos, dotação de recursos financeiros e tamanho de mercado. Adicionados a esses aspectos, agregam-se o elevado grau de interferência do Estado no mercado — que será analisado no próximo capítulo — e a infraestrutura econômica pouco adequadas.

7. O RESULTADO DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÃO NO SUB-SAARA

Alguns indicadores evidenciam que o desenvolvimento da indústria na África foi relativamente inferior ao progresso na indústria realizado por outros países da periferia que adotaram a mesma estratégia, durante o período em que ocorreu com maior vigor. Em 1960, os países em desenvolvimento contribuíram com 6,9% para o valor adicionado na manufatura mundial, sendo que esta participação aumentou para 8,6% em 1975³⁸. A participação da África Sub-saariana em 1960 foi de apenas 0,7%, já em 1975 foi de 0,8% em 1975 (Fransman, 1982, p.1). Pode-se verificar na tabela a seguir que a participação da África no valor adicionado mundial praticamente não cresceu entre 1970 e 76.

³⁸ Para o mesmo período, os valores correspondentes para as economias industrializadas são 75% e 63,7%, respectivamente, e, para as economias centralmente planejadas 18% e 28%, respectivamente (Fransman, 1982, p. 1).

Tabela 11. Participação dos Países do Sub-saara e de outros Países em Desenv. no Valor Adicionado da Manufatura Mundial entre 1960 e 1976

Ano	Sub-saara	O.P.D	Total.P.D
1960	0.70	..	6.90
1970	0.69	6.64	7.33
1971	0.70	6.60	7.67
1972	0.70	7.10	7.80
1973	0.71	7.21	7.90
1974	0.72	7.54	8.26
1975	0.80	7.96	8.60
1976	0.71	7.96	8.67

Fonte: UNIDO (1979, p.37) e Fransman (1982, p.2)

OPD - Outros Países em Desenvolvimento

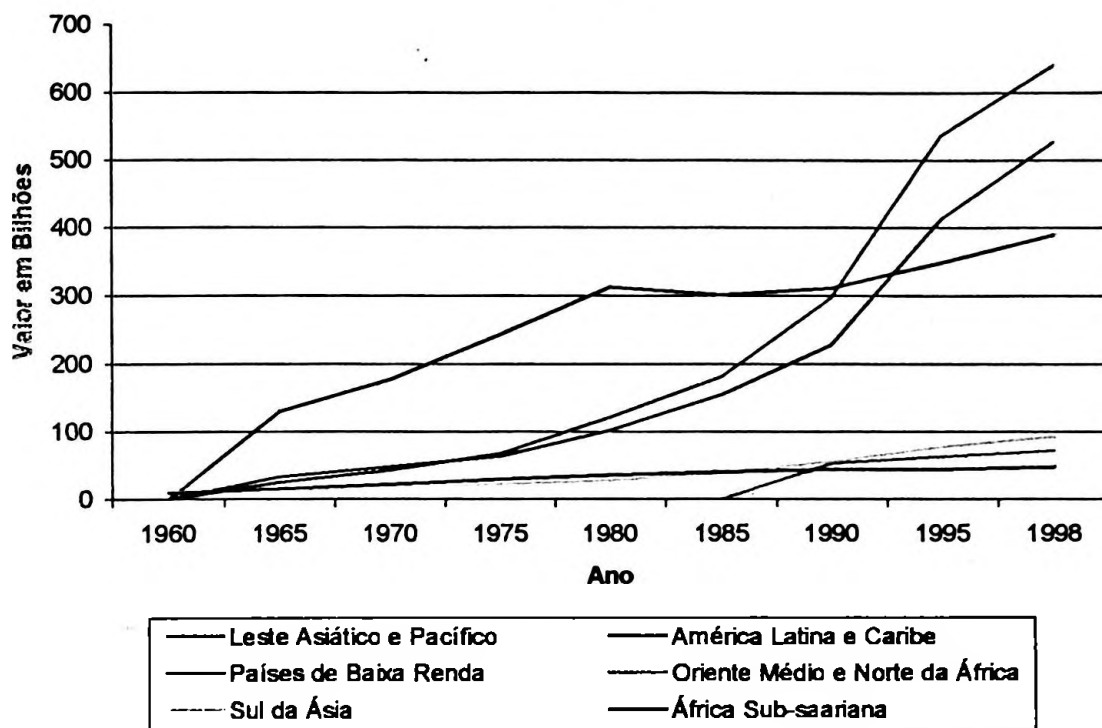
TPD - Total de Países em Desenvolvimento

Os gráficos 1 e 2, que seguem, demonstram que a África Sub-saariana é uma das regiões com menor participação na manufatura mundial. Contudo, o setor cresceu a taxas médias elevadas de cerca de 6,5% a.a. entre 1965 e 1980. A partir de 1985, há um retrocesso no crescimento da manufatura, no âmbito do ajustamento estrutural.

Outro indicador do desempenho da manufatura africana é a participação média da exportação da manufatura sub-saariana na exportação manufatureira mundial. Esse indicador demonstra que a exportação da manufatura do Sub-saara caiu de 1,12% entre 1970/71 para 0,60% entre 1975/76 (Fransman, 1982, p.2).

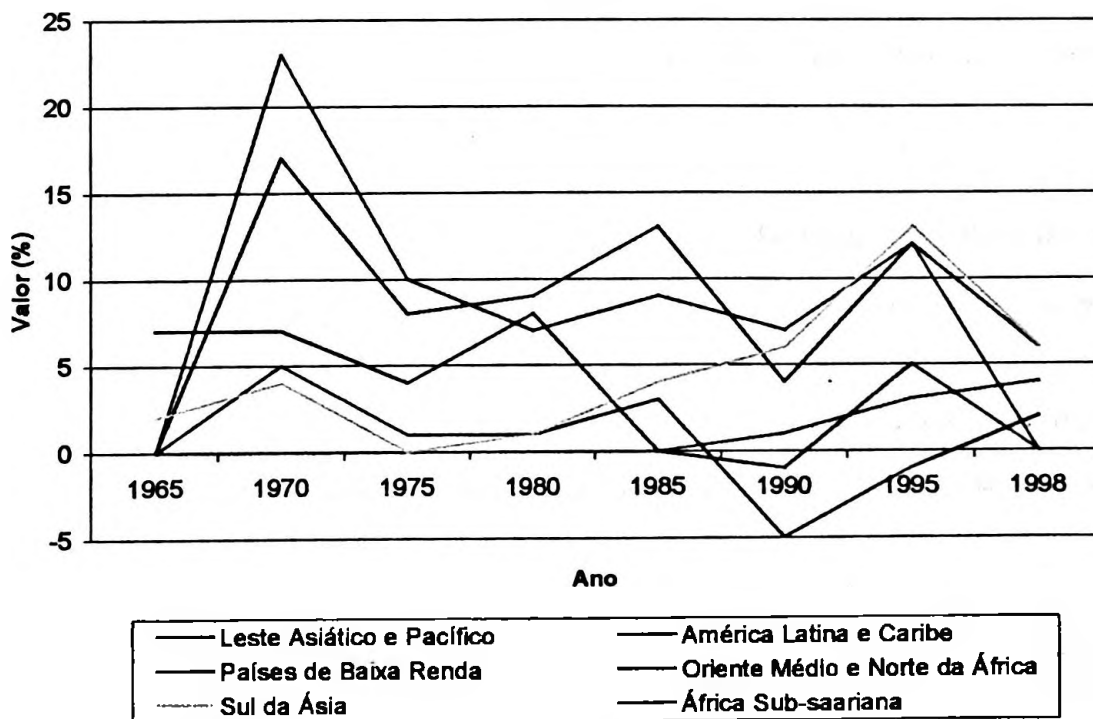
Na metade dos anos oitenta, depois de 25 anos debruçando-se sob a estratégia de industrialização por substituição de importação, o setor manufatureiro africano não passava de um pequeno enclave na economia da região, respondendo por 7,5% do crescimento do PIB em 1983. Em diversos países, a participação da manufatura no PIB até caiu, de 9% em 1965 para 7% em 1983, demonstrando retrocesso do processo ao longo do tempo, estagnando em 7% no PIB (Iheduru, 1999).

Gráfico 1: Valor Adicionado na Manufatura de Várias Regiões do Mundo (bilhões, 1995)



Fonte: Elaborado pelo autor (dados do Banco Mundial, 2000).

Gráfico 2: Taxa de Crescimento do Valor Adicionado na manufatura (% anual)



Fonte: Elaborado pelo autor (dados do Banco Mundial, 2000).

O Banco Mundial (1994) aponta que a taxa média anual de crescimento da manufatura caiu drasticamente de 4,3% entre 1970 e 1980 para 1,4% entre 1980 e 1992.

Face a tantas restrições, os resultados não poderiam ser melhores; na realidade, o parque industrial africano pouco se desenvolveu e ganhou características peculiares que foram engendradas pela interação de aspectos estruturais da região, restrições externas e dificuldades de políticas internas³⁹. Primeiro, a produção tinha um custo elevado, por depender quase que exclusivamente da importação de insumos e de máquinas. A escassez de água e de energia elétrica, causadas pelo rápido crescimento da indústria e da população em relação ao crescimento da infra-estrutura, tornavam esses bens escassos, onerando mais a produção⁴⁰. Segundo, por duas razões, as plantas foram superdimensionadas, mal concebidas e mal localizadas: i) corrupção do governo; e ii) financiamento e montagem de unidades de produção por agências⁴¹ internacionais⁴². Grande parte dessas unidades de produção era ineficiente, por terem sido montadas com máquinas obsoletas, doadas pelos países parceiros, ou deveriam ser compradas no âmbito da ajuda a que o projeto estava vinculado. Conforme Jaycox (1993, p.147), *“as agências de desenvolvimento em África falharam (...) em insistir na sua completa participação local na identificação e desenho de projetos. (...) falharam em não assegurar o envolvimento dos governos locais (...) do sub-saara”*. Terceiro, a ineficiência estava ligada também ao tipo e à qualidade da administração local, pouco capaz, pouco experiente e mal treinada, ao que se adicionava a baixa qualificação de quadros e uma massa de mão-de-obra não qualificada e analfabeta. Por fim, o baixo nível de renda e o tamanho do mercado de cada país, além do fechamento de algumas fronteiras entre países da região, devido a conflitos civis, e do fraco desenvolvimento de infraestrutura de transporte que ligava países vizinhos não permitiam economias de escala. Esses aspectos somados à sobrevalorização do câmbio, que reduziu a competitividade da exportação agrícola, gerando escassez de divisas para importar máquinas e matéria-prima, e ao superdimensionamento das plantas geraram excesso de capacidade da indústria e o seu fracasso.

³⁹ A interação desses três componentes que afetaram a industrialização dos países sub-saarianos será examinada na próxima seção.

⁴⁰ Isso constituía um entrave ao investimento estrangeiro, pois esses custos “suplantavam” os incentivos fiscais.

⁴¹ Alguns autores assinalam que essas agências não tinham a mínima noção das necessidades dos países e, que tinham interesses comerciais atrelados ao financiamento dessas unidades de produção.

⁴² Particularidades do sistema de ajuda externa serão detalhadas no próximo capítulo.

8. CONCLUSÃO

Ao longo do capítulo, vimos que, desde 1920, já havia necessidade de substituir as importações nas economias africanas, ainda sob o regime colonial. Todavia, a política colonial, que tinha o interesse de manter o mercado africano cativo para os produtos manufaturados da Europa, bloqueava as tentativas de implementação da indústria, fazendo com que o processo não tivesse passado apenas de tentativas frustradas dos colonos. Após a independência, a maioria dos países africanos concebeu a idéia de que a indústria seria o motor do crescimento que levaria ao desenvolvimento, conseqüentemente, adotaram a estratégia de industrialização pela via de substituição de importação à luz da América Latina.

Contudo, ao contrário do que ocorreu na América Latina, a estratégia na África não foi bem sucedida, devido aos grandes estrangimentos estruturais do mercado interno e às fortes restrições externas. O capital físico e o humano disponíveis na África Sub-sariana eram bastante escassos em comparação com os outros países subdesenvolvidos. A taxa de alfabetização era muito baixa, a mão-de-obra pouco capacitada e os quadros experientes eram muito restritos; ademais, as instituições e a burocracia voltadas para o desenvolvimento eram frágeis, como reflexo da exigüidade de quadros capacitados.

O baixo nível de poupança doméstica e os termos de troca declinantes para os bens primários de exportação contribuíram para que os investimentos no setor industrial ficassem muito aquém do planejado, mesmo contando com a ajuda externa. Essa constelação de restrições e a própria dinâmica do processo contribuíram para que a estratégia de substituição de importação da África aumentasse a dependência em relação aos países desenvolvidos e ao mercado internacional.

Em nossa análise, ficou evidente que o parque industrial africano não passou de elefantes brancos, impregnados de ineficiência e de obsolescência tecnológica, funcionando abaixo da capacidade de utilização, devido ao super-dimensionamento, à ausência de economias de escala e à elevada necessidade de importação de insumos e máquinas, que

não eram repostas, muitas vezes, devido à escassez de divisas para importá-las. Qualquer que tenha sido o esforço feito no setor de indústria, esse foi superado pelos problemas indicados, que tornavam os custos de produção demasiadamente elevados.

Nessas condições, o Banco Mundial, que, em 1981, tinha apresentado a região Sub-saariana como a menos industrializada do mundo, não mudou seu discurso nos seus relatórios de 1989 e 1994 *“a África é a região menos industrializada do mundo, tendo que importar praticamente todos os bens para consumo e investimento”*.

Embora objeto de estudo do próximo capítulo, é pertinente frisar que a maioria dos problemas do setor industrial é atribuída às (ações) atitudes e opções de políticas escolhidas pela elite política: as medidas no âmbito da industrialização por substituição de importação e os investimentos relacionados à manufatura e aos setores subjacentes eram gerenciados como armas políticas do governo ou do partido. O domínio da indústria era mais uma forma de legitimação de políticos do que uma política econômica racional para o desenvolvimento do setor. As medidas implantadas eram, de certa forma, aleatórias e resultaram, mais cedo ou mais tarde, no fracasso do setor, bem como na crise econômica generalizada, pois toda a região estava alavancada num setor altamente deficitário e ineficiente, financiado à custa de dívida externa.

No próximo capítulo, a discussão será voltada para aspectos estruturais das economias sub-saarianas, opções de políticas econômicas e estrangulamentos externos que desempenharam um papel importante na estagnação das economias de toda a região e que foram elementos cruciais no desenvolvimento da crise econômica que se instaurou em a região entre os anos sessenta e oitenta.

CAPÍTULO III
DIAGNÓSTICO DA CRISE: 1960-1985

1. INTRODUÇÃO

Após a independência, a África sub-saariana experimentou uma rápida sucessão de problemas econômicos, sociais e políticos, entre os quais destacamos a queda das receitas de divisas, a falha do setor de produção industrial e o declínio na produção agrícola — e, conseqüentemente, queda no volume exportado —, que conduziram os países sub-saarianos ao esgotamento. Esses elementos fazem parte de fatores estruturais, externos e internos, que caracterizam a severa crise econômica na qual a região mergulhou nos anos oitenta. A magnitude dessa crise produziu tentativas de explicações de diversas naturezas pelas organizações internacionais e por economistas políticos, particularmente, africanos, prevalecendo duas abordagens principais, uma internalista e outra externalista. A perspectiva externalista, predominantemente, atribui a responsabilidade da crise à deterioração das relações de troca e à instabilidade dos mercados internacionais; a internalista responsabiliza, principalmente, as falhas das políticas locais.

Note-se que, em seus estudos, ambas as abordagens negligenciam fatores estruturais e históricos, fazendo-se necessária uma análise mais ampla desses fatores e de suas relações no processo de geração da crise. Assim, o objetivo deste capítulo é tentar preencher uma lacuna no entendimento da crise, fazendo-se mais presente, em sua interpretação, a contribuição dos fatores estruturais. Para isso, atribuímos ao capítulo a seguinte organização. A primeira seção trata-se de um sucinto panorama geral da crise; na segunda seção, fazemos uma análise dos fatores estruturais, destacando os que explicam o esgotamento econômico da região; na seção seguinte, examinamos os fatores externos, mostrando como os choques externos e a volatilidade dos mercados internacionais de *commodities* corroboraram para aumentar as dificuldades econômicas por que passaram os países sub-saarianos; na quarta seção, esmiuçamos a contribuição das falhas de políticas domésticas na acentuação dos problemas econômicos no Sub-saara. Na quinta seção, tentamos caracterizar a crise segundo as interpretações internalista e externalista e alargar o horizonte de análise englobando a influência de outros fatores, como os estruturais, no processo de geração da crise econômica na região; por fim, na sexta seção, fazemos uma conclusão, elaborando um sumário geral das inconsistências econômicas que levaram ao colapso da região.

2. A CRISE SUB-SAARIANA

A economia sub-saariana vinha arrastando-se numa trajetória de estagnação desde o início dos anos sessenta. No início da década de oitenta, instaurou-se uma crise na região, na seqüência dos dois choques de petróleo de 1973/74 e 1979 e de dois períodos de severa seca, de 1973/74 e 1980/85. As contas externas pioraram significativamente com a redução das exportações e com aumentos nos montantes de importação de petróleo e de alimentos, provocando forte crise cambial.

Entre 1980 e 1985, a exportação média foi de US\$61 milhões (preços constantes de 1995)⁴³, enquanto que as importações médias ficaram em torno de US\$89 milhões, o que significa um déficit comercial de cerca de US\$28 milhões, correspondente a quase 11% do PIB. Em 1980, a conta capital apresentava um déficit de US\$70 milhões. Esse déficit iniciou-se em 1977, sendo que, no período de 1977 a 1985 foi em média 75 milhões de dólares⁴⁴ (Indicadores do Banco Mundial, 2000).

A redução da capacidade de importação de combustíveis devido ao preço do petróleo onerava a produção em todas as atividades econômicas, mais particularmente na indústria, pois, na maioria dos países, a produção de energia era derivada de petróleo, sendo que, em diversos países, a produção caiu substancialmente. A indústria, na seqüência da crise cambial, viu sua produção reduzindo-se também com os cortes na importação de insumos intermediários e de bens de capital, para permitir o aumento da importação de alimentos e combustível. A crise cambial também levou a redução do investimento no setor, cujo crescimento caiu da taxa de 3% a.a. na década de setenta para uma taxa anual nula entre 1982 e 1985. A taxa de crescimento da indústria caiu de quase 3% a.a. entre 1975 e 1979 para 0,6% a.a. entre 1980 e 1985, sendo que, entre 1981 e 1983, o setor cresceu à taxa negativa de cerca de 5% a.a.

⁴³ Todos os valores monetários fornecidos nesta seção referem-se a preços constantes de 1995.

⁴⁴ Esses déficits eram cobertos, na maioria das vezes, com recursos de ajuda oficial externa destinada ao equilíbrio do balanço de pagamentos.

A agricultura, que já estava prejudicada pela ausência de uma política explícita para o setor, manteve-se estagnada com a seca e a crise cambial, sofrendo cortes na importação de fertilizantes e pesticidas, entre outros insumos, e equipamentos. Assim, o setor agrícola continuou estagnado, crescendo à taxa média de apenas 1% a.a. na segunda metade da década de setenta. A partir de 1980 até 1983, a produção decresceu em torno de 0,5% a.a. (Indicadores do Banco Mundial, 2000).

Entre 1982 e 1985, o PIB decresceu a uma taxa média de 0,5% a.a. Em 1982, foi verificada a menor taxa de crescimento do PIB da história do Sub-saara: 2% negativos (Indicadores do Banco Mundial, 2000).

Com as exportações crescendo a uma taxa média de 0,97% a.a., além de acumular déficits externos, como foi mencionada anteriormente, a base de receitas fiscais reduziu significativamente, pois era calcada na taxação da exportação, resultando num déficit fiscal superior a 7% do PIB, e num acúmulo de endividamento externo de US\$84 bilhões, correspondendo a 91% das exportações e quase 31% do GNP, em 1980 (Banco Mundial, 1994). Entre 1980 e 1985, o déficit orçamentário, incluindo os juros, foi de cerca de 4% do PIB, segundo os indicadores do Banco Mundial (2000).

Nessa seção demos um sucinto panorama geral da crise, pois, nas próximas, estaremos analisando os fatores que a desencadearam, fornecendo os números e estatísticas que serviram como apoio para a análise.

3. FATORES ESTRUTURAIS

Os fatores estruturais dividem-se em: heranças históricas; geografia política e econômica; dotação de recursos, fatores climáticos e estrutura de produção; rápido crescimento populacional e urbanização. No tópico da herança histórica, vamos considerar a dotação de capital humano, o poder decisório e a capacidade institucional. Na dotação de recursos, clima e estrutura de produção, daremos mais ênfase à estrutura de produção herdada do governo colonial. No tópico geografia política e econômica, vamos analisar a

divisão geográfica dos países na época colonial e seu papel na instabilidade política da região, além das conseqüências no desenvolvimento econômico.

3.1. HERANÇAS HISTÓRICAS

3.1.1. CAPITAL HUMANO

Até a Segunda Guerra Mundial, a África sub-saariana sempre foi fracamente dotada de capital humano, devido às regras coloniais que mantiveram a população autóctone⁴⁵ afastada de qualquer educação formal; por isso, quando da independência, a partir de 1956, o capital humano⁴⁶ era extremamente reduzido na região. Em relação ao número de pessoas matriculadas no ensino primário e analfabetismo adulto, em 1965, a África sub-saariana apresentou níveis inferiores ao da Ásia — 68% e 46% no Sub-saara contra quase 46% e 67% na Ásia, respectivamente. Como pode ser observado na tabela 12 a seguir, em 1960, o Sub-saara era a região periférica com menor percentual de pessoas matriculadas no ensino primário (39%)⁴⁷. Duas décadas mais tarde, essa percentagem quase que dobrou, passando para aproximadamente 81%, mas, ainda assim, não alcançou o percentual de 87% da Ásia e Pacífico em 1965.

No período de 1970 a 1985, conforme a tabela 13, a seguir, a taxa de analfabetismo caiu consideravelmente, partindo de cerca de 72% para quase 56%, respectivamente; porém, a taxa de 1985 para a região ficou muito aquém da taxa de 26% apresentada pela Ásia e Pacífico, ainda que superior às taxas alcançadas pelo Norte da África e pelos países restantes de baixa renda, o que demonstra uma relativa melhora da região.

⁴⁵ Em muitas colônias, a população autóctone não era considerada cidadã; tais pessoas eram consideradas meros instrumentos de trabalho.

⁴⁶ O resultado da colonização da África, em termos de desenvolvimento social, é extremamente desanimador, particularmente quando comparado com o de ex-colônias de nações de outras regiões. Por exemplo, o resultado das regras coloniais do Japão sobre a Coreia e dos Estados Unidos sobre as Filipinas. Diversos indicadores evidenciam o impacto estrutural da diferença na colonização. Em alguns dos indicadores, como a expectativa de vida, o número de pessoas matriculadas no ensino secundário, a mortalidade infantil e o número de população por médico, apenas em 1990, a África atingiu o nível correspondente ao da Ásia de 1960.

⁴⁷ Se não fosse o rápido crescimento do ensino após a Segunda Guerra, o número de pessoas arroladas no ensino primário não seria compatível nem mesmo com os outros países de baixa renda.

Tabela 12: Percentagem da População matriculada no Ensino Primário

Ano	Ásia e Pacífico	América Latina	Norte África e Oriente Médio	África Sub-Sah.	Países Baixa Renda	País Renda Média
1960	101.18	89.25	53.91	38.99	43.77	84.86
1965	87.21	98.57	65.74	45.66	49.26	93.43
1970	89.76	107.38	70.16	51.24	54.87	97.85
1975	114.03	98.88	81.95	59.73	66.34	96.60
1980	110.58	104.78	86.65	80.69	81.46	99.80
1985	118.80	105.30	91.97	76.25	82.18	101.35
1990	120.15	105.08	97.37	75.75	82.46	102.19
1995	114.94	111.96	96.23	..	..	105.01

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000.

Tabela 13: Taxa de Analfabetismo Adulto (idade superior a 15 anos)

Ano	Ásia e Pacífico	América Latina	Norte África e Oriente Médio	África Sub-Sah.	Países Baixa Renda	País Renda Média
1970	44.16	26.17	69.76	71.76	63.61	22.60
1975	37.61	23.10	63.76	66.93	59.05	20.37
1980	31.16	20.06	57.90	61.68	54.20	18.37
1985	25.53	17.45	51.93	55.88	49.52	16.68
1990	20.93	15.20	45.92	50.09	44.84	14.96
1995	17.40	13.26	40.21	44.10	40.20	13.36
1998	15.54	12.22	36.85	40.52	37.61	12.44

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000

Com relação ao ensino secundário, houve um relativo progresso na região como pode ser observado na tabela 14 a seguir. 4% e 6% do total da população cursava o ensino secundário em 1960 e 1970, respectivamente; em 1985, houve um aumento substancial de pessoas no ensino secundário, já que o percentual subiu para 20%. Essa percentagem é comparável aos 19% e 18% de pessoas no ensino secundário, na Ásia e Pacífico, em 1960 e no Norte da África, em 1965, respectivamente, e é comparável ao percentual de 21% para outros países de baixa renda em 1980.

O cenário do ensino universitário apresentado na tabela 15, a seguir, é desanimador. Em 1965, apenas 0,6% da população estava matriculada no ensino terciário; vinte anos

mais tarde, pouco menos de 2,5%, mais de 3 pontos percentuais abaixo do atingido pela Ásia e Pacífico em 1985.

Tabela 14: Percentagem da População matriculada no Ensino Secundário

Ano	Ásia e Pacífico	América Latina	Norte África e Oriente Médio	África Sub-Sah.	Países Baixa Renda	País Renda Média
1960	19.02	14.51	12.27	4.04	5.63	19.38
1965	..	20.13	18.12	5.22	8.33	25.99
1970	24.32	28.08	23.64	6.33	10.45	32.18
1975	42.34	35.20	34.43	9.87	15.96	40.60
1980	44.23	42.05	42.26	15.01	21.56	59.94
1985	41.63	..	49.98	20.09	26.40	..
1990	48.13	49.50	57.02	23.44	26.84	65.18
1995	63.77	..	63.13	..	..	69.03

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000.

Tabela 15: Percentagem da População matriculada no Ensino Terciário

Ano	Ásia e Pacífico	América Latina	Norte África e Oriente Médio	África Sub-Sah.	Países Baixa Renda	País Renda Média
1965	1.13	4.33	3.78	0.56	0.76	6.31
1980	3.63	14.00	10.64	1.75	2.90	19.94
1985	5.61	16.22	10.65	2.34	3.95	22.26
1990	6.02	17.23	12.29	2.95	4.33	23.11
1995	8.68	..	15.13	3.39	5.02	25.20
1996	9.59	19.55	16.15	2.40	5.22	25.37

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000.

Após a independência, os países da região apresentavam severa deficiência e desvantagem em relação ao resto do mundo no que diz respeito ao capital humano. No Estado colonial, as decisões de política eram tomadas pelas metrópoles e implementadas nas colônias, por meio de uma restrita burocracia constituída majoritariamente por europeus; nesse sentido, a herança colonial legou uma massa de capital humano extremamente subdesenvolvida e um exíguo quadro com alguma experiência em

administração, gerência, finanças e conhecimentos em áreas técnicas para compor os quadros do funcionalismo público e das empresas. Em alguns países, praticamente, não havia sequer o minúsculo quadro de profissionais com o qual outros países puderam contar, isto é, profissionais com alguma qualificação para analisar os problemas econômicos, definir as opções políticas e gerenciar todo o processo de planejamento, preparação e implementação de políticas econômicas e sociais (Gulhati, 1990; Ilheduru, 1999). Em diversos países, alguns ministros e o presidente não possuíam o ensino secundário completo, é o caso de Cabo Verde, Guiné Bissau, Angola, Moçambique, entre outros.

A escassez de capital humano teve três conseqüências básicas: primeiro, refletiu na reduzida capacidade de planejar e implementar políticas econômicas, especialmente as que exigiam elevado grau de coordenação da administração pública; seu resultado foi o acúmulo de diversos problemas econômicos, devido às prescrições baseadas em intuições dos políticos em vez de racionalidade econômica; isso, por sua vez, traduziu-se na incapacidade do governo de colocar em ação programas para desencadear o processo de desenvolvimento. Segundo, as empresas, particularmente as estatais, eram impregnadas de ineficiência administrativa, pois a capacidade de planejamento empresarial e de coordenação dos processos de produção de seus gerentes era limitada. Por fim, a escassez de capital humano implicou elevados dispêndios do Estado e das empresas, que tiveram de importar de quadros estrangeiros para ocupar cargos de executivos e de assessoria aos governos.

3.1.2. CAPACIDADE INSTITUCIONAL

O Estado colonial era uma estrutura institucional a serviço de interesses da metrópole; desta forma, era constituído de instituições voltadas para a regulamentação das atividades de apropriação de recursos locais e de distribuição de bens manufaturados das metrópoles. Em outras palavras, o objetivo dessas instituições era gerar lucro para as metrópoles e, não, administrar um país e fornecer bem-estar aos seus cidadãos, mesmo porque, em diversas colônias, a população autóctone não era considerada cidadã. Então, instituições judiciárias e leis de regulamentação do mercado e da sociedade, bem como instituições educacionais e de saúde, eram escassas e apenas destinadas aos europeus.

Depois da II Guerra, com a mudança na forma de colonização, a população negra começou a ter acesso às instituições, particularmente de ensino, mas ainda eram pouco desenvolvidas e pouco difundidas. Assim, a estrutura institucional herdada na maioria dos países era insuficiente e inadequada para gerenciar e desenvolver uma nação. Ademais, em diversos países, as instituições metropolitanas foram destruídas durante a luta pela independência. Adaptar as instituições antigas às novas condições, bem como construir e estruturar novas instituições, exigiu grande esforço e elevado dispêndio de recursos.

O bom funcionamento dessas instituições dependia de recursos humanos⁴⁸ cuja qualidade era muito baixa, por isso, a capacidade do poder decisório do governo manteve-se muito fraca ao longo de décadas. De acordo com Hope (1997) e Sandbrook (1986), as decisões de políticas de desenvolvimento, na maioria dos países da região, eram formuladas por meio de intuições, baseadas na ideologia dos governantes, e implementadas de forma aleatória; assim, tiveram um efeito desastroso sobre as economias sub-saarianas, particularmente, quando as políticas implementadas combinaram-se com as condições adversas do ambiente econômico internacional.

A dotação de capacidade empresarial também era minúscula, pois embora a atividade comercial fosse forte durante toda a época colonial, esta era dominada pelos europeus. Na África Central e do Leste, as atividades de comércio, finanças e manufatura eram quase que exclusivamente reservadas aos europeus, em menor escala, aos árabes e asiáticos; não havia participação africana nessas atividades, especialmente na indústria. Após sessenta anos da nova política colonial, economias mais avançadas como as do Quênia, Uganda e Zimbábue tinham uma população local participando mais ativamente no comércio, porém, nenhum africano possuía uma empresa com mais de 10 funcionários (Acharya e Shankar 1981).

⁴⁸ Esse fato adicionado aos sistemas de corrupção baseados nas atividades de *patronage* e clientismo que se desenvolveram com o passar do tempo contribuíram largamente para que essas instituições fossem amplamente ineficientes.

Segundo Acharya e Shankar (1981), Harris (1971) e Kilby (1975), a herança de capacidade empresarial foi mais promissora na África Ocidental. Essa região experimentou a transição de uma comunidade agrária para uma sociedade com orientação de mercado, que permitiu uma longa exposição de africanos à agricultura comercial e desencadeou um processo de engajamento dos mesmos em diversas atividades comerciais: bancária, tipográfica, elétrica e manufatureira — cerâmica, vidro e sabão. Esse processo certamente contribuiu para constituir uma sociedade menos primitiva, entretanto, foi bastante limitado, abrangendo apenas a Nigéria, Gana, a Costa do Marfim e o Senegal.

Após quarenta anos de independência, a capacidade institucional e empresarial nos países da África sub-saariana continuam pouco desenvolvidas. É evidente que um dos problemas cruciais é a fraca dotação de capital humano⁴⁹; contudo, existem outros fatores que se somaram à dotação do capital humano e perturbaram o processo de desenvolvimento, tanto do capital humano como das instituições, resultando no que é a região hoje. Dentre esses fatores, podemos destacar a estatização das economias e o controle de praticamente todas as atividades econômicas, sociais e culturais pelo Estado, a instabilidade política das novas nações e os numerosos conflitos civis internos e entre países vizinhos.

3.2. DOTAÇÃO DE RECURSOS, CLIMA E ESTRUTURA DE PRODUÇÃO

A África é um dos continentes mais bem dotados de recursos naturais, particularmente, minerais; contudo, a exploração desses recursos, até o momento da independência, ficou restrita, em cada país, a um pequeno número de produtos que a metrópole achasse ser a vocação de cada país ou que tivesse mais necessidade, o mesmo ocorria no setor agrícola. Assim, nos primeiros anos após a independência, o conhecimento da base de recursos era limitado ao que já era explorado na época colonial, e o padrão de investimento na produção para exportação, basicamente, não sofreu alterações, segundo Arrighi (1973). Ao longo dos anos, não se fez muito esforço para explorar minérios que não

⁴⁹ A carência de capital humano e a urgência de seu desenvolvimento continuam sendo clamados pelas instituições de Bretton Woods e outras organizações internacionais que não enxergam um futuro promissor para a África que não seja através do investimento social.

o petróleo, ouro, diamante, níquel, bauxita, cobre, ferro, entre alguns outros comercialmente importantes, porque o preço da matéria-prima, em queda no mercado internacional, não compensava o elevado custo de pesquisa e instalação de unidades de extração⁵⁰.

No que respeita à estrutura de produção, a herança colonial foi muito precária; a agricultura usava técnicas obsoletas e a produção era de subsistência. A exploração agrícola para a exportação era limitada a um ou dois produtos, que, por suas próprias características, se reproduziam em grande quantidade, sem necessidade de tecnologia avançada, este é o caso do amendoim, coco, castanha de caju, sisal, cacau, café e algodão⁵¹. No setor de exploração mineral, a situação era similar ao da agricultura.

Após a independência, o setor agrícola continuou praticamente o mesmo, ou até piorou, pois foi desfavorecido pela política industrial. Grande parte da produção continuou sendo de subsistência, pois os pequenos agricultores não tinham acesso ao crédito, subsídios em fertilizantes e sementes, dentre outros incentivos; contudo, paralelamente, havia uma produção de grande escala, extremamente mecanizada e tecnologicamente avançada nas fazendas do Estado. Na mineração, foi introduzida uma tecnologia mais avançada na exploração de petróleo e derivados, principalmente na Nigéria, Congo e Gabão, bem como na produção e lapidação de minerais nobres.

No que respeita à indústria, como foi visto no capítulo anterior, embora tenha sido estabelecida mais recentemente, a tecnologia usada era ultrapassada em relação à do mercado internacional, devido ao fato de grande parte do parque industrial ter sido montado com equipamentos ou linhas de montagem obsoletas, doados no âmbito dos programas de ajuda externa.

Sendo tecnologicamente defasados em todos os setores, os países africanos não poderiam ser competitivos no mercado internacional. Associados ao atraso tecnológico, boa

⁵⁰ Para mais informações, vide Sachs e Warner (1995 e 1996).

⁵¹ Além disso, não foram introduzidas espécies de outras regiões que poderiam ser cultivadas com alguma vantagem comparativa para diversificar a pauta de exportação agrícola.

parte dos países sub-saarianos possuíam fatores climáticos totalmente adversos a qualquer tipo de exploração econômica. O clima tropical seco, com forte escassez de chuvas, afeta negativamente os investimentos na produção agrícola e na indústria, pois bens como energia e água, essenciais à produção, têm um elevado custo, onerando a produção. Ademais, o clima muito quente dificulta o controle de pestes nas plantações e doenças na população, dificultando a manutenção da safra agrícola e do capital humano, prejudicando a sobrevivência da população.

A seca é um aspecto de grande importância na formação de perspectivas e na tomada de decisões econômicas de curto e de longo prazo na África. É um fator que causa choques, altera a receita em divisas, via variação da exportação, o que, por sua vez, piora a situação do balanço de pagamentos e altera os gastos planejados para os projetos de desenvolvimento, afetando negativamente a trajetória das economias dependentes da exportação de bens agrícolas. Por exemplo, nos períodos de 1973/74, 1980/82 e 1984/1985, a seca foi particularmente severa, reduzindo dramaticamente a produção agrícola, gerando redução de exportação e aumento da dependência de importação de alimentos, acentuando a restrição de divisas (Banco Mundial, 1994).

3.3. RÁPIDO CRESCIMENTO POPULACIONAL E URBANIZAÇÃO

O elevado crescimento da população na África negra tem sido motivo de preocupação entre as organizações internacionais e economistas porque o crescimento da renda, a produção de alimentos e a disponibilidade de recursos para prover infra-estrutura de base na região não têm acompanhado a crescente demanda. Em 1960, a população local era estimada em cerca de 223 milhões de habitantes; em 1999, a estimativa foi de aproximadamente 640 milhões, demonstrando que, em trinta e nove anos, a população quase que triplicou (Indicadores do Banco Mundial, 2002).

Entre os anos sessenta e 1989, a taxa de crescimento populacional da região aumentou de cerca de 2,6% entre 1960/69 para 3% nos anos oitenta. No último período, a população aumentou em 22%. No início da década de oitenta, havia cerca de 380 milhões de habitantes; no final desta década, o número pulou para 490 milhões.

Conforme Iko (1980, p. 22), Harrison (1987) e Uche (1994), grande parte dessa população é do campo ou originária dele. Seu elevado crescimento e o viés urbano de políticas econômicas que discriminaram o setor agrícola aceleraram o êxodo rural, aumentando a taxa de urbanização. Em 1965, a população urbana foi estimada em aproximadamente 40 milhões de habitantes; 10 anos depois, o número de urbanos atingiu mais de 62 milhões, o que significa um aumento da população aglomerada nos centros urbanos de 55% (Indicadores do Banco Mundial, 2002). Ilheduru (1999, p. 43) estimou uma taxa de crescimento de urbanização anual de 4,6%, entre 1950 e 1970, e 5,2%, entre 1970 e 1980. Esses dados mostram a crescente fuga da pobreza, fome e desemprego rurais. Harrison (1987, p. 139) interpretou, em poucas palavras, a razão de tanto êxodo: *“A maioria é conduzida por necessidade de sobrevivência. A terra não permite emprego, então a migração é uma súplica ao emprego, uma expressão corajosa da disposição a trabalhar mais do que o solo pobre ou a sociedade injusta da região natal permite. Migração é um sintoma da pobreza rural...”*.

Essa forte tendência à urbanização implica sérios problemas sociais e econômicos aos governos, uma vez que o aumento da população urbana impõe a necessidade de um ajuste expressivo em infraestruturas e sistemas de saúde e educação das cidades. Isso leva à necessidade de aumento considerável de despesas públicas para suprir essas tais demandas. No caso sub-saariano, o período coincide com o declínio de disponibilidade de recursos, levando a conflitos e pressão por sua distribuição. Os governantes se defrontaram com o dilema entre alocar os recursos em habitação, infra-estrutura e serviços sociais, ou nos projetos de desenvolvimento da indústria e infra-estrutura econômica. Os serviços sociais foram negligenciados e, nos centros urbanos, aglomerou-se uma massa de população vivendo muito abaixo da linha de pobreza.

3.4. GEOGRAFIA POLÍTICO-ECONÔMICA

A geografia político-econômica dos países africanos condiciona as relações comerciais de determinados países com o mundo externo, dificulta a construção e manutenção da infra-estrutura socioeconômica e propicia a instabilidade política.

Diversos países africanos não têm interface com o mar. São encravados entre países ou limitados pelo deserto do Saara. A falta de ligação com o mar é um fator geográfico que tem grande repercussão no desenvolvimento, desses países, porque aumenta os custos de transporte e comunicação, além de imprimir elevada dependência dos países vizinhos, especialmente, no comércio com o mundo externo. A abrangência dessa repercussão é ampliada pelos conflitos civis internos e entre países vizinhos, que interrompem as ligações de comércio, transportes, bem como dificultam a manutenção de infraestrutura. Ter limite com o deserto do Saara, além de dificultar a comunicação com o resto do mundo, impõe grande variabilidade climática e péssimas condições para a sobrevivência humana e o desenvolvimento econômico.

Diversos países cobrem uma vasta área, com a população distribuída em pequenas comunidades distantes umas das outras, dificultando e onerando o fornecimento de canais de comunicação e de transporte entre essas povoações; assim, na maioria dos países, a infra-estrutura econômica e social é limitada aos centros urbanos e, ainda assim, é precária. Parte do problema da infra-estrutura derivou do forte êxodo rural verificado ao longo dos vinte anos de crise, que levou a um rápido crescimento das cidades, não acompanhado de investimentos em infra-estrutura.

Nos anos sessenta e setenta, a infra-estrutura econômica pouco se desenvolveu em relação à necessidade de seu crescimento para propiciar a instalação e o funcionamento de empresas estatais e estrangeiras. Killick (1995) cita o estudo de Ahmed e Rustagi (1987), que mostra que, em 1976, 11 países sub-saarianos possuíam cerca de 0,05 Km² médios de área de estrada, comparado com 0,35 e 0,4 e 0,41Km² em Bangladesh, Índia e Indonésia, respectivamente. O mesmo estudo revelou que os três últimos países tinham, em média, 36% de estradas pavimentadas contra uma média de 14% nos países do Sub-saara. Nos setores orientados para o comércio exterior, a oferta de infra-estrutura de comunicação e logística portuária tornou-se muito precária, dada a predominância de atividades econômicas voltadas para dentro, da maioria dos países após a segunda metade dos anos sessenta.

3.5. INSTABILIDADE POLÍTICA

A instabilidade política, os freqüentes conflitos civis internos e entre países vizinhos são frutos da colonização e de conflitos entre as ex-metrópoles pela posse de terras africanas desde o século XIV, ou seja, originaram da má determinação da geografia político-econômica de cada país. Em 1885, o Tratado de Tordesilhas dividiu a África, delimitando fronteiras, constituindo nações que seriam de posse das coroas portuguesa, inglesa e francesa. Antes dele, o Sub-saara tinha uma divisão tribal, isto é, cada tribo tinha seu território delimitado. O Tratado de Tordesilhas não seguiu essa divisão natural da região, dividindo-a com base na dotação de recursos e conduzindo a uma divisão errada em termos culturais e sociais da população africana: tribos, etnias e povos, muitas vezes antagônicos, foram obrigados a dividir o mesmo território.

Durante a repressão colonial, os problemas eram pouco evidentes pois, segundo Ilheduru (1999) e Austen (1967), o poder colonial usava a violência para subjugar os indígenas e estabelecer sua autoridade sobre os povoados, mantendo-os sob regras coloniais. Todavia, nos últimos dias das colônias, a repressão e o autoritarismo já estavam se desintegrando. Após a independência, os problemas derivados da diversidade de bases sociais e culturais começaram a surgir; isso, somado à concepção tribal africana, que não aceitava que o líder de um povo passasse a líder de vários outros povos, era suficiente para dificultar formação das novas nações, tornando os Estados politicamente frágeis e instáveis. Segundo Nnyong'oro (1986), em diversos países, os políticos tentaram estabelecer legitimidade e persuadir a população a aceitar regras comuns para a resolução dos conflitos políticos e de posse, de terras e de recursos, que se multiplicavam, mas, por uma questão de liderança, não havia consentimento da população para se chegar a um acordo; daí, a elite política resolveu adotar regimes autoritários como modelo, optando por manter a ordem à base da força. Essa situação levou ao surgimento de regimes militares em quase toda a região.

Porém, todo o autoritarismo estava enrustido de uma ideologia nacionalista de coesão para o desenvolvimento que justificava os atos de coerção e apropriação de bens e

de meios de produção da população. Assim, esse nacionalismo tornou-se a força primordial de integração e de constituição dos governos, cuja legitimidade estava sempre em questão, que lutavam para aumentar sua aliança política e acabar com as clivagens paroquiais. Conforme Nyang'oro (1986) e Menerin (1987), para legitimarem-se, os governantes fizeram com que o Estado assumisse o papel central na administração de todos os aspectos da vida político-econômica dos países africanos, atitude que foi exacerbada na altura da independência, quando o Estado passou a nacionalizar os meios de produção dos setores-chave da economia. A centralização da autoridade e o completo controle do funcionamento da economia foram o meio dos novos governantes combaterem a instabilidade, que era uma força centrífuga a mover-se no seio da sociedade, dividida por interesses distintos que multiplicavam os conflitos internos e imobilizavam o funcionamento e a reestruturação das novas economias. Ao mesmo tempo, esses conflitos espalhavam-se pelos países vizinhos sob a forma de guerrilhas tribais e refugiados que aumentavam a instabilidade regional, o desemprego, a desordem e marginalidade. Assim, reforçar a centralização foi inevitável, pois o Estado teve de assumir o papel de árbitro na organização e distribuição de recursos para alcançar o poder com o qual poderia requerer submissão e fidelidade da população. Conforme Nyang'oro (1986, p.126), *“Estudos do Estado na África contemporânea ... mostram que os Estados ficaram reconhecidos pela sua onipotência e perversão na vida política e econômica da população”*. Essa centralização também é confirmada por Menerin (1987), que notou que o Estado estava em todos os setores, controlando, dirigindo e distorcendo a vida econômica e social.

Transpor as dificuldades internas teve um custo. Os governantes africanos deram uma atenção prioritária à coesão política, em detrimento do crescimento e desenvolvimento econômicos nos primeiros anos de independência (Berg, 1986), ou seja, os recursos que deveriam ser usados em projetos de desenvolvimento foram usados para garantir a unidade territorial. Assim, pensamos que a instabilidade política talvez tenha sido o principal problema a bloquear o esforço de desenvolvimento realizado no Sub-saara, pois além de desviar recursos do desenvolvimento, afetou, negativamente, a implementação de políticas econômicas e gerou condições internas pouco apropriadas para o investimento estrangeiro — aumentando o risco e a incerteza do retorno dos investimentos — o que ocasionou fuga

de capital de vários países e inibiu definitivamente, o desenvolvimento desses países. Para Ilheduro (1999) e Nyang'oro (1986), quanto a essas questões, os exemplos mais citados, onde a instabilidade impediu ou retardou o crescimento econômico, são: Nigéria, Uganda, Gana, Zaire, Libéria, Burundi, Níger, Mali, Etiópia e, particularmente, a Somália.

4. FATORES EXTERNOS

Após a independência, diversos países sub-saarianos, enfrentaram o problema da escolha entre seguir a especialização na exportação de bens primários e *commodities*, baseando-se em vantagens comparativas, ou tornarem-se competitivos em outros setores, como o industrial. O rápido declínio dos termos de troca em relação aos bens agrícolas, entre a metade dos anos cinquenta e sessenta, serviu como estímulo para o desenvolvimento da indústria em alguns países; porém, esses países preservaram o padrão colonial de concentrar as exportações em um ou em poucos bens primários, continuando a depender fortemente deste setor como fonte geradora de receitas em divisas. Nesse sentido, o comércio internacional e os termos de troca desempenham um papel importante no funcionamento das economias sub-saarianas, determinando suas trajetórias de crescimento — trajetórias essas que se tornaram extremamente instáveis, dada a volatilidade dos preços e da demanda do mercado internacional, afetando negativamente o planejamento de longo prazo e impondo dificuldade em seguir uma política econômica coerente para o crescimento.

Durante a chamada era de ouro do capitalismo, entre 1950 e 1970, o crescimento das economias desenvolvidas proporcionou grande expansão de mercado para os produtos primários sub-saarianos, o que permitiu, no período, um bom desempenho das economias do Sub-saara. As exportações cresceram a uma taxa aproximada de 5,5% a.a., no período de 1960 a 1972, o que proporcionou o crescimento do PIB a uma taxa média anual de 5%. O PIB per capita também cresceu rapidamente a uma taxa média anual de quase 3%, atingindo um valor médio anual de US\$568 nesse período (Acharya e Shankar 1981).

Entre 1960 e 1970, esse ambiente externo forneceu recursos para dar início ao processo de acumulação de capital baseado na substituição de importação; todavia, também

contribuiu negativamente para desencadear crises cambiais, pois, embora diversos países estivessem apresentando elevadas taxas de crescimento, suas economias continuavam vulneráveis e tornaram-se mais dependentes das condições externas, dado o volume de importação que o processo de substituição de importação impunha.

Durante os anos setenta, a situação do mercado internacional se reverteu e as economias africanas entraram em declínio. Três fatores influenciaram os termos de troca nesta década: os dois choques de petróleo, 1973/74 e de 1978/80; o declínio do preço de minérios, primeiro o cobre depois o ferro; e o *boom* no preço de *commodities* (café, cacau e chá) entre 1976/78. A primeira alta do preço do petróleo fez com que a importação líquida deste absorvesse cerca de 4% da renda de exportação, o correspondente a 1% do PIB de 8 países importadores (Elbadawi e Ndulu, 1996).

A forte deterioração dos termos de troca de 1973 a 1975 implicou um mau desempenho na exportação de minérios e *commodities*, causando perdas consideráveis para toda a região. Ballassa (1982) aponta uma perda derivada da queda dos termos de troca de, em média, 8% para o Quênia e Tanzânia entre 1974/75. Juntamente com esses problemas, a seca de 1973/74 ocasionou uma necessidade de maior importação de alimentos, contribuindo para amplificar a deterioração das contas correntes em diversos países, acirrando a crise a partir de 1974 (Berg, 1986; Rwegasira, 1987; Elbadawi e Ndulu, 1996). Em 1979, a segunda alta do preço de petróleo fez com que a importação de petróleo absorvesse cerca de 13% da renda de exportação, ou o equivalente a 3% do PIB; nesse período, dado o aumento do preço do petróleo, as importações passaram a representar 23% da exportação e 6% do PIB (Banco Mundial, 1981 e UNCTAD, 1984).

Durante os anos oitenta, as exportações africanas caíram dramaticamente, ficando, em 1983, num patamar correspondente a 93% do nível de 1977 (Svedberg, 1993, p. 22-25, Indicadores do Banco Mundial, 2000). Somado a esses problemas, em 1980, um novo período de seca se iniciou estendendo-se até 1985, o que aumentou a necessidade de

importar alimentos e piorou, novamente, a situação do balanço de pagamentos. Desta vez, a restrição externa foi maior e levou quase todos os países⁵² ao colapso externo.

Quando observamos um período de tempo mais longo, de 1970 a 1986, verificamos que os termos de troca se deterioraram para todos os países do Sub-saara, com exceção dos países exportadores de petróleo, que tiveram uma melhora de mais de 100%. Os não-exportadores de petróleo tiveram uma perda de cerca de 30%, enquanto que os exportadores de minérios tiveram uma perda de 50% (Banco Mundial, 1994, pg.26). Para a região, excluindo os exportadores de petróleo⁵³, o declínio nos termos de troca significou uma queda de receitas em divisas equivalente a 5,4% do PIB entre 1971/73 e 1981/86⁵⁴. De acordo como relatório de 1994 do Banco Mundial (p. 27), discriminando pelo tipo de exportação, a perda maior no PIB foi para os exportadores de minérios, cerca de 1,5% a.a., seguidos dos exportadores de *commodities* agrícolas, cerca de 0,3% a.a.; Os exportadores de petróleo, contrariamente, tiveram um ganho no PIB de 0,3% a.a.

Note-se que a ampliação do efeito do choque estava significativamente relacionada à dependência estrutural da importação de alimentos, originada pelos períodos de seca, à importação de petróleo, e à importação de máquinas e insumos intermediários para sustentar a produção e investimento na indústria⁵⁵. Collier e Gunning (1992) enfatizam que em diversos sentidos, nos anos oitenta, os termos de troca se deterioraram mais em relação ao Sub-saara do que em relação a outras regiões. Os mesmos autores ainda reforçam que, devido à estrutura e meios de produção precários e à dependência excessiva dessas

⁵² Entre 1973 a 1981, os países de baixa renda perderam 23% do seu poder de compra de bens manufaturados. Em nível de países, o autor cita a Tanzânia como um exemplo típico dessa perda de poder de compra: o índice de preço de importação da Tanzânia subiu para 115,5 em 1984 — tomando 1980 como ano base —, enquanto que o índice de preço de exportação aumentou apenas para 103,3. A situação foi pior em 1986, quando o índice de preço de importação subiu para 117,4 e o índice de preço de exportação caiu para 95,4 — tomando 1980 como ano base — (Abubacar, 1989). A diferença é significativa quando se trata de países pobres, e demonstra uma clara transferência de renda da Tanzânia para os seus parceiros comerciais. Essa tendência se aplica, em vários graus, à maioria de países exportadores de produtos primários da África sub-saariana.

⁵³ Os países exportadores de petróleo eram a minoria (Nigéria, Gabão e Congo).

⁵⁴ De acordo com Abubacar (1989), entre 1980 e 1982 o preço de *commodities* primários, excluindo petróleo, declinou em 27% em dólares correntes, provocando uma perda de 2,4% do PIB.

⁵⁵ Como analisado anteriormente, ironicamente, a substituição de importação, em vez de servir de alívio para o balanço de pagamentos, o sobrecarregou ainda mais, com aporte na pauta de importação de um volume grande de bens intermediários e de capital essenciais para o investimento e produção, superior à disponibilidade de divisas.

economias de um número restrito de produtos, mesmo que os termos de troca não tivessem se deteriorado tanto, o efeito negativo do choque teria sido mais pronunciado nessa região, pois suas condições econômicas restritivas o reproduziriam desproporcionalmente⁵⁶.

O trabalho de Wheeler (1994) confirmou fato mencionado por Collier e Gunning (1992) e encontrou uma relação extremamente próxima entre o movimento dos preços de exportação e o desempenho médio dessas economias no período pós-independência. Realmente, a taxa de crescimento do PIB reflete a queda no desempenho dessas economias nos anos de setenta e oitenta. A taxa de crescimento do PIB caiu de seu patamar de 5,5% a. a. para 3% a. a., entre 1973 e 1979 (Acharya e Shankar, 1981); de 1980 a 1989 caiu mais ainda (2%) (Indicadores do Banco Mundial, 2000). O PIB per capita, que tinha atingido o valor médio anual de US\$684, caiu para US\$622, no mesmo período.

4.1. IMPACTO DA AJUDA EXTERNA

No período pós-independência, houve um fluxo significativo de recursos dos países ocidentais para a África. Quase todas as atividades de desenvolvimento da região receberam algum suporte de ajuda estrangeira, desde os serviços de saúde, educação e construção de infra-estrutura, até o financiamento de projetos nos setores de indústria, minas e agricultura. Muitos recursos foram destinados ao fortalecimento das estruturas dos governos⁵⁷, visando superar as clivagens internas formando uma comunidade interna com características de nação.

Segundo Van de Walle (2001), do total de assistência oficial aos países periféricos entre 1960 e 1980, o Sub-saara recebeu 1/5 desse montante⁵⁸ porque a comunidade internacional se sentia responsável por promover o desenvolvimento da região após sua independência — na tabela a seguir, apresentamos os montantes de ajuda per capita.

⁵⁶ Para os mesmos autores os termos de troca desfavoráveis contribuíram para o aumento da dependência dos países africanos quando restringiu os ganhos de exportação reduzindo a capacidade de importação, funcionando como fator desencorajador da produção de bens que compõem a pauta de exportação.

⁵⁷ Conforme Van de Walle (2001), diversos observadores e economistas afirmam que as organizações bilaterais doadoras ajudaram mais aos governos do que à própria população.

⁵⁸ Segundo Van de Walle (2001), países pobres, como Cabo Verde e Djibouti, receberam montantes de ajuda per capita de US\$144 a.a. e US\$212 a.a., entre 1975 e 1984, respectivamente.

Ademais, a ideologia de desenvolvimento econômico do período considerava que os países pobres estavam numa armadilha de equilíbrio de baixa renda, incapazes de, por si mesmos, gerar investimento adequado para formação de capital para um rápido crescimento; Isso fez com que a comunidade internacional considerasse o recurso estrangeiro um elemento primordial para dar o arranque para o crescimento dessas economias.

Tabela 16: Ajuda Externa e Assistência ao Desenvolvimento na África Sub-saariana

Ano	Ajuda % PNB	Ajuda per capita	Ajuda % de Importação	Ajuda % da Invest. Dom. Bruto	Ajuda e assist. Des. milhões
1960	..	3.1	..	..	775
1970	3.2	9.2	..	14.4	3.025
1980	6.0	23.6	18.2	35.5	10.315
1990	7.2	30.0	18.5	39.8	17.262

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000

Nesse contexto, rapidamente formou-se um regime internacional de ajuda com um conjunto de normas, princípios e procedimentos que foram estabelecidos de acordo com certas ideologias⁵⁹, particularmente, com o objetivo de promover estabilidade internacional e efetivar o desenvolvimento econômico na região sub-saariana. Segundo Van de Walle (2001), uma das normas estabelecidas foi a elaboração de planos de desenvolvimento (de 3 a 5 anos) pelos Estados africanos, de forma a racionalizar as necessidades e as escolhas, determinando os projetos prioritários, as metas de crescimento, e identificando o hiato de recursos que a ajuda iria preencher — isso aumentaria a eficiência do sistema de assistência financeira e técnica, uma vez que os projetos estariam ligados ao orçamento do Estado. Contudo, as agências internacionais notaram, logo de início, que os planos eram mal concebidos, baseados em hipóteses improváveis, muito otimistas e pouco realistas sobre a capacidade do governo; também, notaram que os projetos eram mal idealizados, baseados em estatísticas nacionais pouco fidedignas.

Nos anos setenta, praticamente todos os países tinham instituições para gerenciar a crescente ajuda financeira e integrá-la ao sistema formal de decisão nacional e ao orçamento do Estado. No entanto, a proliferação de agências internacionais representando diversas dúzias de doadores, cada um com programas complexos em diversas áreas de

⁵⁹ Argumenta-se que a ajuda era uma arma durante a Guerra Fria. Os países ocidentais usavam a ajuda para persuadir os países com inclinação para o socialismo a abandonar tal ideologia.

desenvolvimento e necessidades especiais, exigiu um elevado grau de coordenação dos governantes, além de impor uma tremenda carga sobre a administração e instituições locais que superava suas capacidades.

O descrédito dos planos e a incapacidade dos governantes de gerenciar o fluxo de recursos proveniente da ajuda fizeram com que o sistema de ajuda começasse a modelar a natureza do poder decisório da região, isto é, os doadores passaram a ter a palavra final sobre as decisões de alocação de recursos da ajuda; isso refletiu-se na preferência por financiar projetos isolados dentro de um padrão de ajuda “*amarrada*”⁶⁰ em que todos os dispêndios em aquisições para os projetos deveriam ser realizadas no país doador, favorecendo os fornecedores dos países doadores; o mesmo acontecia na contratação de consultores⁶¹.

Segundo Van de Walle (2001), na metade da década de setenta, 60% da ajuda estava atrelada ao padrão de ajuda “*amarrada*”. Esse padrão era menos burocrático no curto prazo, mas, no longo prazo, tendia a substituir o papel das instituições governamentais no processo formal de seleção⁶², execução e fiscalização desses projetos, pois as agências⁶³ internacionais passaram a apresentar e avaliar os projetos que lhes interessavam financiar — incluindo todas as aquisições para execução — favorecendo empresas e especialistas dos países doadores. Assim, em geral, os governos tinham uma atitude passiva em suas relações com os doadores: limitavam-se a aceitar e executar os projetos⁶⁴, quando fosse permitido, ao passo que o monitoramento e a fiscalização eram conduzidos pelas agências doadoras, com pouca ou nenhuma participação do governo, o que emperrava o avanço das instituições governamentais criadas para esse fim.

⁶⁰ Agora, a decisão na alocação de ajuda passa a ter fins comerciais dos países doadores, e constitui-se em um meio de dar emprego à mão-de-obra recém formada dos países doadores.

⁶¹ Conforme o autor, os custos de manutenção dos consultores e sua família, com moradia, viagens e educação dos filhos, absorvia boa parte dos recursos.

⁶² Por exemplo, no Senegal, em 1990, pouco mais da metade dos projetos recebia algum tipo de avaliação formal do Ministro do Planejamento, a maioria de projetos era concebida dentro das agências dos doadores sem nenhuma atenção para o plano local.

⁶³ De acordo com Van de Walle (2001), se os governantes africanos tentassem gerenciar melhor a ajuda, seu fluxo diminuiria, dado o limite da capacidade de administração.

⁶⁴ Poucos países escaparam desse padrão, a única exceção é Botsuana.

Ainda segundo o autor, as agências doadoras formaram o quadro de técnicos ofertando salários muito mais elevados do que os do funcionalismo público, drenando dos governos centrais os quadros mais qualificados, o que provocou queda na qualidade dos ministérios centrais e instituições, com a perda substancial de tomadores de decisão⁶⁵.

Como os governantes não estavam incluídos na gestão dos projetos, passaram a ver os recursos doados como uma série de benefícios gratuitos para serem apropriados. O projeto passou a ser um veículo de recursos para operar gastos⁶⁶ dos governantes, que procuravam uma relação privilegiada junto ao doador e às agências, que, por sua vez, concordavam em despender recursos de projetos nos compromissos ministeriais. Isso diminuiu a disciplina dos governantes e encorajou tendências patrimoniais e de corrupção⁶⁷, fazendo com que diversos projetos, gerenciados pelos doadores, perdessem a lógica de desenvolvimento, ficando inacabados com a usurpação de seus recursos (Van de Walle, 2001).

Nesse contexto, pensamos que a ajuda externa condicionou profundamente a política e a economia da região; suas conseqüências foram: enfraquecimento da capacidade de desenvolvimento institucional do Estado, ainda que tenha encorajando o crescimento do consumo do setor público; redução da capacidade do poder decisório; implicações profundas sobre o tipo de desenvolvimento baseado na ampliação do Estado. Qualquer que seja a retórica e a intenção do doador, a evidência sugere que a ajuda serviu para expandir o tamanho do setor público. Ainda, segundo Bates (1981), influenciou as políticas adotadas entre 1960 e 1970, favorecendo o consumo em detrimento de investimento, a importação em detrimento de exportação, os interesses urbanos sobre os interesses rurais. Entendemos que, os governantes poderiam ter favorecido essas políticas de qualquer forma, mas o fluxo de recursos externos contribuiu sobremaneira tanto para levar os governos na direção de pouca responsabilidade fiscal como também para sustentar tais políticas.

⁶⁵ Além disso, pagando salários muito mais elevados do que o funcionalismo público, o sistema de ajuda contribuiu para a estratificação social e foi complacente com as desigualdades sociais.

⁶⁶ De acordo com Svensson (2000), em muitos países em desenvolvimento, a assistência externa é uma importante fonte de receita. Como exemplo, dos 50 países mais dependentes da ajuda, o valor médio da participação da ajuda nos dispêndios do governo central para o período de 1975 a 1995 foi de 54%.

⁶⁷ Segundo Ridell (1987) e Van de Walle (2001), empregos em projetos, bolsas de estudo, casas, carros eram os vários tipos de aquisições que eram freqüentemente assegurados nos projetos, com base em laços familiares, etnias e filiação política.

Conforme Svensson (2000), esse sistema tornou-se nada mais do que um grande número de projetos independentes, direcionados para algumas áreas sem qualquer relação com o plano e o orçamento do governo. Diversos projetos passaram a ser selecionados e executados pelas diversas agências que tinham uma visão estratégica limitada sobre os problemas dos países receptores da ajuda, reduzindo a efetividade da ajuda e seu impacto econômico. Van de Walle (2001) assinala que, com grande quantidade de atividades de desenvolvimento sendo implementada fora do orçamento, tornou-se difícil sua coordenação, principalmente, porque as agências cortaram o circuito de processo de *trade-offs* sob o qual os governantes tomam decisões, estabelecendo políticas prioritárias para o desenvolvimento e o bem-estar da população. Isso, claramente, teve um impacto destrutivo sobre a capacidade do poder decisório do Estado e, por conseguinte, sobre a economia.

Um aspecto que achamos pertinente frisar é que ao negligenciar a participação efetiva do governo local, os doadores não atentaram para as implicações orçamentárias de longo prazo de suas intervenções e para a sustentabilidade do projeto depois de terminada a assistência externa; isso explica porque muitos projetos no setor de indústria não passaram de “elefantes brancos”. Além disso, as políticas econômicas também sofreram as consequências negativas da ajuda, pois os agentes econômicos não respondiam ao melhoramento da infraestrutura ou à introdução de novas tecnologias com investimentos, fazendo com que o escopo do Estado expandisse além da capacidade real, o que acabou resultando em crise fiscal. Concluindo, não obstante o grande volume de recursos transferidos para a região, houve pouca contribuição para o desenvolvimento das nações.

5. FATORES INTERNOS: POLÍTICA DOMÉSTICA

Uma outra fonte de mau desempenho das economias da região é a deficiência da política doméstica; tal deficiência inclui elevada intervenção do Estado na economia; política cambial inadequada; política de comércio com viés anti-exportador; política fiscal inadequada; discriminação do setor agrícola e falta de planejamento industrial.

5.1. O REGIME DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

Como se mencionou anteriormente, a política da África sub-saariana após a independência, necessitava do controle do Estado sobre a economia, quer nos regimes de orientação socialista, quer nos regimes de orientação para o mercado. A intervenção do Estado em todos os mercados contribuiu substancialmente para a instauração da crise africana, na opinião de diversos autores como Van de Walle (2001), Mkandawire e Soluto (1999), Ilheduru (1999), Herbest (1990), Weller (1984) e Hope (1997), Menerin (1987). Ela foi caracterizada, por alguns desses autores, como contraprodutiva no processo econômico, por orientar as políticas econômicas de forma pouco racional⁶⁸: i) agindo em detrimento do mercado e do setor privado; ii) ocasionando burocratização excessiva e centralização do desenvolvimento no Estado; iii) monopolizando os principais setores econômicos da sociedade; iv) proliferando a corrupção e *rent-seeking* no aparelho estatal através da rede de “clientes políticos”.

A forte posição do Estado nas economias africanas originou-se, como mencionado, de heranças históricas de regimes autoritários coloniais com forte tradição estatista que proporcionaram, após a independência, a substituição de regimes de democracia nascentes por regimes autoritários de partido único (Menerin, 1987 e Nyang'oro, 1986). A ascensão desses regimes foi gerada pela instabilidade política, pela necessidade de legitimação dos governantes e pela ausência de uma classe empresarial local que fez com que os governantes comesçassem a investir na produção, criando as empresas estatais para preencherem o hiato de investimento⁶⁹ (Kankwenda et alii, 2000).

Como assinalado pelos três últimos autores, a legitimação dos políticos levou a que, logo após a independência, se generalizasse a ideologia de que o Estado deveria ter um papel dominante na economia, ou seja, no controle e administração dos principais meios de produção, bem como no controle de canais de distribuição dos insumos de produção e de bens de consumo. A intervenção, desta forma, acabou abrangendo todos os setores da economia, sendo efetivada pelos seguintes canais: mercado de fatores e produto; setor

⁶⁸ Por exemplo, o setor agrícola não foi negligenciado apenas porque o foco passou a ser o desenvolvimento da indústria, mas também porque a população rural tinha pouca expressão no apoio do governo.

⁶⁹ Assim, não é de surpreender que o investimento público tenha desempenhado um papel importante no crescimento do investimento agregado em qualquer um dos regimes econômicos da África.

importador; setor exportador; mercado de crédito; setores de indústria e agricultura; e controle rigoroso do setor privado.

No mercado de fatores, as estatais controlavam o preço de fertilizantes, de sementes, de outros insumos de produção e de equipamentos agrícolas; na indústria, controlavam o preço dos insumos, dos bens intermediários e a importação de máquinas. No mercado de bens finais, o governo controlava os preços através da tabela⁷⁰ de preços do Estado, com o objetivo de comprar, a baixo preço, bens de consumo doméstico, milho, carne, entre outros, e bens *tradables*, cacau, óleo de palma, café entre outros, nas áreas rurais; os bens de consumo doméstico eram então ofertados, pelo Estado, nas cidades a um preço reduzido, como se o Estado estivesse subsidiando⁷¹ a alimentação da população urbana e os bens *tradables* exportados (Austen, 1967, Weeler, 1984, Gordon, 1996).

Gordon (1996), Makandawire e Soludo (1999) e Kankwenda (2000) assinalam que, no setor importador, havia um rígido controle de importação, efetivada por meio de licenças, tarifas e quotas. O controle da importação tinha três objetivos: primeiro, proteger as indústrias domésticas da competição dos bens estrangeiros; segundo, controlar o nível de reservas; e por fim, beneficiar a elite burocrática⁷², a quem foi atribuído o monopólio sobre o setor importador⁷³.

Esses autores mencionam que, no setor exportador, as estatais funcionavam como intermediárias⁷⁴, comprando os bens *tradables* a preços tabelados pelo Estado e negociando-os no mercado internacional. O setor privado tinha que requerer licença para

⁷⁰ A tabela de preços ainda funcionava como na época colonial, tanto nos países anglófonos como nos países francófonos — a tabela era denominada de “*caisses de stabilization*” nos países francófonos, conforme estabelecido pelo governo colonial.

⁷¹ O subsídio à alimentação nas regiões urbanas se constituía de um meio de adquirir apoio político para manter o governo no poder.

⁷² Mas, quem era a elite burocrática? O próprio governante representado por outro, indivíduos de confiança, seus membros de família, indivíduos da mesma etnia ou tribo, amigos e/ou clientes políticos.

⁷³ Na presença de câmbio sobrevalorizado, a grande diferença entre a cotação oficial e o câmbio paralelo possibilitou aos monopolistas do setor importador ficarem ricos da noite para o dia, pois a licença estava atrelada à aquisição de divisas, o que significava que tinham indiretamente, também, o monopólio de divisas.

⁷⁴ Isso não era norma geral, nos países de orientação de mercado como Quênia, Costa de Marfim e a Nigéria, isso não se verificava.

negociar seus produtos no exterior, porém, como não era conveniente ao governo, o requerimento de licença tornava-se um processo burocrático lento e oneroso. Vale ressaltar que isso ocorria mais em países de orientação socialista ou parecida; em países com orientação de mercado como o Quênia, Costa do Marfim, Nigéria, entre outros, a exportação era realizada também pelo setor privado.

No tocante à política de crédito e ao controle do setor privado, segundo Makandawire e Soludo (1999) e Mohan (1994), o Estado impediu o crescimento da classe empresarial⁷⁵ estabelecendo forte regulação e controle sobre o setor, combinando a redução de crédito com o requerimento burocrático e oneroso de licença para estabelecimento de qualquer atividade privada. Esses dois elementos tinham o objetivo de não permitir a expansão do setor privado, pois, até no comércio varejista de alimentos, o Estado tinha o monopólio, e essa era uma atividade que atraía pequenos investidores.

Em alguns países, o aperto do crédito ao setor privado e a licença à entrada no setor de indústria foram relaxados quando o Estado necessitou de capital privado doméstico para participar na constituição de algumas paraestatais. Antes disso, o monopólio do governo na economia era total: na indústria, com investimentos públicos, implementando plantas para substituir a importação e a nacionalização das empresas estrangeiras; na agricultura, com a constituição das fazendas estatais de produção em grande escala para o mercado interno e para a exportação; no setor de comércio, com o estabelecimento de postos de venda varejista de bens de consumo básicos.

De acordo com Weeler (1984), Gordon (1996) e Herbest (1990), as empresas estatais tinham como função aumentar o emprego e ofertar bens a baixo preço para a população urbana. Operando como fonte de emprego, as estatais proporcionaram uma forte expansão do emprego e da massa salarial nas regiões urbanas, entretanto, a exploração de pequenos agricultores para subsidiar a alimentação nas cidades desencadeou um forte êxodo rural. Isso expandiu a população urbana e ampliou, ainda mais, a massa de assalariados, levando a uma maior expansão da burocracia e das empresas estatais para

⁷⁵ Alguns países são exceção. Os exemplos mais típicos são o Quênia, a Costa de Marfim e a Nigéria.

atender à demanda de emprego nas cidades. Como os empregos eram ofertados para aqueles que se tornavam o suporte político do partido, massificaram-se as relações de *patronage*, engendrando uma tendência mais pronunciada do governo em garantir subsídios ao consumo básico, o que, sucessivamente, geraria mais êxodo rural e maior expansão das instituições do Estado e das estatais.

Herbest (1990) e Sandbrook (1986) apontam que as estatais se tornaram um excelente meio para cristalizar as relações de *patronage*, servindo também para mascarar as decisões de investimentos que não tinham retorno econômico ou financeiro para a sociedade. Como as estatais eram autônomas, permitia-se direcionar recursos para áreas específicas, operando sob sigilo, nas transações de desvio de verbas para atividades políticas e privadas, operações que não eram possíveis no funcionalismo público.

Nesse sentido, a distribuição de *patronage* levou a que as estatais tivessem um desempenho excepcionalmente baixo e se tornassem, rapidamente, num fardo fiscal para o Estado. O estudo realizado por Nellis (1986, p.17) sobre o desempenho das estatais do Subsaara ocidental mostrou que 62% dessas empresas apresentavam perdas líquidas e que, 36%, tinham rendimentos líquidos negativos. Segundo o autor, um estudo similar realizado em 18 países de língua francesa mostrou que apenas 20% das estatais geravam recursos para cobrir os custos operacionais, depreciação e custos financeiros; 20% cobriam os custos operacionais e depreciação; 40% mal cobriam os custos operacionais; e 20% estavam longe de cobri-los.

Assim, ao perseguir uma ordem política de curto prazo, o Estado proliferou instituições e redes de *patronage* para consolidar a posição de legitimidade da elite, “comprando” o apoio político e a submissão ou silêncio de outras forças sociais. Assim, a arena pública foi, até certo ponto, ocupada por indivíduos que perseguiram interesses próprios formando coalizões por detrás da política econômica. Como as economias eram dominadas pelos Estados, sendo esses Estados norteados pela lógica patrimonialista, a crise

dessas economias está alicerçada na natureza “patrimonial” e de *rent-seeking* dos políticos africanos⁷⁶ (Zack Williams, 2000).

Nesse quadro, a preocupação com a legitimidade e a ânsia na apropriação de renda se traduziu na instauração e ampliação da corrupção e no desvio do governo do seu papel no desenvolvimento⁷⁷, o que levou à implementação de medidas irreversíveis que causaram grandes distorções na economia. Deste modo, o Estado acabou falhando na manutenção da infraestrutura física; enfatizando na alocação de recursos de forma a beneficiar as atividades em que a elite burocrática estava envolvida; negligenciando o desenvolvimento dos mercados como mecanismo efetivo de alocação de recursos; falhando na introdução de políticas que permitissem a diversificação da exportação. Assim, a ação do Estado atuou em detrimento do desenvolvimento das nações africanas e foi um dos principais elementos a deflagrar a crise no início dos anos oitenta.

5.2. POLÍTICA CAMBIAL E COMERCIAL

No início dos anos sessenta, devido à ênfase sobre a indústria de substituição de importação e atração do capital estrangeiro, diversos países optaram por taxas múltiplas de câmbio, de forma a selecionar as importações, favorecendo os bens intermediários, os bens de capitais e as peças de reposição usados na produção industrial. Posteriormente, os países de expressão inglesa (anglófonos) optaram por não atrelar suas moedas a nenhuma outra, conservando o controle sobre o câmbio, podendo mantê-lo apreciado. A política de apreciação do câmbio tinha, inicialmente, o objetivo de permitir à indústria importar insumos intermediários e bens de capital a preços artificialmente baixos, mas, ao longo do tempo, tornou-se um meio de apropriação de renda para a elite burocrática.

⁷⁶ Segundo Makandwire e Soluto (1999), essa característica foi central na determinação de políticas que causaram distorções nos mercados, como: tarifas protecionistas, barreiras não tarifárias, programas de desenvolvimento industrial errados, controle e fixação artificial de preços, multiplicidade de subsídios e preferência por monopólios do Estado.

⁷⁷ A estrutura estatal baseada em relações “patrão-cliente”, contudo, era demasiado frágil, altamente custosa e ineficiente, pois requeria reconstrução constante de redes e canais de fidelidade e, até certo ponto de submissão. Assim, o processo pelo qual as instituições foram constituídas e gerenciadas acabou produzindo um regime sensível, de instabilidade nas políticas bem como na alocação errada de recursos, que acabou agindo em detrimento do desenvolvimento das nações no longo prazo. A sobrevalorização do câmbio e a alocação de divisas são dois exemplos de políticas norteadas estrategicamente para geração de renda da classe ou de indivíduos detentores de licença de importação.

De acordo com Herbst (1990), simultaneamente à apreciação do câmbio, o governo introduziu controles administrativos para racionar a importação, o que inevitavelmente, levou a uma maior valorização cambial. Fixando-se sobre o controle administrativo em vez do mercado de câmbio como um instrumento de racionamento da importação, não se sentia a necessidade de ajustar o câmbio para refletir a diferença entre a inflação doméstica e a inflação dos parceiros comerciais; isso levou, de forma perversa, a uma maior valorização do câmbio. O controle da importação tendia a combater o desequilíbrio das contas externas, mas a valorização cambial tendia a deteriorá-la com a perda de competitividade no mercado internacional, que se traduzia também em quedas nas receitas de exportações em divisas. Além disso, os aumentos do prêmio sobre a divisa no mercado paralelo, provocados pelo controle do câmbio, contribuíam para uma maior deterioração das reservas oficiais de divisas⁷⁸.

O resultado dessas duas políticas levou a um ciclo de deterioração, particularmente, nas economias cujo câmbio⁷⁹ não estava atrelado a uma moeda de referência, isto é, a cada vez, as autoridades eram forçadas a impor obstáculos mais restritivos para a importação, que provocava mais apreciação do câmbio, redundando num maior retrocesso das exportações e em queda nas receitas de divisas. O mau gerenciamento da política cambial fez com que, no ápice da crise⁸⁰, as moedas estivessem enormemente valorizadas, com prêmios excedendo a 100% no mercado paralelo. Isso responde pela queda do PIB per capita em cerca de 15% entre 1977 e 1985 e pela queda do crescimento do PIB per capita à taxa negativa de 1,5% entre 1981 e 1986, de acordo com o relatório do Banco Mundial (1994, ps. 3, 43 e 145).

⁷⁸ Para mais informações, vide Sahn et. Alii (1996).

⁷⁹ Referimo-nos aos países cuja moeda não estava atrelada a uma moeda de referência como países cuja moeda não estava atrelada a outra.

⁸⁰ Conforme Herbst (1990), ao longo do tempo, a apreciação do câmbio passou a ser uma política norteadada estrategicamente para estreitar os laços de *patronage*, estabelecida entre o governo e seu apoio político. O câmbio apreciado proporcionava geração de renda para a elite, que era a classe que detinha o monopólio da licença de importação. A grande diferença entre o câmbio oficial e o paralelo possibilitou que essa classe ficasse rica da noite para o dia. De acordo com o autor, a permissão de alocação de uma importação é quase uma licença para imprimir moeda, porque os poucos que conseguem importar bens estrangeiros têm a segurança de que farão um grande lucro. O autor aponta que o controle administrativo da importação, contrariamente ao controle pelo câmbio, que não discrimina quem tem o acesso à importação, uma vez que todos fazem face ao mesmo preço, permite, através das tarifas e quotas, selecionar e alocar as licenças de importação bem como aplicar diferentes níveis de proteção para diferentes indústrias, recompensando de forma discriminada cada tipo de cliente.

Conforme esse relatório, os países de câmbio fixo, da zona do franco africano (CFA), sofreram problemas fiscais e de balanço de pagamentos similares aos dos países cuja moeda não estava atrelada a uma moeda de referência, mas não impuseram restrições ao acesso à moeda estrangeira. Com suas moedas atreladas ao franco francês, o câmbio flutuava de acordo com a flutuação desta moeda, e, por algum tempo os exportadores beneficiaram-se da depreciação real em relação a ela e da depreciação dela com relação ao dólar. Depois que essa situação se inverteu, as exportações voltaram a cair fortemente, causando uma crise nos países de língua francesa.

O câmbio apreciado foi um dos fatores precursores da crise, devido à forte restrição de divisas e de receitas fiscais produzidas com a queda nas exportações. A maioria dos países que não tinham o câmbio atrelado a uma moeda de referência falhou em não permitir uma desvalorização do câmbio para contrair a demanda por importação e restaurar a competitividade no comércio. Contrariamente, impuseram consistentemente maior controle sobre o câmbio e intensificaram o uso de licença de importação para alocar as divisas que ficavam cada vez mais escassas. Isso gerou maior restrição de divisas, levando, inclusive, à redução na importação de bens de produção intermediários e de capital, gerando estagnação da indústria e queda na produção do setor agrícola, o que contribuiu para a redução da capacidade de crescimento do produto e da renda.

No que concerne à política comercial, esta teve um viés anti-exportador. A exportação dos setores agrícola de extração mineral foi desestimulada pela apreciação do câmbio. No setor de manufatura, a estratégia de substituição de importação foi implementada com uma vasta gama de barreiras tarifárias e não tarifárias para reduzir a competição com os bens de origem estrangeira. Essa proteção fez com que a produção para o mercado interno fosse lucrativa, mesmo ineficiente, de modo que não forneceu incentivo para a indústria orientar-se para fora, competindo no mercado internacional, o que provocou uma redução paulatina nas relações comerciais da África com o resto do mundo.

5.3. POLÍTICA FISCAL EXPANSIONISTA

Os governos africanos, desde a independência, perseguiram uma política fiscal extremamente expansionista, com o objetivo de criarem instituições públicas e de mudarem a estrutura das economias, desenvolvendo-as para proporcionarem maior bem-estar à população.

No frígir da independência, os países presenciaram uma grande fuga de capital e desinvestimento. Buscando segurança e temendo os governos nacionalistas e a estatização de empresas⁸¹, que iria ocorrer em toda a região, o capital estrangeiro migrou para as metrópoles. Segundo Arrighi (1973), nos países anglófonos, o investimento privado caiu em Libra Esterlina Africana de £30 milhões, antes da independência, para £2,2 milhões no início de 1960.

Como já mencionado, a falta de uma classe empresarial⁸² local e a ideologia dos governantes levaram o Estado a investir na produção para preencher o hiato de investimento, fazendo esforço para desenvolver a indústria, importando tecnologia e capitais físico e humano. Igualmente, o governo investiu em estatais nos setores agrícola, comercial e de serviços, enquanto fazia investimentos em infra-estrutura. Esses investimentos tinham, inicialmente, objetivos de construir nações prósperas e gerar emprego para toda a população, mas, com o passar do tempo, as estatais passaram a ser o meio de proliferação de corrupção e de *rent-seeking*.

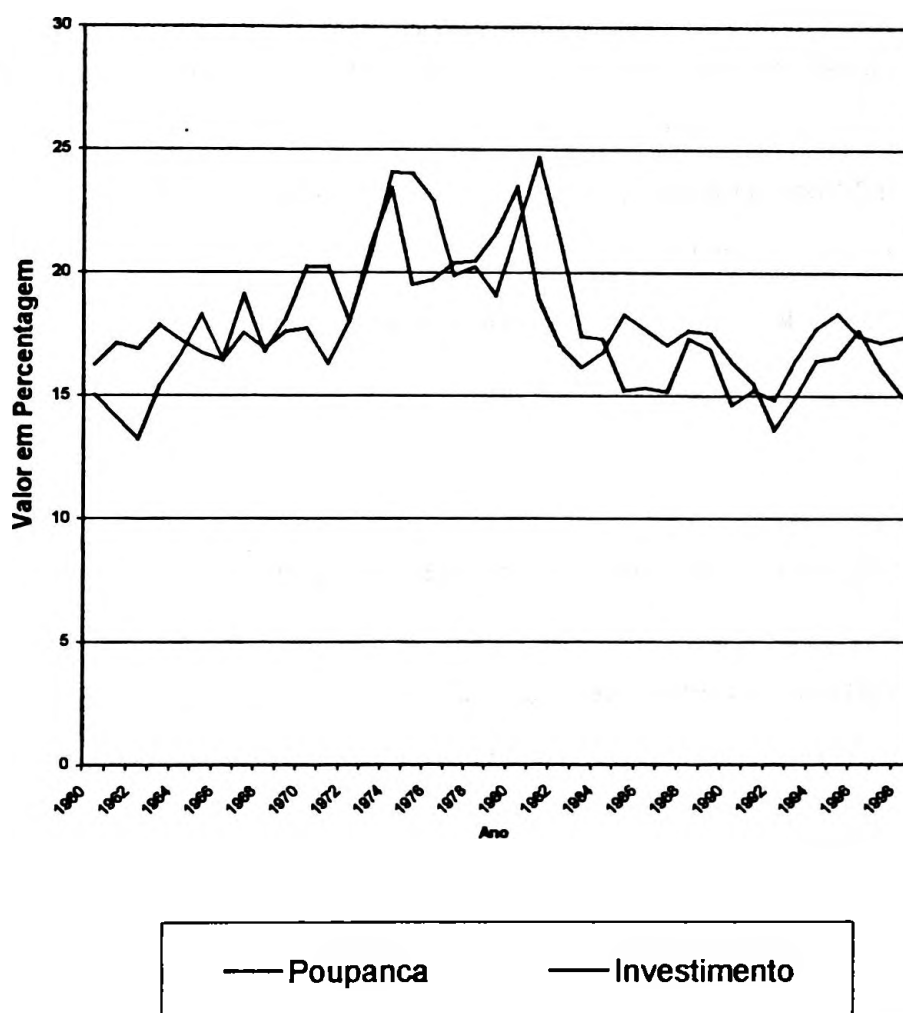
De acordo com Mkandawire e Soludo (1999) e Kankwenda et alii (2000), até 1965, a maior parte do investimento foi financiada com as receitas fiscais do setor exportador e pela poupança doméstica (o gráfico 3, que segue, apresenta a trajetória da poupança e do investimento entre 1960 e 1998). Esse período coincidiu com a “era de ouro do

⁸¹ Conforme Mkandawire e Soludo (1999), inicialmente, ocorreu uma onda de nacionalização, mas, logo depois, como foi mencionado no capítulo 2, os governantes ofereceram diversos incentivos — como, por exemplo, co-financiamento, proteção, isenção de impostos para atrair o capital estrangeiro para a formação da indústria local.

⁸² A formação da classe empresarial nacional foi muito lenta a julgar pela magnitude de poupança nacional enviada ao exterior, que poderia constituir um montante potencial de produção de lucro e re-investimento. Segundo Collier e Gunning (1997), o montante de poupança enviada ao exterior, até 1990, é de cerca de 37% do total da riqueza africana.

Capitalismo”, que, até a segunda metade dos anos sessenta, proporcionou consideráveis ganhos de receitas em divisas, aumentando substancialmente as receitas fiscais e a renda na região.

Gráfico 3: Investimento e Poupança no Sub-saara (% do PIB)



Fonte: Elaborado com dados dos Indicadores do Banco Mundial, 2000.

Mas, segundo Weeler (1984) e Gulhati & Datta (1983), nesse período, em se tratando de gestão macroeconômica, os governantes foram incapazes de prescrever medidas sensatas e com alguma sofisticação, que permitissem o acúmulo de reservas que pudessem ser desacumuladas em períodos em que os termos de troca se deteriorassem, permitindo maior estabilidade econômica. Com efeito, os governantes não resistiram à pressão para

aumentar os gastos, e acabaram ampliando a burocracia pública e as empresas estatais, distribuindo renda e benefícios à elite e expandindo o esquema de *patronage*.

A partir de meados dos anos setenta, os governos africanos tinham completo controle sobre a economia e, particularmente, sobre a população, todavia, suas posições financeiras ficaram insustentáveis com a redução das receitas fiscais de exportação. Em alguns países, o nível de investimento caiu significativamente; em diversos outros, o nível de investimento público foi sustentado através do acúmulo de déficits fiscais e do endividamento externo (Serven e Solimano, 1993). Segundo o Banco Mundial (1981, p.55), Nellis (1984) e Serven e Solimano (1993), o déficit fiscal acumulou-se atingindo níveis superiores a 7% do PIB (excluindo *subsídios*). Durante a década de setenta e a primeira metade dos anos oitenta, o déficit (incluindo *subsídios*) superou 4% do PIB (Indicadores do Banco Mundial, 2000).

Cobrir os déficits⁸³ fiscal e em conta corrente passou a ser o grande problema dos governos sub-saarianos. Esses déficits passaram a ser cobertos com maiores empréstimos do exterior (ao Banco Mundial e o FMI), solicitação de ajuda oficial externa e com aumento de emissão de moeda local, gerando inflação e erosão contínua do poder aquisitivo (Banco Mundial, 1981, p.55; Nellis, 1984).

5.3.1. A CRISE E O ENDIVIDAMENTO EXTERNO

No início dos anos setenta, a África sub-saariana tinha uma dívida relativamente pequena, o que, de certa forma, era o reflexo de sua posição marginal na economia mundial e fruto do fluxo de ajuda oficial⁸⁴; porém, a sua capacidade de pagar o serviço da dívida era extremamente limitada, se comparada a outras regiões do mundo. No decorrer dos anos setenta, a emergência da crise econômica fez com a dívida começasse a aumentar na região, tendo atingido o montante de US\$84 bilhões em 1980, o que correspondia a quase 91% das

⁸³ Esse problema foi amplamente agravado pelo mau gerenciamento das reservas, pelas relações destrutivas entre a dinâmica de políticas internas e o ciclo de preços de preços no mercado internacional e pela corrupção dos governantes.

⁸⁴ Enquanto a região recebia um montante de ajuda externa sem precedentes, sua participação no comércio internacional e no investimento externo direto reduzia-se consideravelmente, tornando a relação da África com a economia internacional basicamente mediada pelo fluxo de ajuda.

exportações e a 31% do GNP — percentual compatível ao da América Latina e Caribe, e superior ao do sul da Ásia (Van de Walle, 2001, p. 221; Ilheduro, 2000, p.46 e Serven e Solimano, 1993, p. 128). Em 1986, a dívida da região aumentou para 116 milhões, enquanto que os países subdesenvolvidos do sul da Ásia continuaram mantendo uma dívida, relativamente pequena, de oitenta milhões.

De acordo com Assiri et alii (1990, p. 118), dentre os maiores devedores do Subsaara, encontravam-se a Nigéria, com uma dívida que aumentou de US\$3 bilhões em 1970 para US\$13 bilhões em 1985, e o Zaire, cuja dívida, no mesmo período, aumentou de US\$3 bilhões para US\$5 bilhões. Os dados apresentados na tabela 17, seguinte, mostram que a Costa do Marfim tinha uma dívida de US\$ 7 bilhões, o equivalente a 208% de suas receitas de exportações e a 77% de seu PNB. O nível de endividamento da Tanzânia, em 1980, correspondia a 350 % do PNB; de Zâmbia, 200%; de Málí, 227%; do Quênia, 169% do PNB. Em 1985, o Sudão tinha a maior razão de serviços da dívida/PIB da região, cerca de 150%, ao passo que a da Costa do Marfim, Guiné, Togo e Uganda estava entre 40% e 80%.

Tabela 17: A Evolução da Dívida Externa da África Sub-saariana e outras Regiões, 1980 - 1997

Região/País	Montante em US\$ Bilhões*		% de Exportação		% do PNB		Serviço da Dívida**	
	1980	1997	1980	1995	1980	1997	1980	1997
África Sub-saariana	84	198	100	242	31	66	10	14
Costa do Marfim	7	16	208	419	80	165	39	28
Gana	1	6	116	367	32	89	14	30
Quênia	3	7	169	248	48	65	22	22
Mali	0,7	3	227	467	45	119	5	11
Nigéria	9	29	32	275	10	76	4	9
Sudão								
Uganda								
Tanzânia	3	7	350	585	48	97	22	13
Zâmbia	3	7	200	528	100	185	25	20
América Latina e Caribe	259	703	206	212	36	34	37	36
Sul da Ásia	39	161	161	219	17	26	12	21

* em dólares correntes

** Serviço da dívida como percentagem de bens e serviços exportados

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000

De acordo com Serven e Solimano (1993) e Zack-Williams (2000), a maior proporção do montante da dívida era pública, e, com a redução dos recursos de ajuda, os

países da região não conseguiam honrar os compromissos de serviço da dívida. Houve um maior crescimento da dívida quando os Estados Unidos aumentaram as taxas de juros sobre os empréstimos africanos, no início dos anos oitenta. Período que coincidentemente apenas dois países africanos honraram o serviço da dívida, permanecendo com crédito no mercado internacional.

Van de Walle (2001) e Zack-Williams et alii (2000) afirmam ainda que o rápido aumento da dívida da região não se deveu somente à política fiscal expansionista, à manutenção de empresas deficitárias e ao investimento em projetos com valor presente líquido negativo, deveu-se, particularmente, à grande corrupção no Sub-saara, que dissipava os recursos do Estado rapidamente — o exemplo mais citado é governo Mobutu, do Zaire. Segundo os autores, os governos criaram uma estrutura de transformação de recursos públicos em riqueza privada e o Estado foi “privatizado”, o que era público se tornou pertencente ao governante, com o apoio de colaboradores (clientes) engajados numa ampla rede de *patronage* e de uso de suborno e coerção para afastar as críticas. Askin e Collins (1993) afirmam que a cleptocracia⁸⁵ destruiu a eficiência e a racionalidade de políticas públicas, ao mesmo tempo que fortaleceu o patrimonialismo e o tradicionalismo, levando a população à miséria, pois, enquanto enriqueciam a si e a seus membros familiares, os governantes negligenciavam o fornecimento de infra-estrutura social e econômica, bem como os serviços sociais à população.

5.4. POLÍTICA AGRÍCOLA

A África é reconhecidamente um continente agrícola e grande parte de seus bens *tradables* tem essa origem; assim, a agricultura poderia ser tratada como o setor determinante do crescimento econômico. Contudo, o setor foi discriminado durante a era de substituição de importações, resultando na ausência de uma política agrícola explícita, o que vem causando forte declínio de sua produção⁸⁶, desde a década de sessenta. O fraco desempenho desse setor deve-se a políticas que favoreceram a indústria e o desenvolvimento urbano em detrimento da agricultura, mas, particularmente, à taxaçoão do

⁸⁵ Askin e Collins (1993), a proliferação de corrupção foi desmedida porque a capacidade administrativa das instituições não permitia prevenir práticas corruptas, além de não haver coesão política para punir a corrupção.

⁸⁶ Para mais detalhes, ver Sahn & Dorosh (1996); Gibbon (1996); Putterman (1995); Berry (1993); Cheru (1992); Kadyampakeni (1988, pp. 1299) e Bates (1981).

setor para desenvolver a indústria, pois grande parte da base fiscal do governo era derivada do setor produtivo e exportador agrícola.

Como discutido no Capítulo 2, na tentativa de desenvolver rapidamente a indústria, a política de transferência de recursos do setor agrícola para os investimentos industriais segregou o primeiro setor que ficou desfalcado em linhas de crédito para os agricultores privados, tanto para plantio quanto para compra de sementes, fertilizantes, máquinas e equipamentos utilizados na produção. As inovações tecnológicas introduzidas nas fazendas estatais não foram estendidas aos camponeses, que continuaram produzindo com uma baixa razão capital/trabalho.

De acordo com Berg (1986) e Berry (1993), os investimentos no setor se concentraram na constituição de fazendas estatais de produção em larga escala. Nessas fazendas, foram introduzidas inovações tecnológicas para tornar a atividade mecanizada e de elevada produtividade. No entanto, os autores assinalam que esses investimentos constituíram-se em fontes de perda de dinheiro, pois a atividade tornou-se muito intensiva em capital em relação à capacitação da mão-de-obra rural, provocando uma produtividade extremamente baixa. Assim, o impacto desses investimentos foi negligenciável sobre o produto e o emprego, que, foi reduzido no campo, com o aumento de intensidade no capital.

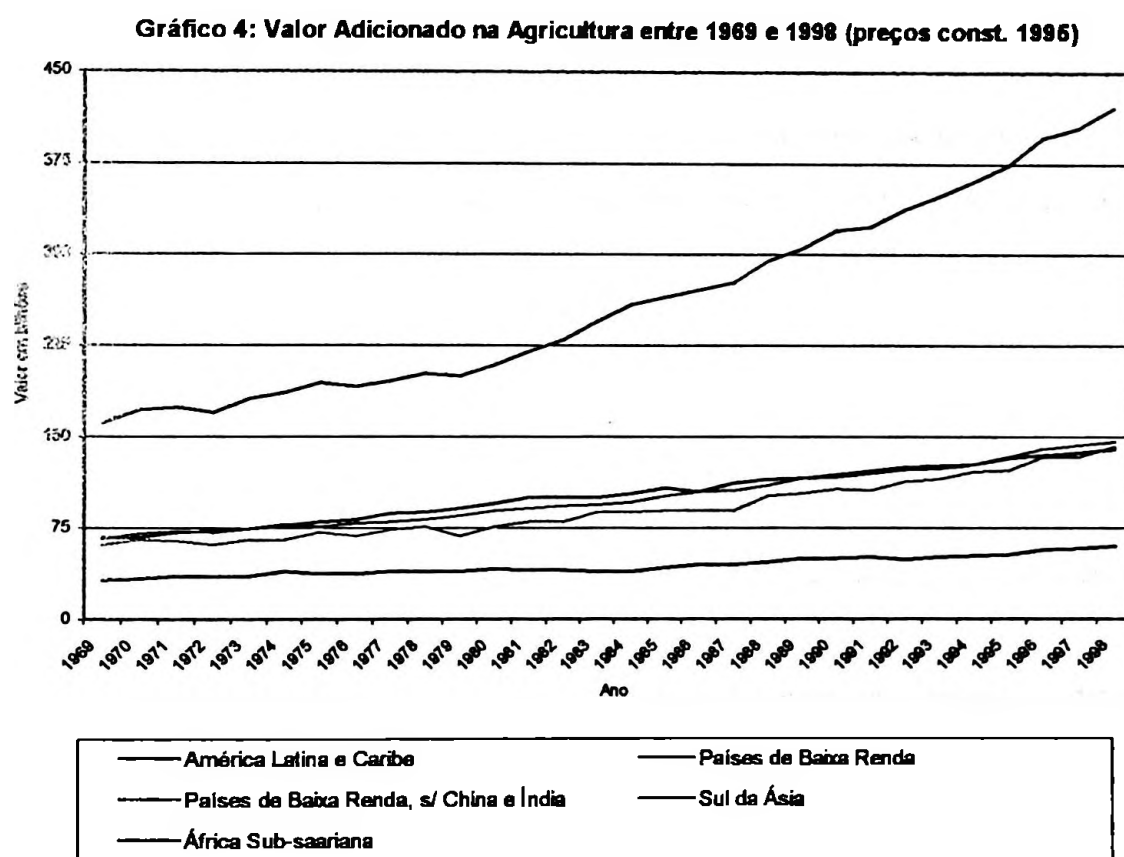
De acordo com Sahn et alii (1996) e Kadyampakeni (1988), um outro fator que teve um impacto devastador sobre o setor agrícola foi a política de apreciação do câmbio que deprimiu a produção agrícola para exportação. Além disso, enquanto se mantinha inalterado o preço dos produtos *tradables* pagos pelos intermediários exportadores, o preço doméstico dos insumos agrícolas importados aumentava rápida e constantemente, pois a importação e a comercialização eram monopólio de estatais ou da elite burocrática, que tinham o poder de determinar o preço internamente. Assim, havia uma diferença substancial entre o preço de *commodities* no mercado internacional e o preço doméstico pago pelos intermediários. Esses dois fatores contribuíram para uma substancial redução da produção para a exportação.

Ademais segundo os mesmos autores, o governo importava ou recebia, como ajuda, alimentos que vendia a preços baixos, competindo com bens produzidos domesticamente a um custo elevado, devido aos elevados preços dos insumos de produção. A oferta de alimentos baratos mudou o paladar do consumidor, desincentivando e, até, cessando a produção de alguns bens, como é o caso da substituição do milho e do sorgo por arroz. Além disso, como mencionado, o Estado comprava bens dos agricultores fixando os preços em patamares baixos, para subsidiar a alimentação da população urbana.

A seca é outro fator que influenciou a produção agrícola negativamente — tornando a questão da fome e da segurança alimentar muito sérias em alguns países da região. É de se notar que, dentre todos os países em desenvolvimento, os da África sub-saariana são os únicos em que houve declínio na produção per capita de alimentos. Em 1969, a produção agrícola per capita no Sub-saara era de cerca de 15% e 8% superior à produção per capita do Leste asiático e Pacífico e à produção dos países menos desenvolvidos, excluindo China e Índia, respectivamente. Contudo, enquanto nas outras regiões a tendência foi de crescimento da produção agrícola, para o Sub-saara, a tendência foi de declínio. A produção per capita em 1979 e 1989 foi de cerca de 6% e 12%, respectivamente, percentuais inferiores aos 22% de 1969.

O gráfico 4, citado anteriormente, evidencia a estagnação da produção agrícola durante três décadas, isto é, em cerca de trinta anos, a produção aumentou apenas 84% no Sub-saara, enquanto que, nos países menos desenvolvidos, excluindo China e Índia, a produção dobrou. Em termos de participação no PIB, o declínio assume grande expressão. A participação agrícola no PIB caiu vertiginosamente, de cerca de 30% em 1965 para aproximadamente 19% em 1980. A partir dessa data, a trajetória é de estagnação em relação ao PIB, mantendo-se em média 18% do PIB, nível inferior à média de 22% verificada entre 1969 e 1979.

Nesse quadro, a produção de alimento⁸⁷ não conseguiu acompanhar o crescimento da população, resultando em aumento da dependência da importação de alimentos, o que se traduziu em agravamento do balanço de pagamentos, o que explica, em parte, em parte a estagnação do crescimento da região.



Fonte: Elaborado com dados dos Indicadores do Banco Mundial, 2000.

5.5. O FRACASSO DA POLÍTICA INDUSTRIAL

O principal motivo que levou a política de substituição ao fracasso foi o fato do processo não ter superado as contradições, que surgiam à medida que se alargava a indústria e se avançava nas etapas de substituição. Todavia, a não superação das dificuldades estava também relacionada com, a falta de uma política de orientação para a exportação, a proteção da indústria, a intervenção do Estado e a política cambial.

⁸⁷ Uma vasta literatura tenta explicar o mau desempenho da agricultura; para mais detalhes, consultar Bates, (1981 e 1983); Sahn & Dorosh, (1996); Gibbon, (1996); e Putterman, (1995).

A pouca evidência de uma política explícita que orientasse a indústria para fora pode ser justificada pela falta de conhecimentos sobre o desenvolvimento de estratégias de gestão empresarial e de recursos humanos que gerassem aumento de produtividade e padrão qualitativo, bem como mecanismos de acesso ao mercado internacional.

O fato de não ter havido uma política tecnológica explícita, pode ser explicado pela pouca compreensão ou reduzida capacidade de reconhecimento de que uma economia tecnologicamente avançada não se limitava apenas em adquirir e usar a tecnologia avançada, mas sim em aprimorá-la ou pelo menos acompanhar a mudança e o progresso tecnológico.

Outro fator que contribuiu para o fracasso da substituição de importação foi o fato de seu desenvolvimento ter-se baseado na intervenção do Estado e no elevado nível de proteção do mercado doméstico. A proteção baseada na barreira ao investimento privado e à importação de bens similares aos produzidos domesticamente reduziu a concorrência privada saudável para o funcionamento eficiente do mercado, gerando distorções que aumentaram a ineficiência das empresas em vez de conduzi-las a uma competitividade dinâmica.

Conforme Kadyampakeni (1988) e Makandawire e Soluto (1999), sob tal proteção, até as empresas ineficientes foram capazes de produzir lucros elevados no mercado doméstico operando em níveis de capacidade relativamente baixos; com efeito, nessas circunstâncias, elas não viam razões para assumir riscos inerentes à competitividade no mercado internacional, contribuindo para o setor industrial se tornar exclusivamente voltado para dentro. Ainda, conforme os mesmos autores, sem incentivos para orientar-se para a exportação, poucas atividades industriais, como a indústria de cerveja — que não as de processamento de recursos minerais — tornaram-se completamente competitivas. Mesmo as atividades intensivas em trabalho, nas quais a região teria vantagem comparativa, como no processamento de alimentos, não se solidificaram na África subsaariana devido à falta de estratégia e planejamento para a orientar a indústria para o mercado externo.

Segundo Stein (1992), a intervenção do Estado nas decisões da indústria tinha maior cunho político do que econômico. É precisamente, por isso, houve grande aumento de empresas públicas — como mencionado, essas empresas tinham a finalidade de gerar empregos, distribuir favores e *rent-seeking*. O aumento das estatais também contribuiu para o caos da indústria, uma vez que houve expansão das plantas além da capacidade de financiamento do Estado, da capacidade de as gerenciar eficientemente — dada a escassez de administradores e de gerência em nível médio —, bem como da capacidade do capital humano em operar os processos de produção baseados em tecnologia importada.

Uma intervenção seletiva para implementar uma orientação para exportação na região, conduzida por tecnocratas bem treinados, com o respaldo de investimento em capital humano, poderia ser extremamente eficiente na criação de indústrias dinâmicas e competitivas no Sub-saara, com uma considerável conexão entre os setores domésticos e com alguma tecnologia doméstica. Como esse tipo de intervenção não foi priorizada nos países sub-saarianos, as atividades de agregação de valor orientadas para a exportação, que foram conduzidas dinamicamente em outras economias em desenvolvimento — tais como as do sudeste asiático — estavam ausentes na região. Assim, até então, a política de substituição de importação nada mais gerara do que plantas tecnologicamente ultrapassadas, com baixa produtividade de capital e de trabalho, impregnadas de corrupção e incapazes de funcionar em um ambiente competitivo tanto no âmbito nacional e como no âmbito internacional.

Outro fator importante para o fracasso da substituição de importação foi a política de valorização do câmbio, que impediu que as exportações primárias se expandissem para equacionar o problema de divisas recorrente no processo. Além do mais, o câmbio fornecia sinalização errada para a indústria, encorajando-a a produzir para o mercado doméstico e desincentivando-a a diversificação e produção para a exportação. Ademais, a política cambial permitia o acesso à importação de alguns bens de consumo, intermediários e de capital a preços artificialmente baixos, reduzindo e, em alguns casos, eliminando a produção em áreas não protegidas que poderiam criar ligação com a indústria, gerando

diversas atividades de complementaridade. Isso interrompeu a ligação entre setores, desfavorecendo o crescimento de diversas atividades e impedindo a expansão natural da economia e da renda.

Da literatura, emerge que, embora a meta da industrialização tenha sido a expansão e diversificação da produção e exportação de bens manufaturados, cujos preços tendiam a ser mais elevados, faltou estratégia para provocar o deslocamento progressivo da substituição de importação para uma indústria com ênfase na exportação. Conforme Vitta (1990) e Lall (1995), essa estratégia consistiria em aumentos de produtividade da indústria, aumento de competitividade no mercado interno com abertura comercial, acesso ao mercado internacional e à tecnologia de ponta. A falta de estratégia para uma orientação competitiva das exportações, em vez de centralização na substituição de importação, bem como a forte intervenção do Estado foram os principais problemas da industrialização africana.

Em resumo, as causas do fracasso da indústria podem ser divididas em vários fatores, incluindo: i) excessiva expansão da capacidade da indústria em relação à produção agrícola e ao capital humano; ii) expansão desmesurada das empresas estatais relativas à capacidade financeira e gerencial do Estado; iii) investimento excessivo na substituição de importação relativo ao mercado doméstico, enquanto que o setor exportador carecia de reestruturação e investimento; iv) investimento excessivo no estágio final da produção de bens de consumo relativos a investimentos no processamento de matérias primas, bens intermediários e de capital; v) fraca ligação entre a indústria e o resto da economia; vi) importação excessiva de quadros com elevada formação, bens de capital, peças e bens intermediários de produção relativos à geração de divisa.

Desta forma, a indústria de substituição de importação constituiu-se em um dos maiores fatores geradores de crise, pois boa parte das políticas econômicas implementadas que causaram distorções nas economias estava ligada ao seu desenvolvimento e à sua proteção; além do mais, o processo sobrecarregou o balanço de pagamentos, em vez de servir como meio de alívio das contas externas. Como grande parte dos recursos dos países

estava investido no setor, a falha da política de substituição de importação implicou fracasso das economias do Sub-saara.

Em nossa opinião houve uma política de industrialização, mas o desenvolvimento da indústria foi dificultado pela falta de planejamento, grau de interferência política na gerência das empresas, tipo e qualidade de administração e capacidade de engenharia. Parece-nos, também, que insucesso da industrialização africana está diretamente ligado ao fato do processo ter sido puxado além do nível de capacidade de recursos humanos, dotação de recursos financeiros e tamanho de mercado. Adicionados a esses aspectos, agregam-se o elevado grau de interferência do Estado no mercado — que será analisado no próximo capítulo — e a infraestrutura econômica pouco adequadas.

6. AS INTERPRETAÇÕES DA CRISE

Basicamente, há duas interpretações⁸⁸ dos fatores geradores da crise africana: a interpretação internalista, defendida pelos economistas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, e a interpretação externalista, que corresponde à posição dos economistas do Banco Africano de Desenvolvimento e, particularmente, dos governantes da região, que, naturalmente não queriam assumir toda a responsabilidade da situação calamitosa na qual seus países permanecem até hoje. A perspectiva externalista atribui aos fatores externos a responsabilidade da crise, ao passo que os internalistas responsabilizam as falhas de políticas internas.

A compreensão da origem da crise condiciona a natureza da prescrição e a perspectiva de solução. Os que negligenciam os fatores externos tendem a falhar por não integrarem o declínio dos termos de troca ou a instabilidade dos mercados de *commodities* na análise e, por conseguinte, na prescrição de políticas; Já aqueles que focalizam mais os fatores externos, subestimam a importância da falha das políticas econômicas.

⁸⁸ Vale ressaltar que a visão de cada interpretação não é totalmente segregada. É claro que existe uma certa ponderação na análise, porém, cada uma focaliza mais a sua interpretação, ou sobre fatores externos ou sobre fatores de política econômica interna.

6.1. INTERPRETAÇÃO INTERNALISTA

A interpretação internalista é defendida pelas organizações internacionais de *Bretton Woods*. Para essas instituições, os principais problemas por trás da estagnação e do declínio das economias sub-saarianas são as políticas macroeconômicas e setoriais ineficazes. De acordo com o relatório de 1994 do Banco Mundial, a ineficiência dessas políticas foi fruto do papel proeminente do Estado nas atividades de produção e regulação da economia associado à introdução de políticas sem racionalidade e sem fins econômicos. A continuação de estratégias mal sucedidas por motivos políticos foi um dos maiores responsáveis pela crise. O exemplo clássico dado pelo Banco Mundial é a política industrial: *“o entusiasmo ideológico pela política de substituição de importação dirigida pelo Estado diminuiu, mas essas políticas continuaram populares por razões não econômicas”* (idem, p. 21).

O mesmo relatório aponta ainda as seguintes políticas perseguidas nos países africanos como fatores determinantes da extrema insustentabilidade econômica da região: a política de câmbio sobrevalorizado; política industrial inadequada com viés antiexportador; políticas de proteção de mercado; ausência de política agrícola; e monopólio do governo em quase todos os setores da economia⁸⁹.

Segundo esse relatório, a crise fiscal da África é um problema do lado da receita, porém, gerado por políticas internas equivocadas, especialmente, o câmbio apreciado, que reduziu a competitividade dos bens africanos com a conseqüente queda de receitas em divisas; a política protetora da indústria, que reduziu a competitividade e impediu o aumento de produtividade e seu crescimento; a ausência de política para o setor agrícola e sua taxaço para financiar a indústria, que se acreditava ser a chave para o crescimento rápido; e políticas que falharam em não encorajar a diversificação das exportações e aumentar as reservas cambiais para abrandar o impacto dos choques adversos.

Em relação ao tamanho do Estado e sua intervenção na economia, Van de Walle (2001) e Zack-Williams et alii (2000) concordam com a posição do FMI e do Banco

⁸⁹ Como a análise de cada uma das políticas foi feita anteriormente nesse capítulo, vamos nos limitar a mencioná-las.

Mundial que apontam que não foi somente o tamanho do Estado que contribuiu para que a crise se instaurasse, mas, particularmente, seu caráter monopolístico nos mercados, controlando preços, restringindo o comércio e interferindo na alocação de recursos e divisas. Igualmente, a proteção das estatais da competição, que seria saudável à economia, impediu a expansão do setor privado, introduzindo uma gama de regulações e licenças para a maioria das atividades econômicas. A concomitante nacionalização de empresas e instituições financeiras criou distorções no mercado e impediu o investimento de capitais privado, estrangeiro e nacional, o aumento de produtividade e, por conseguinte, o crescimento econômico.

Van de Walle (2001) e Zack-Williams et alii (2000) reconhecem a extensiva intervenção do Estado na economia, mas consideram que a causa real da crise fiscal é fundamentalmente o clientismo, a corrupção e as atividades de *rent-seeking*, ou seja, a lógica patrimonial do sistema subvertia a lógica racional de desenvolvimento fazendo os governantes apropriarem-se de recursos públicos para seu benefício, sorvendo boa parte da receita do governo. Segundo Zack-Williams et alii (2000), a distribuição de favores fazia com que determinados impostos não fossem coletados em determinadas classes; a isenção de certas taxas era garantida, as tarifas eram suprimidas e licenças emitidas sob suborno. Desta forma, a capacidade de produzir receitas fiscais tornou-se baixa e, como resultado, as receitas ficaram sempre abaixo dos dispêndios.

Pela posição dos autores, entendemos que o grande problema do Sub-saara é o sistema político do Estado, cujas autoridades foram corrompidas para alcançar riqueza individual, em detrimento do desenvolvimento dos países e do bem-estar da população. Nesse contexto, os internalistas vêem o estabelecimento da crise fiscal e do balanço de pagamentos como um problema gerado pela lógica da política interna, pela corrupção e pelos resultados da forma como os políticos conduziram as economias ao sul do Saara.

O relatório de 1994 do Banco Mundial menciona que fatores externos também contribuíram para o declínio econômico dos anos oitenta. Contudo, afirma que a importância desses fatores é freqüentemente muito exagerada, pois a deterioração passada

dos termos de troca, na década de setenta, não foi maior para o Sub-saara em relação aos outros países em desenvolvimento, e não explica o lento crescimento da região dos anos setenta. De acordo com o mesmo relatório, à exceção dos exportadores de minério e de *commodities*, os termos de troca foram neutros para alguns e favoráveis a outros países, dentre os exportadores de petróleo. Porém, ao se fazer tal afirmação no relatório, não se considerou que a maioria dos países africanos era exportadora de minérios e de bens agrícolas e que muito poucos países africanos exportavam petróleo nos anos setenta, basicamente, a Nigéria, o Gabão, o Congo e o Zaire⁹⁰.

6.2. INTERPRETAÇÃO EXTERNALISTA

A interpretação externalista defende que as economias africanas ficaram sujeitas a constantes mudanças na base de receitas em divisas devido à instabilidade dos mercados internacionais afetando negativamente o planejamento do crescimento de longo prazo. A flutuação nos preços de *commodities* primários afetou dramaticamente a receita total de exportações e a capacidade de importação, gerando déficits em transações correntes, fortes restrições cambiais e queda de receitas fiscais. A queda de importação, por sua vez, afetava diretamente o nível de atividade doméstica, devido à dependência de importação de insumos intermediários e de bens de capitais para produção e investimento nos vários setores da economia, principalmente, na indústria. A queda de receita fiscal, por seu lado, reduzia a capacidade do Estado realizar investimentos públicos que gerassem emprego, bem como investimentos sociais e treinamento do capital humano, importantes para o processo de desenvolvimento.

Autores como Ilheduru (1999), Acharya e Shankar (1981) argumentam que, durante a era de ouro do capitalismo, que coincide com o período imediato à independência, em que havia forte instabilidade política na região, indefinição de políticas econômicas e diversas deficiências institucionais, as economias africanas cresceram muito com a renda proporcionada pelo setor exportador, que experimentava uma considerável expansão com o aumento da demanda internacional. Os autores exemplificam que o aumento de preços de

⁹⁰ Além disso, vale conferir, neste trabalho, os dados apresentados nesse mesmo relatório, que contradizem as afirmações feitas à cerca do impacto dos termos de troca.

amendoim e castanha de caju para Gâmbia, Senegal e Nigéria, cacau para Gana, Nigéria; e Camarões, sisal; e café para Quênia e Tanzânia produziu receita suficiente para provocar um elevado crescimento dos países da região. Como mencionado, as exportações cresceram a uma taxa de aproximada de 5,5% a.a. no período de 1960 até quase o final da década, o que proporcionou o crescimento do PIB a uma taxa média de 5% (Acharya e Shankar 1981).

Os três autores pretendem afirmar que, independentemente do estado de desenvolvimento das instituições, da capacidade de elaboração de políticas econômicas e da estabilidade política, os países africanos crescem se as condições do mercado internacional forem favoráveis. Eles reafirmam isso contrapondo o período anterior com a situação de alguns países na segunda metade da década de sessenta, em esses países estavam mais estáveis e institucionalmente mais organizados, mas que os preços e a demanda do mercado internacional tornaram-se adversos aos bens de exportação africanas: Gana sofreu um declínio nas receitas de exportação de 50% quando a demanda de cacau caiu em 1965; no mesmo período, Gâmbia e Senegal sofreram declínios similares nas receitas de exportação de amendoim e castanha de caju; na Nigéria, essa redução na demanda foi compensada com o advento do petróleo como fonte de receita de divisas. Contudo, Nigéria nunca conseguiu superar o crescimento proporcionado no período de *boom* de produtos agrícolas.

Ainda, segundo o autor, o mesmo se aplica à indústria extração mineral. A flutuação nos preços da bauxita, cobre e alumínio constituiu uma base financeira extremamente instável para os países que produziam esses bens primários. A queda no preço desses minerais, particularmente em 1975 e 1980, respectivamente, afetou de maneira drástica as receitas do Zaire (cobre), Zâmbia (cobre), Serra Leoa (ferro) e Gana (bauxita), entre outros países. Mesmo a Nigéria, Gabão, Congo e Zaire, que se beneficiaram com o aumento do preço do petróleo em 1973 e 1978, sofreram quedas substanciais nas receitas quando o preço do petróleo caiu de US\$36 para cerca de US\$18 por barril em 1983.

Resumindo, para os externalistas, o que explica o mau desempenho dos países da região sub-saariana é a queda dramática das exportações com a deterioração dos termos de

troca em relação aos produtos primários, ou seja, os choques externos. As condições do mercado internacional, levaram à oscilação do crescimento dos países sub-saarianos de acordo com a oscilação do preço e da demanda do mercado internacional e isso dificultou o planejamento de longo prazo e o desenvolvimento consistente da região. Em nossa opinião, como discutido no capítulo 2, a excessiva ênfase da maioria das nações em poucos produtos primários de exportação era tão problemática quanto a oscilação dos preços no mercado internacional, porque a pequena base de exportação aumentava a dependência externa e limitava a receita de exportação. Quando esse fator se conjugou com a volatilidade de preços e da demanda do mercado internacional, a situação tornou-se crítica.

6.3. UMA OUTRA INTERPRETAÇÃO

As interpretações internalista e externalista, embora corretas em suas afirmações, deixam de considerar determinados fatores; entendemos que a crise sub-saariana foi desencadeada por um conjunto deles. A economia sub-saariana estava alicerçada na escassez de capital humano⁹¹ e de quadros academicamente preparados para planejar e executar as políticas, com alguma racionalidade econômica e visão de crescimento a longo prazo. Se formos realistas, grande parte da África foi governada, até o início dos anos noventa, por indivíduos que nem sequer tinham uma formação educacional secundária satisfatória, o que fez com que as políticas econômicas fossem feitas com base em intuições ou copiando o que estava dando certo em outros países, como é o caso da política de substituição de importação implementada à luz do seu êxito na América Latina. E, precisamente dada a fraca capacidade de análise do *staff* do governo, estes não enxergaram que a substituição de importações tinha uma dinâmica que gerava mais dependência do mercado externo e que as condições africanas eram bem mais restritivas, o que impedia o avanço da industrialização. Isto quer dizer que os governantes não enxergaram que, simultaneamente à substituição de importação, o setor primário deveria ser reestruturado, implementando inovação tecnológica e capacitação de mão-de-obra, aumentando a produtividade e a qualidade dos produtos *tradable*, de forma a aumentar a exportação para suportar a crescente demanda de insumos intermediários e de bens de capital da indústria de

⁹¹ A taxa de analfabetismo em 1970 era de quase 72% da população com idade superior a 15 anos, e apenas 6% do total da população estava matriculada no ensino secundário.

substituição de importação. Contrariamente, o setor primário foi negligenciado, o que inviabilizou o avanço da indústria de substituição de importação.

A escassez de capital humano e de um quadro de inteligência estava refletida na fraca capacidade institucional dos países africanos. A combinação desses dois fatores aumentava a incerteza das economias sub-saarianas reduzindo os investimentos estrangeiros. A incerteza de retorno nos investimentos era ampliada pelos conflitos civis freqüentes e pelas leis de direito de propriedade constantemente alteradas pelo governo originando⁹² fuga do capital estrangeiro e doméstico e incapacidade de atrair novos investimentos externos diretos.

Além desses fatores que conduziram a erros de políticas internas — sobretudo, as medidas relativas à industrialização, que levaram a política fiscal a se expandir demasiadamente, originando elevados déficits fiscais e a ausência de política agrícola e de expansão das exportações —, os choques externos, como analisado, tiveram uma larga contribuição para a derrocada das economias do Sub-saara.

Os dois choques de petróleo ocorreram numa fase em que o Estado já estava acumulando déficits fiscais com a política fiscal expansionista e queda nas receitas fiscais de exportação. Esses choques tiveram um impacto desproporcional sobre as economias sub-saarianas, pois, na maioria dos países, a produção de energia era derivada de petróleo e a deterioração das contas externas levou à queda na capacidade de importar combustível, onerando a produção manufatureira e, em última instância, reduzindo fortemente a produção. Esse impacto foi ampliado pela ocorrência de outros choques exógenos, quais sejam, as secas de 1973/74 e de 1980 a 1985, que provocaram a necessidade de maior importação de alimentos, ao mesmo tempo em que o preço do petróleo subia, conduzindo à exigência de mais divisas para importação enquanto a exportação caía, o que provocou uma forte deterioração das contas externas.

⁹² Segundo Forrest (1982), a última nacionalização feita na Nigéria foi no início dos anos setenta. No Zimbábue, a última mudança nos direitos de propriedade foi realizada em 2002. Com isso, o presidente pretende expulsar os brancos do país e devolver os meios de produção e as terras aos negros nacionais.

Contudo, a crise sub-saariana não pode ser vista como uma crise causada estritamente pelos fatores internos ou pelo efeito direto dos choques de petróleo. É válido lembrar que os países centrais já estavam em recessão no início dos anos oitenta, em decorrência dos dois choques de petróleo, e que isso teve um efeito negativo contagiante sobre os países periféricos. Em outras palavras, para combater o surto inflacionário causado pela alta no preço do petróleo, o aperto das políticas fiscal e monetária gerou uma forte recessão nos países centrais, o que, por sua vez, reduziu a demanda pelos bens primários dos países periféricos. Isso, naturalmente, levou a maior restrição de divisas para os países sub-saarianos dependentes da exportação de bens primários e, por conseguinte, maior recessão e necessidade de endividamento externo para o equilíbrio do balanço de pagamentos. Todavia, nessa época, os Estados Unidos elevaram os juros dos empréstimos, fazendo com que a dívida desses países aumentasse sobremaneira, enquanto que a ajuda externa, a fundo perdido, começava a recuar, provocando suspensão do pagamento do serviço da dívida.

Desta vez, o colapso das economias africanas foi inevitável: as exportações caíram vertiginosamente, causando forte restrição de divisas e grandes déficits comerciais; nas economias importadoras de petróleo, que era a maioria, a produção caiu dramaticamente, originando mais queda no emprego e na renda, ao mesmo tempo em que a seca devastava plantações, levando vários países, como a Etiópia e o Sudão, a situações realmente difíceis, declarando estado de emergência e de insegurança alimentar, sendo assistidos pela Cruz Vermelha, FAO, e por diversos países desenvolvidos.

Além dos fatores apontados, os doadores estrangeiros também tiveram uma parcela de responsabilidade na crise africana. Como mencionado anteriormente, os doadores estrangeiros⁹³ tiveram um papel negativo sobre a conduta de política econômica dos países sub-saarianos. O gerenciamento dessas economias e a alocação de recursos na indústria através de agências doadoras estrangeiras foi um instrumento ineficiente e muito custoso para vencer a restrição financeira das economias sub-saarianas. O tipo de intromissão na formação da política econômica, na alocação doméstica de recursos e a concomitante falha

⁹³ Para mais informações, vide seção 4.1. desse capítulo.

em gerar o desenvolvimento (na verdade, tolheram) da capacidade de *decision-making* local — nunca foi encontrado ou tolerado em qualquer outra região subdesenvolvida — foram muito prejudiciais ao desenvolvimento da governabilidade dos políticos africanos e das instituições em geral. Helleiner (1994, p.146) diz claramente: “*a assistência externa nos diz que falhamos muito nos nossos esforços*”.

7. CONCLUSÃO

A combinação da persistência na política de substituição de importação e das medidas para a proteção da indústria somadas à ideologia de intervenção do Estado na economia, à fraca capacidade institucional e à tendência ao clientismo são fatores internos que contribuíram consideravelmente para determinar o desempenho econômico da África sub-saariana na era pós-colonial. A ideologia intervencionista resultou no excesso do crescimento do aparelho do Estado. A fraca base institucional e de capital humano e a corrupção criaram políticas setoriais mal orientadas e políticas econômicas insustentáveis, provocando incapacidade do setor produtivo gerar dinamismo nas economias, e, por conseguinte, produzindo estagnação econômica.

A situação ficou complicada quando os preços de *commodities* ficaram extremamente voláteis, resultando em grandes oscilações nas receitas externas e em reflexos negativos no balanço de pagamentos e na receita fiscal do Estado. Com a queda de preços de *commodities* no mercado internacional, a posição financeira dos Estados tornou-se bastante complicada, o que levou ao endividamento externo e, posteriormente, à incapacidade de honrar o serviço da dívida.

Como pôde ser constatado, a crise sub-saariana foi gerada por uma conjugação de todos os fatores apontados. Ficou claro que o grande problema dessa região foi a falta de planejamento geral da economia ocasionado pela escassez de governantes com capacidade de gerenciamento e de instituições que pudessem diminuir as incertezas econômicas para aumentar os investimentos. A esses fatores adicionaram-se a insegurança de direitos de propriedade e a instabilidade política, que geraram queda de investimento externo direto.

Os choques exógenos tiveram um papel importante na exacerbação do processo de crise, porém, nota-se que a ampliação do efeito do choque estava bastante relacionada com a dependência estrutural da importação de alimentos, originada pela política de preços inadequada e pelos períodos de seca, com a importação de petróleo e com a importação de máquinas e insumos intermediários para sustentar a atividade doméstica, especialmente, a produção e o investimento na indústria de substituição de importação. A dinâmica da substituição de importação e o retorno relativamente baixo dos investimentos na indústria contribuíram para maior pressão sobre o balanço de pagamentos, que, combinado com os choques de petróleo e os períodos de seca, provocaram o colapso externo nos anos oitenta. Além disso, a estrutura e os meios de produção precários, a dependência excessiva de um número restrito de produtos de exportação e as condições gerais restritivas dessas economias fizeram com que o efeito negativo dos choques fossem amplificados, aumentando seus impactos.

A solução para ultrapassar a situação de crise iminente foi proposta pelo FMI e o Banco Mundial no âmbito do ajustamento estrutural. Assim, no próximo capítulo, examinaremos as políticas de ajustamento introduzidas na tentativa de corrigir as distorções das economias sub-saarianas, com o intuito de fazer a região entrar numa nova trajetória de crescimento.

CAPÍTULO IV
PERÍODO DE REFORMAS PRÓ-MERCADO

1. INTRODUÇÃO

As economias sub-saarianas passaram por uma crise que durou vinte e poucos anos de crise — antes de o FMI sugerir o ajustamento estrutural — de 1960 à primeira metade dos anos oitenta. Como foi analisado no capítulo anterior, essa crise foi originada por uma constelação de fatores estruturais, internos e externos que produziram um quadro de estagnação econômica; por sua vez, essa estagnação erodiu os fundamentos das economias da região, conduzindo-as paulatinamente ao colapso. A crise foi tal que, em grande parte das economias sub-saarianas, a capacidade institucional se enfraqueceu mais e a disponibilidade de recursos se contraiu de forma que as atividades que forneciam dinamismo à economia e à geração de divisas ficaram bastante comprometidas.

Nesse quadro, o Banco Mundial e, particularmente, o FMI forneceram assistência financeira emergencial condicionada a um programa de ajustamento que reformulasse a estrutura dessas economias, mediante mudanças institucionais e das políticas econômicas. Esse ajustamento, segundo essas instituições internacionais, reconduziria a região a trajetória de crescimento. No âmbito do ajustamento, a economia assumiria uma nova orientação econômica para fora, ou seja, baseada numa estrutura de produção voltada para a exportação. Assim, a exportação voltaria a ser o componente mais importante na dinâmica de formação da renda dos países, o que poderia proporcionar o aumento de investimento privado, estrangeiro e doméstico, variável de grande importância no processo de desenvolvimento. Essa combinação permitiria o aproveitamento das oportunidades do mercado internacional e resultaria na expansão, integração e diversificação da capacidade produtiva de cada país.

O objetivo desse capítulo é entender a lógica do ajustamento na África sub-saariana e descrever as políticas propostas nos vários setores econômicos; assim, o capítulo está ordenado como se segue. Após a introdução, a primeira seção focaliza, de um modo geral, a origem dos programas de ajustamento, e sua evolução durante as diversas fases de implementação de reformas no Sub-saara; na segunda seção, damos uma visão do ajustamento, segundo a abordagem do Banco Mundial/FMI; na terceira seção, descrevemos

as reformas políticas e, setoriais propostas pelo Banco Mundial; na conclusão, apresentamos um balanço da implementação dessas políticas.

2. POLÍTICAS DE AJUSTAMENTO NA ÁFRICA: ORIGEM E EVOLUÇÃO

Os choques externos alteraram a configuração das relações econômicas internacionais fazendo com que a política econômica da maioria dos países em desenvolvimento se tornasse ultrapassada. No Sub-saara, os erros de políticas passadas acentuaram a crise e enfraqueceram a estrutura organizacional das instituições, diminuindo-lhes a capacidade de lidar com os novos desafios da dinâmica da economia internacional, o que tornou evidente a necessidade de reformas econômica e institucional na região. O que não estava evidente era o tipo de reforma mais adequado. O FMI e o Banco Mundial recomendaram reformas liberais, que foram acatadas prontamente pelos governantes africanos; nesse sentido, o neoliberalismo ascendeu na região sub-saariana enquanto modelo dominante de gerenciamento econômico.

De acordo com Toye (1994, p. 22) e Mkandirawire e Soludo (1999, p. 41), dois eventos históricos combinaram-se para fazer dos programas de ajustamento estrutural o modelo dominante de gerenciamento econômico na maioria dos países em desenvolvimento no final dos anos setenta e início dos anos oitenta. Primeiro, no final da década de setenta, houve uma aparente perda da batalha da economia keynesiana em relação à ascendência intelectual da economia neoclássica e de seus princípios como paradigma dominante para diagnóstico de problemas econômicos e prescrição das soluções. Segundo, nos países mais industrializados, houve um forte ataque à intervenção governamental na economia: o Estado foi caracterizado como ineficiente em suas interferências em determinadas áreas do mercado. Segundo Toye (1994), o ataque ao Estado estava calcado no conceito de eficiência e poder do mercado do paradigma neoclássico, que foi reforçado com a evidente falha do planejamento centralizado, primeiro na União Soviética e depois nos outros países comunistas nos anos oitenta. De acordo com o autor, o resultado da disseminação dos princípios neoclássicos foi a eleição de líderes mais conservadores nos países centrais — Margaret Thatcher (1979) na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980).

Estes dois eventos deram um ímpeto imediato para se perseguir a agenda neoclássica como um modelo de desenvolvimento aplicado universalmente, baseando-se em dois princípios: i) os mercados são eficientes, ao passo que a intervenção do governo é discricionária, ineficiente e custosa; ii) a intervenção mínima do governo é permitida e considerada funcional ao mercado quando se resume à provisão de infra-estrutura, educação e saúde. Esses dois princípios estão alicerçados na idéia de que, tendo uma base econômica saudável, sem as distorções provocadas pela intervenção do Estado, o desenvolvimento via mercado ocorre naturalmente.

No caso do Sub-saara, esses princípios não se verificavam. O relatório de 1981 do Banco Mundial foi o primeiro documento a apontar as falhas da política econômica nesse grupo de países; de acordo com ele, a estagnação econômica e o declínio observados no padrão de vida no Sub-saara derivaram, essencialmente, de erros da política econômica, e não de conflitos políticos e de choques externos como os governantes africanos e economistas de visão externalista como Acharya (1981), Helleiner (1992), Herbest (1990), Ilheduro (1999) e Acharya e Shankar (1981) defendiam. Esse relatório identificou três principais ações centrais orientadas para o crescimento, que deveriam constar no programa de reformas desse conjunto de países: i) regras de comércio e política cambial mais adequadas; ii) aumento da eficiência dos recursos usados no setor público; e iii) melhoramento das políticas agrícolas (Banco Mundial, 1981, p.3 e 61).

Para Woodward (1992) e Mosley et alii (1995), o relatório resultou no engajamento da região em um processo de reformas pelo qual o FMI e o Banco Mundial passaram a conceder os empréstimos a essas economias, consoante o estabelecimento de políticas econômicas e programas a serem implementados e as metas que deveriam ser atingidas anualmente; foi nesse quadro que um pacote típico de reformas, constituído de duas componentes principais, foi aplicado nos países sub-saarianos, a saber; medidas de estabilização de curto e longo prazos para restaurar o equilíbrio interno, o externo; e políticas de ajustamento que provocariam mudanças na estrutura econômica atendendo à necessidade de eficiência na utilização de recursos e de fatores de produção, no longo prazo, para assegurar o crescimento sustentável.

Mais especificamente, o ajustamento refere-se ao processo pela qual as economias do terceiro mundo são reformuladas através de mudanças institucionais tornando-as mais orientadas ao mercado, buscando o equilíbrio do balanço de pagamentos e o crescimento econômico. O termo “ajustamento estrutural” começou a ser usado de forma comum a partir do início dos anos oitenta para distinguir um conjunto de políticas direcionadas ao lado da oferta⁹⁴.

Segundo Van de Walle (2001), essas idéias incorporadas nos programas de ajustamento, que dominaram o debate de políticas para o Sub-saara após a emergência da crise, podem ser consideradas parte da ortodoxia neoliberal, mais especificamente, do Consenso de Washington. Foram germinadas e maturadas em centros de pensamento universitários e no círculo político ocidental, em particular nos Estados Unidos. O autor (p. 138) comenta que o contexto de implementação de programas de ajustamento emergiu entre o final dos anos setenta e os anos oitenta, no curso de uma década de debates políticos, investimento em pesquisas e publicações financiadas pela Instituição Financeira Internacional (IFI), o FMI e o Banco Mundial. Segundo o autor, Williamson⁹⁵ reuniu 10 princípios de política econômica sobre as quais argumentou ter grande consenso de grande parte dos economistas, no contexto da América Latina, no final da década de oitenta: i) disciplina fiscal; ii) dispêndio público, enfatizando o investimento em vez do consumo; iii) reforma tributária aumentando a base de impostos e eliminando os impostos marginais; iv) liberalização financeira; v) taxa de câmbio em nível competitivo; vi) liberalização do comércio; vii) investimento externo direto; viii) privatização das empresas do Estado; ix) desregulamentação de todos os mercados competitivos e; x) segurança dos direitos de propriedade.

O autor ainda comenta que diversos economistas fizeram críticas à lista de Williamson, julgando ser demasiadamente extensa. Além disso, ele sintetizou esta lista

⁹⁴ *Nesse período, surge uma certa confusão entre programas de ajustamento e medidas de estabilização. A distinção dos dois programas tornou-se essencial para o debate de políticas durante os anos oitenta, suscitando inúmeras críticas ao FMI e ao Banco Mundial. Contudo, conforme uma das interpretações do “Consenso de Washington”, a estabilização é uma pré-condição para o sucesso do ajustamento estrutural.*

⁹⁵ Para mais detalhes, ver Williamson J., (1993), “Democracy and the Washington Consensus”, World Development, Vol. 21, Nº 8, p. 1329-36

geral em três princípios da ortodoxia neoliberal, quais sejam: a disciplina fiscal, a orientação para fora das economias e a ênfase sobre o mercado.

Nesse quadro, as economias sub-saarianas precisavam ser reformuladas, promovendo mudanças políticas e institucionais que as transformasse em economias menos vulneráveis às vicissitudes do mercado internacional. As políticas de reforma procurariam remover as distorções geradas pela ação do Estado; assim, medidas de liberalização e desregulamentação dos mercados, bem como a liberalização de preços permitiriam melhorar a alocação de recursos, fomentar a competição, bem como fornecer sinais de preços corretos ao mercado, de forma a aumentar o investimento e seu retorno. Simultaneamente, a privatização das estatais reduziria a intervenção do Estado na economia e aumentaria a taxa de investimento do capital privado, o que promoveria o crescimento.

Três gerações de programas de ajustamento implementados no Sub-saara são apontados na literatura. A primeira geração de reformas apareceu no início dos anos oitenta, entre 1983 e 1985, na seqüência dos dois choques de petróleo, constituindo-se basicamente de políticas de estabilização combinadas com liberalização do comércio (Cornia et alii, 1992, p.3). No Sub-saara, a liberalização política também foi incorporada, implicitamente, nas medidas, uma vez que a redução da intervenção do Estado na economia da região estava intimamente ligada à mudança no sistema político, o que, conforme White (1996, p.768), caracterizou o programa como um “(...) *processo de desmantelamento dos regimes de controle do Estado, estabelecido na África nos anos que seguiram a independência*”.

Esse primeiro período pode ser sumarizado como o período de "manter os preços em níveis mais equilibrados", pois, de acordo com Mosley et alii (1995) e White (1996), a concepção dos programas foi norteadada pela estabilização macroeconômica, tendo um caráter contracionista tanto fiscal como monetária. As medidas de redução do déficit fiscal e desvalorização do câmbio realçam a preocupação na obtenção de níveis sustentáveis do balanço de pagamentos e redução da dívida, procurando alcançar equilíbrio interno e externo.

A concessão de recursos condicionados à realização de reformas institucionais conduziu a uma significativa liberalização política⁹⁶ até então inexistente no Sub-saara, o que forneceu bases para a democratização da região e o desmantelamento de regimes autoritários, como aponta Herbest (1990, p. 951 e 952): “*Os regimes africanos criaram sistemas de política econômica que trabalhavam na perspectiva dos líderes. (...) Muitos sistemas políticos (...) que tinham como característica central a habilidade de distribuir patronage, sentiram-se ameaçados em algum grau pelo ajustamento*”.

Ao longo dos anos oitenta, disseminou-se o consenso de que manter os preços corretos era condição necessária, mas não suficiente, para restaurar o crescimento. A preocupação com restrições estruturais da economia, particularmente, a provisão de infraestrutura e de capital humano — necessidade de educação e treinamento — demonstram novos caminhos para o delineamento dos programas, dando origem a uma segunda geração de programas de ajustamento. Inicia-se uma fase em que programas direcionados ao ajustamento setorial ganham força e o foco das reformas foi, então, voltado para as áreas-chave do crescimento de cada país e para a promoção de mudanças institucionais e estruturais dos serviços públicos (Comia et alii, 1992, p.3).

No final dos anos oitenta, houve uma crescente crítica aos efeitos sociais adversos do ajustamento. Essas críticas foram encabeçadas por um grupo de autores como Mosley (1990), Sanh (1990), Stewart (1990), Herbest (1990), Stein (1992), Helleiner (1992 e 1994) que mencionaram a negligência do Banco Mundial e do FMI quanto à necessidade de provisão de serviços de saúde e educação, uma vez que, no curto prazo, o choque das reformas tendia a agravar os problemas sociais. Stewart (1990), Mosley (1990) e Sanh (1990) recomendaram a elaboração de objetivos antipobreza *ex-ante* ao desenho e execução de programas de ajustamento. Como resposta às inúmeras críticas, a partir de 1990, o Banco Mundial publica uma série de documentos fornecendo suporte à sua nova agenda

⁹⁶ Cabe destacar aqui a distinção analítica entre democratização e liberalização política. Segundo Van De Walle (1994, p. 485), a democratização é definida como o processo de constituição de instituições democráticas tais como: eleições completamente livres ou um judiciário independente, enquanto que a liberalização política pode ser definida como a reforma do autoritarismo e a extensão de liberdades básicas.

sobre a pobreza, demonstrando que os programas de ajustamento dariam mais atenção aos aspectos sociais, caracterizando uma nova geração de programas de ajustamento.

3. MEDIDAS DE AJUSTAMENTO

Os programas introduzidos no Sub-saara tiveram dois objetivos principais: substituir os regimes econômicos de elevada intervenção do Estado por regimes com mecanismos baseados no mercado e corrigir os desequilíbrios entre a renda e dispêndios nacionais. Assim, de acordo com Milward (2000, p.33) as reformas do ajustamento foram encabeçadas pelas políticas descritas a seguir, que teriam estas metas: i) permitir o funcionamento dos mercados, deixando-os livres para determinar os preços; ii) reduzir o controle de preços pelo Estado; iii) transferir os recursos detidos pelo Estado para o setor privado; iv) reduzir o orçamento do Estado; v) reformar as instituições do Estado, reorientando-as para dar suporte ao setor privado.

3.1. POLÍTICA FISCAL

Segundo o relatório do Banco Mundial (1994), a redução do déficit orçamentário era um dos eixos principais da reforma fiscal. Os elevados déficits foram originados por longos anos de políticas fiscais expansionistas acoplados a um sistema tributário deficiente e a forte corrupção, sendo o principal problema o financiamento do déficit. Como os países sub-saarianos tinham pouco acesso ao mercado de capitais internacionais e uma estrutura tributária ineficaz, os governos recorriam à emissão de moeda e/ou a medidas pontuais, como o atraso de pagamento dos serviços da dívida ou contraindo mais dívidas com o FMI e o Banco Mundial ou, ainda, taxando o setor financeiro.

Conforme Milward (2000), o pacote de reforma fiscal tinha o objetivo de atacar a falta de controle do dispêndio público e foi efetivado por meio de três conjuntos de medidas: i) a redução do tamanho dos programas de investimento público e a elaboração de um plano de investimento compatível com a disponibilidade de recursos e redução da massa de salários que compreendia a fatia substancial dos gastos do governo; ii) a reforma orçamentária envolvendo a introdução de um sistema de orçamento unificado, identificando a receita corrente e os dispêndios corrente, de capital e de salários, bem como a preparação

de um programa de três anos de gastos públicos; e iii) fortalecimento de agências responsáveis pela preparação do orçamento anual no ministério de finanças e o estabelecimento de um sistema para monitorar a implementação de projetos.

Segundo o mesmo autor, a partir de 1985, iniciou-se em diversos países um programa de racionalização do orçamento. Introduziram-se melhor planejamento e disciplina na programação de recursos e gastos, procurando melhorar o equilíbrio entre os dispêndios de desenvolvimento e as despesas correntes, e entre os gastos de salário e de não-salário. Essa racionalização do orçamento procurava melhorar o sistema administrativo e a alocação de recursos em áreas prioritárias e em um pequeno número de projetos-chave.

Relativamente ao investimento público, este estava centrado em projetos de investimento no setor produtivo relativamente numerosos e grandes. Com as reformas, os investimentos foram deslocados gradualmente para projetos menores. De acordo com Englebert e Hoffman (1996), no final dos anos oitenta, 75% do montante de recursos para dispêndios de capital do Burundi destinava-se à infra-estrutura econômica; 30%, à construção de estradas; 30-40%, ao setor rural; e 10-13%, à infra-estrutura social. Contudo, o autor aponta uma discrepância entre os investimentos orçados e efetivados, sendo que 60% dos projetos no setor agrícola, 14% na área de saúde, 16% na manutenção de infra-estrutura econômica e os 10% restantes entre os diversos setores ficaram sem financiamento; isso demonstra que os dispêndios do governo estavam insuficientemente reestruturados e incompatíveis com os recursos disponíveis, revelando fraco compromisso com a redução dos gastos públicos e alocação de recursos em projetos-chave como recomendado e acordado com o Banco Mundial.

Os mesmos autores consideraram excessivas as despesas de salários em relação ao dispêndio com bens e à disponibilidade de recursos. A dificuldade de cortar gastos, especialmente salários, e seguir uma política fiscal apertada estavam relacionados com os compromissos políticos de cada grupo de países. Segundo Makandawire e Soludo (1999), os países com a taxa de câmbio fixo — os de língua francesa — usaram meios pouco desejáveis para cortar os gastos, aumentaram, ligeiramente, o volume de salários e cortaram

os dispêndios de capital, enquanto que diversos países cujo câmbio não estava atrelada a uma moeda de referência enfatizaram mais no corte de salários.

A dificuldade em reduzir a massa de salário de boa parte dos países, especialmente, os de câmbio fixo, minava o objetivo do ajustamento em reduzir o papel do Estado na economia. Helleiner (1994) e Milward (2000) apontam que, contrariamente à redução de empregos públicos, havia uma proliferação de funções do governo, com grande aumento no número de departamentos e divisões elevando os gastos com salários e dispêndios correntes. Isso demonstra que, mesmo durante o ajustamento, os governos não tinham uma clara prioridade de dispêndios nem uma política de controle de gastos públicos, o que resultava em repetida extrapolação do orçamento estabelecido pelo tesouro.

O equilíbrio fiscal seria reforçado pelo aumento de receitas, que seria efetivado através do aumento da base de impostos e da reforma tributária. Como grande parte da receita fiscal era proveniente do setor exportador, a queda nos preços internacionais de *commodities* redundou em queda de receita em cerca de 10% do PIB nos países com taxa de câmbio fixo, mais especificamente, Camarões e Costa do Marfim. Nos países exportadores de petróleo, com taxa de câmbio fixo, como o Gabão, também ocorreu uma queda de receita de impostos com a redução do preço do petróleo nos anos oitenta (Banco Mundial, 1994). A reforma tributária buscava duas metas: simplificar a estrutura de imposto reduzindo os impostos elevados, pois essa estrutura encorajava a evasão e desincentivava o investimento; e reforçar a administração e a fiscalização de cobrança, para aumentar a arrecadação de imposto.

De acordo com o relatório do Banco Mundial (1994), as reformas tributárias foram mais fáceis de serem implementadas, porém, não tiveram um aumento significativo sobre as receitas tributárias, pois a base de receitas era muito restrita. Impor uma política fiscal mais restritiva foi mais difícil, uma vez que grande parte dos gastos do governo constituía-se de contas de salários e reduzi-las era politicamente arriscado para os governantes.

3.2. POLÍTICA MONETÁRIA

A política monetária tinha como principal meta efetivar a redução na taxa de crescimento da oferta de moeda, gerando redução na taxa de crescimento do nível de preços. A reforma monetária envolveria também a redução do controle do Banco Central sobre o setor financeiro⁹⁷. Segundo Helleiner (1994) e Milward (2000), esse tipo de política foi adotado por várias economias em desenvolvimento nos fins dos anos setenta e início dos anos oitenta, mas foi abandonado como principal estratégia econômica devido a seus efeitos na redução da demanda agregada e no aparecimento subsequente de uma grande massa de desemprego; todavia, de acordo com o autor, mesmo assim, essa medida continuou sendo um instrumento de política importante do programa de ajustamento no Sub-saara.

O controle da base monetária elevaria as taxas reais de juros⁹⁸ que, até então, eram altamente negativas. Em diversos países, verificavam-se taxas de juros extremamente negativas, variando entre os mais baixos, de quase -20% na Tanzânia, -16% em Zâmbia, -13% em Serra Leoa, e os menos baixos, de -3% em Zimbábue, -2% em Senegal e -1,5 em Camarões (Banco Mundial, 1994). Nesses países, o crescimento econômico estaria comprometido tanto pela elevada inflação como pelo baixo estímulo à poupança nacional. Os formuladores de política consideravam, então, que a liberalização dos juros e o declínio da inflação ao eliminar as taxas de juros extremamente negativas aumentariam a poupança.

Nos países com taxa de câmbio fixo, as taxas de juros foram mantidas elevadas com o objetivo de reduzir o crédito e a oferta de moeda, necessários para retrain a demanda agregada, equilibrar o balanço de pagamentos e manter o câmbio inalterado. Essas medidas pressionariam os preços domésticos para baixo, permitindo a depreciação real do câmbio, necessária para aumentar a competitividade das economias e as receitas de exportações. Os países de regime cambial flexível também fizeram políticas contracionistas, mas acompanhadas de rápida desvalorização cambial, deprimindo bastante a demanda no curto prazo, porém, num prazo mais longo, o aumento da exportação proporcionaria um aumento

⁹⁷ Vale ressaltar que, em alguns países, não havia um setor financeiro privado, todos os bancos eram estatais. Nesses países — como por exemplo, Zâmbia e Tanzânia — se buscava a privatização dos bancos públicos.

⁹⁸ No caso dos países sub-saarianos, as taxas de juros eram determinadas pelo governo porque os mercados financeiros eram exíguos e pouco significativos.

da demanda. Embora ambos os grupos adotassem estratégias que conduzissem à queda da demanda, os países com taxa de câmbio fixo precisaram ser mais contracionistas para reduzir o déficit, pois a depreciação real só era possível mediante uma grande recessão interna.

Um exemplo de reforma monetária na região foi o Senegal, que implementou a reforma em três fases, conforme Milward (2000). Na primeira fase, foi feito o gerenciamento da demanda para corrigir o equilíbrio externo; na segunda, os preços foram monitorados, deixando o nível de inflação abaixo da inflação dos principais parceiros comerciais, para restaurar a vantagem competitiva; na última fase, a ênfase foi sobre o reforço da administração de liquidez e supervisão de bancos. As duas primeiras fases foram perseguidas com uma política de restrição de crédito e a implementação de um conjunto de medidas para o setor bancário que incluía a introdução da determinação da taxa de juros pelo mercado. Segundo o autor, em 1989, a União Monetária da África Ocidental estipulou para todos os países francófonos, incluindo o Senegal, novas reformas nos instrumentos de política monetária: substituiu-se o controle administrativo sobre a moeda e crédito por um sistema indireto e orientado pelo mercado; aboliu-se a taxa de desconto preferencial e a taxa de redesconto do Banco Central foi estabelecida acima das taxas do mercado monetário; por fim, foi atribuída maior autonomia aos bancos, para determinarem as taxas de juros sobre os depósitos e empréstimos; também foi estabelecido um controle rigoroso sobre garantias do Estado nos empréstimos concedidos às empresas públicas e privadas, sendo eliminado o sistema setorial de crédito.

Segundo o mesmo autor, a política monetária restritiva teve um impacto positivo nas contas externas do Senegal e de outros países francófonos, porém, restringiu o crédito severamente, sendo que, de 1986 a 1991, o crédito para o setor não-governamental aumentou em média 0,7% a.a.; porém, em termos reais, caiu substancialmente. A oferta de moeda seguiu a mesma tendência, embora o declínio tenha sido menos severo, pois o governo manteve a taxa de juros para os principais emprestadores entre 16-18% a.a., enquanto manteve a inflação oficial abaixo de 3%. Assim, além de ter mantido a inflação

baixa, a política monetária reduziu a demanda doméstica e restringiu a intervenção do governo na alocação do crédito (*idem*).

No tocante às instituições financeiras, Ekpenyang (1998) e Mwege (1998) apontam as seguintes medidas: redução da taxa direta e indireta das instituições financeiras através do recolhimento obrigatório de depósito compulsório; fim do limite ao crédito e guias para alocação de crédito; redução de barreiras à competição no setor financeiro reduzindo as estatais, por meio da privatização, facilitando a entrada de investimentos privados nacional e estrangeiro no setor, reestruturando e liquidando bancos estatais.

3.3. POLÍTICA CAMBIAL

A política cambial foi a medida de ajustamento mais consistentemente implementada, uma vez que grande parte dos países da região precisava da depreciação do câmbio para compensar a deterioração dos termos de troca, da primeira metade dos anos oitenta, e aumentar a competitividade⁹⁹ externa.

Regimes de câmbio diferentes implicaram métodos diferentes de acessar a política cambial. Os países cujas moedas não estavam atreladas a uma moeda estrangeira forte entraram no programa de ajustamento, com o câmbio sobrevalorizado e os prêmios no mercado paralelo muito elevados; para esse grupo de países, havia várias formas de acessar a desvalorização. Poderiam fazer mini-desvalorizações em intervalos de tempo ou atrelar a moeda doméstica a uma moeda importante para controlar as flutuações e fazer a depreciação real rápida, reduzindo o prêmio no mercado paralelo e, ao mesmo tempo, melhorando a competitividade externa rapidamente. Segundo Gibbon (1996), a maioria dos países preferiu a desvalorização rápida, de forma a achatar o prêmio no mercado paralelo, reduzindo, com isso, a taxa implícita sobre a exportação, freando também as atividades de geração de renda, proveniente do mercado paralelo do dólar e da alocação discricionária de divisas. A desvalorização agiu como fator eliminador do racionamento de divisas, que

⁹⁹De acordo com o Relatório do Banco Mundial (1994, p.229), a variação na taxa de câmbio real efetiva entre 1980 a 1990/91 ficou no intervalo de -18,4%, nos Camarões, a 28,6%, no Níger, para os países com câmbio fixo, enquanto que nos países cuja a moeda não estava atrelada a uma outra, ficou num intervalo de -26%, em Gâmbia, a 945,3%, em Uganda.

era o mecanismo de defesa das reservas, de duas maneiras: reduzindo as importações e aumentando a competitividade dos bens africanos — por consequência, aumentando as exportações.

Segundo o autor, os países de língua francesa com regime cambial fixo tinham as suas moedas atreladas ao franco francês; por isso, tiveram maior dificuldade em desvalorizar o câmbio. Além do mais, na segunda metade dos anos oitenta, coincidentemente com o período de ajustamento, houve uma depreciação do dólar em relação ao franco francês e uma queda de inflação na França, o que piorou mais os termos de troca para os países francófonos e reduziu significativamente a competitividade desses países no mercado internacional. A única saída para esses países foi o ajustamento interno, ou seja, provocar uma depreciação real mediante a redução de preços domésticos; porém, de uma forma geral, os preços eram tabelados pelo governo e, por questões políticas, eram inflexíveis para baixo. Isso fez com que, ainda em 1990/91, esses países estivessem lutando para depreciar o câmbio em termos reais. Com uma política fiscal contracionista, mantendo o câmbio fixo e atrelado ao franco francês, a depreciação real apenas seria gerada através de uma forte recessão. Os países sem moeda atrelada, em contraste, puderam fazer progressos significativos, aumentando a sua competitividade internacional, dada a facilidade de rápida desvalorização.

3.4. REFORMAS COMERCIAIS

De acordo com o relatório do Banco Mundial (1994), um dos focos centrais dos programas de ajustamento foi manter os preços corretos, abertura e desregulamentação dos mercados e redução do controle do Estado. Um outro foco foi a orientação da produção para fora, visando obter eficiência no uso do potencial de recursos e aumentar a competitividade externa, contrabalançando a exportação em relação à importação e gerando equilíbrio comercial.

O livre comércio interno e com o exterior, e a desregulamentação de mercados e preços são elementos importantes para a criação de um ambiente macroeconômico saudável, capaz de emitir sinais corretos fazendo com que o retorno dos investimentos

auge e estabeleça-se um ambiente competitivo, melhorando a alocação de recursos. No Sub-saara, a alocação de recursos e a determinação dos níveis de produção doméstica e de importação eram estabelecidas pelo Estado via controle de preços e racionamento de divisas. Essas medidas criaram diversas distorções no mercado, não oferecendo os incentivos necessários para novos investimentos e o uso produtivo do potencial de recursos.

Sob qualquer conjunto de políticas comerciais, a economia engloba um conjunto de preços relativos (e lucros de várias atividades) que acabam determinando a estrutura de produção e de consumo, que, por sua vez, determinam a quantidade e a composição das importações e exportações. Novas políticas de comércio alteram os preços relativos implícitos e explícitos afetando as decisões de produção e consumo, assim, a liberalização dos mercados moveria a economia em uma direção em que o mercado determina preços domésticos, composição e nível de importação.

No início dos anos oitenta, predominavam na região taxas de câmbio sobrevalorizadas e racionamento de divisas para reduzir os déficits em conta corrente e defender as reservas. A abertura comercial pressupunha a eliminação do racionamento de divisas — eliminando os elevados prêmios sobre divisas e a escassez de bens importados — que, por sua vez, dependia de dois fatores: o fluxo de recursos externos e a adoção de políticas macroeconômicas consistentes com o equilíbrio sustentável no balanço de pagamentos.

A pequena abertura comercial¹⁰⁰ no Sub-saara era proveniente de restrições no balanço de pagamentos: uma, de curto prazo, que implicava controlar a importação por meio do racionamento de divisas; outra, de longo prazo, que engendrava controles protecionistas de importação efetivados pela imposição de barreiras tarifárias e não tarifárias. Logo, as reformas comerciais que levariam a uma maior abertura comercial, liberalização das importações, deveriam debruçar-se sobre instrumentos de políticas de intervenção do governo, como racionamento de divisas, imposição de barreiras não

¹⁰⁰ Os regimes de comércio do Sub-saara podem ser classificados em quatro fases de liberalização, descrita por Krueger (1978): i) controle completo ou quase completo do governo sobre as importações ou racionamento de importação; ii) forte uso de barreiras não tarifárias para proteção; iii) proteção baseada em tarifas — grande maioria dos regimes; e iv) livre comércio.

tarifárias à importação, imposição de tarifas e barreiras regulatórias que, indiretamente, afetavam o comércio reduzindo os seus efeitos.

3.4.1. ELIMINAÇÃO DO RACIONAMENTO DE DIVISAS

Uma das grandes reformas realizadas foi a desvalorização de moedas extremamente sobrevalorizadas, permitindo a redução do racionamento de divisas, que se constituía em um dos maiores entraves à abertura comercial. Segundo Makandawire e Soludo (1999), o controle discricionário das importações e de divisas que persistiram durante a crise foi substituído pelo acesso não discricionário monitorando três parâmetros do racionamento, quais sejam: i) os mecanismos de alocação de divisas que não os do mercado; ii) o prêmio de mercado sobre divisas para as paraestatais; iii) o racionamento de importação. A eliminação do racionamento de divisas foi efetuada de diversas formas, utilizando-se de mecanismos como: i) depreciação da moeda, o suficiente para eliminar o racionamento; ii) eliminação do acesso restrito a divisas; iii) leilão de divisas; iv) emissão de licenças de importação menos restritivas.

Alguns países adotaram outros mecanismos — que não a eliminação ou redução de licença de divisas — para relaxar a restrição de divisas como a autorização da importação com recursos próprios, que permitia às empresas importarem livremente qualquer bem ou escolherem os produtos na lista de bens com permissão de importação. Outro mecanismo que acelerou o processo de liberalização dos mercados foi a permissão de retenção de receitas de exportação em divisas e o seu uso para importar insumos de produção. Como apontado no relatório do Banco Mundial (1994), países como Gana e Uganda depreciaram as suas moedas o suficiente para eliminarem o racionamento. Outros países como Tanzânia e Zâmbia fizeram reformas substanciais, mas elas foram suspensas, ficando incompletas. Ainda, Madagascar e Nigéria lançaram muitos programas de reformas, porém, vários foram revertidos sob a pressão do balanço de pagamentos. Países como Quênia e Zimbábue evitaram a desvalorização e continuaram controlando as importações.

3.4.2. ELIMINAÇÃO DE BARREIRAS NÃO TARIFÁRIAS E DE TARIFAS

As barreiras não tarifárias são medidas de proteção que geram distorções de preços de forma pouco transparente, o que as torna particularmente malignas ao funcionamento do mercado e à alocação eficiente de recursos. Essas barreiras consistiam, predominantemente, de licenças ou permissão do governo para a importação; tinham a função de proteger as reservas e de proteger os bens de produção doméstica da competição dos bens estrangeiros similares, geralmente, de melhor qualidade. A limitação da quantidade de bens importados e a discriminação setorial eram características peculiares dessas barreiras. A discriminação setorial dava um tratamento preferencial para determinados setores e/ou empresas reduzindo o benefício econômico dos bens importados, pois esses não fluíam para o setor ou firma que mais necessitavam deles originando uma alocação não eficiente de bens importados.

Mkandawire e Soluto (1999) apontam que a medida mais amplamente usada para eliminar a aprovação de importação foi a estratégia de licença geral de abertura (ELGA). Nesse sistema, um número limitado de bens era colocado numa lista para aprovação automática de importação e alocação de divisas. Essa lista era expandida gradualmente, de acordo com a disponibilidade de divisas, até permitir que um grande número de itens fosse automaticamente aprovado para importação. Dessa forma, a abertura comercial foi paulatina, sem comprometimento das reformas comerciais e sem racionamento por setor. Além disso, as licenças eram disponibilizadas automaticamente, num curto espaço de tempo, o que tendia a levar a uma alocação mais eficiente dos bens importados.

Os mesmos autores argumentam que além de reduzir, em parte, as distorções na alocação de bens importados, a ELGA permitiu que os países passassem de sistemas com elevado racionamento de importação para regimes mais livres, mas sem um compromisso de conversibilidade da moeda ou uma liberalização muito rápida das importações que colocasse as reservas em risco. Em Zâmbia, a ELGA começou, em 1989, com apenas 10% de bens convenientes para a importação; em 1992, 95% de bens já estavam incluídos na ELGA — à exceção de petróleo e fertilizantes. Na Tanzânia, estabeleceu-se a mesma

estratégia em 1987, e, em 1992, 50% dos itens não derivados de petróleo estavam aptos para a importação (idem).

Notamos dois problemas associados ao sistema ELGA que poderiam comprometer sua eficiência: primeiro, a mudança para a ELGA, de certa forma, redundou em aumento de proteção de bens domésticos, em vez de redução. De acordo com os mesmos autores, no primeiro estágio, os bens colocados na lista da ELGA eram os não produzidos domesticamente, como insumos de produção, o que implicava em ausência de *lobby* contra a importação desses insumos por parte dos produtores. Isso nos leva a crer que colocando o insumo e não o produto final na lista da ELGA, os preços dos insumos caíam, enquanto que os preços dos produtos finais domésticos ficariam inalterados. Logo, o sistema aumentou a proteção efetiva do valor adicionado de algumas atividades. O segundo problema da ELGA é que ela foi calcada em recursos externos de doadores internacionais e ligada rigidamente à taxa de câmbio oficial determinada pelo governo. A um determinado nível de taxa de câmbio, os bens convenientes para importação, sob a ELGA, e os fundos comprometidos no programa poderiam não ser consistentes, provocando excesso de demanda por recursos da ELGA.

No que respeita à reforma tarifária, segundo Englebert e Hoffman (1996) e Swamy (1996), em alguns países, ela constituir-se-ia de três fases: na primeira fase, o número de tarifas seria diminuído e as taxas seriam atribuídas aos produtos de acordo com um critério sistemático; na segunda fase, a dispersão de tarifas seria achatada, reduzindo a tarifa máxima e aumentando a tarifa mínima; na terceira e última fase, seria diminuído o nível geral de tarifas, de forma a diminuir o nível médio de proteção doméstica.

Os autores afirmam que, em 1994, a primeira fase da reforma tarifária já tinha sido feita por diversos países, e a segunda fase estava em andamento. A terceira fase, porém, estava por ser implementada, uma vez que esta exigia que outras restrições que impediam a livre importação e o comércio fossem eliminadas. Conforme os autores, no Burundi, na primeira fase da reforma, a regulação sobre importação e a estrutura de tarifas foram simplificadas para facilitar a competição, e a licença de importação passou a ser automática

para a maioria dos produtos, à exceção do algodão manufaturado, vidro e produtos farmacêuticos. As tarifas foram reduzidas de 57 tipos para 5, e os impostos de 3 para 2; em 1989, a diferença entre a maior e menor tarifa foi reduzida de 50% e 15% para 40% e 20%. Na segunda fase do programa, mais reformas foram realizadas na estrutura das tarifas; as quotas de importação foram eliminadas e fez-se a liberalização total de importação de bens similares aos produzidos localmente.

A liberalização de importação foi mais lenta do que o esperado, particularmente para os bens intermediários e de capital; os bens de luxo continuaram sendo altamente taxados. Segundo Swamy (1996), no Quênia, as barreiras de proteção e a intervenção do Estado eram a alavanca da industrialização, e, em 1979, reconheceu-se que a estratégia de industrialização deveria mudar, orientando-se para fora. Entre o final dos anos setenta e 1984, no contexto do programa de ajustamento, concluiu-se que era necessário substituir as restrições qualitativas e as tarifas equivalentes por uma estrutura de proteção mais uniforme e moderada, contudo, dado o problema de balanço de pagamentos, em vez de implementar as reformas, o governo elevou as tarifas em 10% e foram introduzidos mais controles de importação sobre alguns itens. Em 1988, foi feita outra tentativa de liberalização de importação, desta vez, a maior taxa, de 135%, foi reduzida para 60%, e o número de tarifas foi reduzido de 25 para 12.

Quanto às barreiras regulatórias, elas não operavam diretamente sobre a abertura comercial, mas caracterizavam fortemente o mercado da região. Basicamente, manifestavam-se por meio de privilégio de monopólio garantido por uma empresa — ou por um conjunto de empresas — sobre a comercialização de determinados bens produzidos domesticamente ou importados. Como os monopólios constituíam-se de firmas estatais que atuavam na produção de bens-chave, os mesmos tinham o poder de escolher o nível de importação necessário para proteger a produção doméstica. Englebert e Hoffman (1996) afirmam que limitar o poder desses monopólios era politicamente difícil, mas era um passo necessário para dar ao setor privado maior liberdade de importar e, com isso, aumentar a competição e reduzir o preço de bens de consumo. Os autores citam que, no Burundi, por exemplo, havia um sistema de licença de importação muito restritiva: limitava tanto a quota

de importação como o número de importadores. Com o relaxamento dessas restrições, permitiram-se maior competição no mercado e relativa redução dos preços de bens de consumo.

No tocante ao padrão das reformas de abertura comercial seguido pelos países sub-saarianos, Makandawire e Soludo (1999) apontam vários padrões de reformas de comércio que foram introduzidos no Sub-saara. O padrão seguido pelos países cujo câmbio não estava atrelada a uma moeda de referência foi o de remoção de todos os controles sobre a importação e racionamento de divisas, porém, com intensificação do uso de barreiras ao comércio, especialmente, as não-tarifárias. Alguns países preferiam uma modesta proteção baseada em tarifas. Países como a Tanzânia e Zâmbia eliminaram o racionamento de divisas, mas não eliminaram completamente a lista de bens que necessitavam de permissão para a importação. Outros atrelaram a abertura dos sistemas gerais de licenças à concessão de financiamento das organizações internacionais. Apenas as Ilhas Maurício, depois Gana, iniciaram a abertura com o compromisso de manter uma taxa de câmbio realista e eliminar todas as barreiras não tarifárias. Um conjunto de países centrou-se no racionamento de divisas e moveu-se lentamente para a liberalização da importação. Este grupo inclui países cujo câmbio não estava atrelada a uma moeda de referência e que não tinham experimentado uma crise macroeconômica muito severa, como o Quênia e o Zimbábue. Os países com a taxa de câmbio fixo mantiveram a conversibilidade da moeda por todo o período, fazendo pouco progresso na eliminação de barreiras não tarifárias ou na reforma de tarifas.

3.5. PROMOÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

A necessidade de aumentar e diversificar a exportação é um fato evidente no equilíbrio do balanço de pagamento e no crescimento dos países africanos. Desde os anos sessenta, a exportação africana concentrou-se em bens agrícolas, setor que foi penalizado, na maioria dos países, em prol da indústria de substituição de importação. Podemos destacar alguns mecanismos que agiram negativamente sobre a exportação de *commodities*: o licenciamento da exportação ineficaz e o forte controle sobre a atividade exportadora; o imposto sobre o setor exportador, tradicionalmente elevado, e o monopólio de exportação,

que implicava venda de bens agrícolas de exportação, domesticamente, para o exportador ao preço tabelado pelo Estado, reduzindo os lucros do setor de produção para a exportação. Além desses obstáculos, o câmbio, tradicionalmente sobrevalorizado na região, não permitia que os produtos sub-saarianos fossem competitivos no mercado internacional¹⁰¹.

A política mais importante do ajustamento foi a desvalorização do câmbio, que permitiu um aumento de competitividade desses países, e, por conseguinte, o aumento das exportações e o incentivo à expansão e diversificação da produção de bens *tradables*. No que respeita à exportação tradicional, embora a desvalorização do câmbio contribuísse para que os preços se tornassem mais competitivos, a produção não aumentou muito, porque o tabelamento interno de preços não permitia que o exportador repassasse os lucros aos produtores. Além disso, com a queda de preços de *commodities* no mercado internacional, o exportador tentava eliminar suas perdas diminuindo os preços pagos aos produtores. No setor exportador não-tradicional, também, a maior mudança na política foi a depreciação da taxa de câmbio, que aumentou o lucro da exportação em relação à produção de substituição de importação. Países como Nigéria, Tanzânia e Uganda, ainda, incentivaram a exportação não-tradicional dando acesso a taxas de câmbio mais favoráveis e ao uso de esquemas de retenção de receitas.

Mkandawire e Soluto (1999) apontam que uma outra medida utilizada para promover a exportação foi o sistema de restituição dos impostos sobre a exportação, que consistia no desconto ou na redução dos impostos sobre a importação de insumos de produção para os exportadores. O problema desse sistema foi a burocracia requerida, que tornava o abatimento do imposto sobre a importação onerosa e administrativamente complexa. O Malawi, o Senegal, a Tanzânia, Uganda e Zâmbia tentaram simplificar seus sistemas de restituição mas as restrições fiscais implicavam um processo administrativo de contenção do abatimento de impostos pelo tesouro. Uma terceira medida foi a criação de uma zona de processamento de exportação, ZPE, que dava aos exportadores acesso a insumos de produção a preços do mercado internacional, sem o lento esquema de restituição de impostos. Essa estratégia foi bem sucedida na Ásia. No Sub-saara, o sistema

¹⁰¹ Mesmo para as ex-metrópoles com as quais os países sub-saarianos mantinham relações comerciais privilegiadas.

funcionou com sucesso nas Ilhas Maurício e no Madagascar. O Quênia, a Nigéria, o Togo e Zâmbia também estabeleceram ZPE ou arranjos parecidos de produção orientados para exportação.

Outra mudança de política importante realizada foi o relaxamento de leis relacionadas ao investimento externo. Isso imprimiu maior dinâmica ao processo de licenciamento de exportação e intensificou a construção de infra-estrutura necessária para a exportação; como exemplo, temos o Quênia, que, segundo Swamy (1996), durante os anos oitenta, teve um viés antiexportador, mas, em 1988, o governo instituiu um esquema de manufatura dentro da fronteira, permitindo às autoridades aduaneiras isentar os impostos de importação sobre insumos de produção de bens para exportação. Em 1990, introduziu-se um imposto de importação geral e isenção de taxas sobre o valor adicionado, acompanhado de reformas regulatórias desenhadas para centralizar e consolidar as diversas licenças e procedimentos de exportação e comércio em geral. No mesmo ano, foi criada a zona de processamento para a exportação com isenção de impostos por 10 anos, com a participação total do capital estrangeiro na constituição das empresas e emprego de mão-de-obra estrangeira.

3.6. REFORMA INDUSTRIAL

O Banco Mundial mostrou certa ambigüidade sobre o setor industrial nos seus relatórios. No relatório do Banco Mundial elaborado por Berg (1981), a indústria recebeu muito pouca atenção e foi caracterizada como demonstrando a evidência de ineficiência de políticas passadas baseadas na estratégia de substituição de importação. Por isso, o programa de ajustamento deveria dismantelar essa estratégia de industrialização. O relatório 1989 do Banco Mundial fez uma agenda estratégica para 1990, recomendando que o programa de ajustamento deveria considerar duas necessidades: a de investimentos para acelerar o crescimento e a de estabelecer uma meta de equilíbrio macroeconômico necessário para proporcionar o investimento no Sub-saara. O mesmo relatório reconheceu que a industrialização na África alcançou um desenvolvimento tecnológico local muito fraco, mas propôs um novo início, para a indústria, baseado na transformação da capacidade técnica existente e aproveitando a experiência e a tecnologia adquiridas para

uma nova orientação para fora. Esse início teria ênfase na criação de uma classe empresarial com capacidade de empreendimento, gerência de capacidade técnica, treinamento de mão-de-obra e adaptação tecnológica. O relatório ainda recomendou que o setor empresarial deveria ser encorajado com o desenho e implementação de uma nova regulação de negócios, expansão do acesso ao crédito, fomento de serviços auto-sustentáveis, como serviços técnicos, estímulo ao mercado local e promoção de estabilidade política, criando um ambiente saudável aos negócios.

Já no relatório de 1993, o Banco Mundial mostrou-se avesso à política industrial e renunciou sua utilidade no desempenho econômico do Sub-saara, dando ênfase à produção de bens agrícolas para exportação baseando-se no princípio da vantagem comparativa. Em consonância com esta posição contrária à política industrial, o relatório de 1994 descarta a possibilidade de progresso promissor que se indicava no relatório de 1989 — com o entendimento do fraco desempenho da indústria sub-saariana e sua transformação para nova orientação —, reafirmando que, apesar da retórica, a essência da política industrial seria como aquela descrita no relatório do Banco Mundial (1981): “*um fim na indústria de substituição de importação ...*”, argumentando que o produto agrícola era o mais importante determinante do crescimento econômico da região sub-saariana.

3.7. REFORMA AGRÍCOLA

A agricultura é o setor mais importante da maioria das economias africanas, tanto por sua participação no PIB como pelo fato de que grande parte da população vive e depende do campo. Como verificamos anteriormente, o setor experimentou um declínio contínuo após o período colonial, atribuído, em grande parte, a falhas de políticas de preço perseguidas pelos governos, que taxaram o setor agrícola demasiadamente. O relatório do Banco Mundial (1981) fez do declínio da agricultura o centro do seu argumento, dizendo que o produto agrícola é o único e mais importante determinante do crescimento econômico da África. Assim, o relatório recomendou melhorar os termos de troca por meio da eliminação de várias taxas de exportação, remoção da proteção de atividades não-agrícolas e desvalorização da taxa de câmbio. A redução da taxa do agricultor foi recomendada como medida prioritária na reforma agrícola, juntamente com a abolição da fixação do

preço do produtor, redução de taxas de exportação sobre os produtos agrícolas e impostos sobre insumos. A reforma também recaiu fortemente sobre a liberação do mercado, reduzindo drasticamente a posição monopsônica e monopolista do Estado, com a liberalização de preços e tetos artificiais de preços de fatores e insumos de produção, bem como de bens. Os subsídios aos insumos de produção e os subsídios sobre alimentos foram removidos, além de o limite do nível de crédito para a agricultura ter sido suprimido.

No que respeita ao investimento privado no setor, a reforma reduziria as barreiras à entrada criando um ambiente de competição mais eficiente, com a implementação de um pacote de medidas que incluiria: i) movimento dos preços dos agricultores em direção aos preços de exportação e importação; ii) anúncio de preços antes do período de plantação; iii) rápida remuneração dos agricultores com liberalização simultânea de preços; iv) reestruturação e privatização das estatais que atuavam no mercado agrícola.

No que respeita à exportação de bens agrícolas, os programas de ajustamento basearam-se na indução da exploração da “vantagem comparativa” do setor agrícola implementando três categorias de reformas: i) eliminação das tabelas de preços; ii) ligação do preço do produtor ao preço do mercado mundial, enquanto que a reforma da tabela de preços de insumos e de fatores de produção reduziria os custos, permitindo ao setor privado competir com o Estado na exportação de produtos agrícolas; iii) manutenção da tabela de preço, mas permitindo aos comerciantes privados competir no mercado — este foi o mecanismo seguido para conseguir o benefício da competição e desmonopolizar gradualmente a tabela de preços do Estado, transformando-o num operador completamente privado.

3.8. REFORMA DO MERCADO DE TRABALHO

Milward (2000) assinala que o mercado de trabalho nos países sub-saarianos era segmentado, com um setor informal e um setor moderno e organizado. No setor informal, o salário era determinado pelas forças do mercado, mas, no setor formal, o governo responsabilizava-se por 2/3 do total de emprego, controlando todas as práticas de trabalho e salários. Desde meados da década de oitenta, os governos tentam reestruturar o tamanho da

força de trabalho do setor público, pois sua remuneração tinha um enorme peso no orçamento do Estado. Porém, contraditoriamente, mesmo com o super-emprego generalizado na região, os salários, em diversos países, aumentaram substancialmente em termos reais durante o ajustamento. Segundo o autor (p.54), entre 1983 e 1988, em Gana, o ganho médio real no setor público mais do que triplicou, para compensar a erosão dos salários pela inflação verificada no período. Entre 1988 e 1992, o governo tentou relacionar o aumento de salário à produtividade, mantendo o salário médio mais ou menos constante, porém, permitindo a ampliação do diferencial de salários entre níveis e categorias de ocupação.

Conforme o mesmo autor, antes das reformas de 1986, o mercado de trabalho no Senegal era fortemente regulado pelo governo, que controlava todas as práticas de trabalho e de salários através de lei trabalhista que incluía um código de trabalho, o sistema sindical implementado em 1981 e o estatuto do funcionalismo público. Essa regulação implicava maior custo de produção, restrição ao investimento, baixa produtividade e baixo nível de criação de emprego. O salário do setor empresarial, no Senegal, era altamente influenciado pelo salário do setor público que empregava 68 mil indivíduos de um total de 131 mil no setor formal. Em termos reais o salário dos serviços públicos caiu entre 1980/85, mas ficou relativamente mais elevado em relação aos outros países da região. Para compensar o declínio, o governo aumentou benefícios e suplementos ao salário progressivamente. Em 1986, esses benefícios chegaram a 25-30% da conta de salários. Em contrapartida, no setor industrial, como um todo, a produtividade caiu em 5-7% entre 1980 e 1985 (idem).

O salário e a qualidade da mão-de-obra representam uma parte importante na decisão de negócios, particularmente, do investimento estrangeiro. Tanto em Gana como no Senegal, o salário manteve-se competitivo para os padrões internacionais, mas as vantagens de salários eram descompensadas pelo baixo nível de educação e fraca capacidade do trabalhador médio, desincentivando o investimento externo direto .

3.9. REFORMA DO SETOR PÚBLICO E PRIVATIZAÇÃO

Em meados dos anos oitenta, o setor público dos países sub-saarianos tinha atingido grande proporção na economia com forte intervenção do Estado na maioria das atividades econômicas, inclusive, nas atividades em que o mercado funcionava razoavelmente bem. O relatório de 1994 do Banco Mundial responsabiliza o tamanho do setor público pelo declínio e estagnação do crescimento verificado no Sub-saara nas décadas de sessenta a oitenta. Como discutimos no capítulo anterior, vários foram os fatores que contribuiriam para o enorme crescimento e desempenho medíocre do setor público, e esses mesmos fatores influenciaram sobremaneira a orientação do que viria a ser o modelo do setor público na região.

O relatório de 1991 do Banco Mundial requeria que o governo não atuasse em atividades que o mercado, por si, gerasse maior eficiência e que reservasse sua atuação em quatro atividades vitais: investimento em capital humano; promoção de um ambiente competitivo para as empresas; abertura do mercado ao comércio internacional; e garantia de uma gestão macroeconômica estável.

A burocracia do Estado passou por uma reforma que, conforme o relatório de 1994 do Banco Mundial, tinha os seguintes objetivos: i) provocar uma boa governança, imprimindo racionalidade nas decisões do governo e maior previsibilidade em seu comportamento e no sistema político; ii) promover a descentralização do governo, provocando melhor responsabilidade dos serviços públicos e maior transparência nos procedimentos, processos e transações governamentais; iii) reduzir a burocracia e a corrupção, eliminando os controles administrativos desnecessários; iv) estabelecer uma estrutura legal competente, com autonomia judicial; v) garantir o livre fluxo de informações e encorajar a cultura do debate público.

No tocante às estatais, a reforma da estrutura empresarial estatal foi centrada em dois elementos considerados essenciais pelo Banco Mundial (Banco Mundial, 1994) para que se promovesse a redução de intervenção do Estado e o saneamento fiscal: a privatização e reforma das empresas estatais, com o objetivo de reduzir o tamanho do setor

público e o déficit fiscal, e a criação de um sistema financeiro independente - com a reestruturação e privatização de bancos públicos, movendo a taxa de juros para níveis razoáveis e determinados pelo mercado.

A privatização foi a medida de ajustamento que menos avançou o início de 1990. Os políticos africanos relutaram em privatizar as empresas estatais por questões políticas, dado o elevado volume de desemprego que a privatização podia originar. Por exemplo, o governo do Quênia, de acordo com Milward (2000), mantinha a participação em 250 empresas orientadas para a produção de diversos bens e serviços. Em 1991, o governo anunciou a intenção de retirar sua participação de 207 empresas e reter sua participação majoritária em 2/3 de empresas estratégicas, mas, em 1995, apenas 5 empresas tinham sido privatizadas ou levadas ao ponto de serem vendidas. Segundo o mesmo autor, Gana tinha mais empresas públicas do que todos os países sub-saarianos, à exceção da Tanzânia, com uma presença em todos os setores da economia. Essas empresas tinham uma vantagem comercial substancial sobre as empresas privadas, e o governo continuou ambivalente em relação à reforma das estatais. Nos primeiros anos de ajustamento, o governo pareceu ter intenção de mudar seu papel nas atividades comerciais, a despeito do reconhecimento da existência de uma quantidade excessiva de mão-de-obra, do pobre desempenho e da ineficiência das estatais, porém, em vez de privatizar as empresas ou permitir uma competição entre as estatais e as empresas privadas, o governo esforçou-se em melhorar a eficiência das empresas públicas. Mas as perdas acumuladas por essas empresas constituíam uma forte carga sobre o orçamento do Estado, fazendo com que, no final dos anos oitenta, o governo reavaliasse sua posição, iniciando o processo de privatização das empresas menores e de setores secundários. Porém, em 1992, poucas medidas de privatização tinham sido implementadas.

4. CONCLUSÃO

As políticas de ajustamento propostas pelo Banco Mundial e o FMI tinham por objetivo promover uma nova orientação, para fora, das economias sub-saarianas promovendo abertura comercial dentro da lógica de que o livre comércio e a divisão internacional de trabalho facilitariam o desenvolvimento nesses países. O comércio com

outros países serviria como motor de crescimento com a obtenção de ganhos do comércio, dado o maior acesso ao mercado internacional, ganhos de capital físico, tecnologia e de recursos para a infra-estrutura. Ademais, as reformas iriam proporcionar um melhor ambiente de negócios com a remoção das distorções provocadas pela intervenção do governo na economia, permitindo aumento de investimentos privados, o que levaria à geração de um mercado competidor e, por conseguinte, a aumentos de produtividade e eficiência no uso de recursos e meios de produção. Após essas reformas, a exportação voltaria a ser uma componente importante na dinâmica de formação da renda nacional, permitindo o aproveitamento das oportunidades do mercado internacional, que resultaria na diversificação e integração da capacidade produtiva interna de cada país e levaria ao crescimento das economias da região.

Como foi possível constatar, de todas as reformas, a mais amplamente implementada foi a política cambial; a menos implementada, até o início dos anos noventa, foi a privatização, até o início dos anos noventa. A privatização foi permeada por motivos políticos, pois o grande desemprego resultante geraria descontentamento nacional e redução de aliados políticos. Algumas reformas foram dificultadas porque outras reformas complementares deveriam ser feitas concomitantemente mas não estavam em curso. É o caso da abertura comercial, que exigia, simultaneamente, reforma tarifária e certo nível de depreciação do câmbio. Um dos maiores benefícios do ajustamento foi a liberalização política, que levou a uma ampla democratização de países até então governados por regimes autoritários, com elevada intervenção na economia. A intervenção foi reduzida por vários mecanismos mas não foi eliminada por completo porque as privatizações não foram realizadas de forma satisfatória; assim, o Estado ainda continuou, durante a década de noventa, com um certo controle sobre algumas atividades econômicas.

Na verdade, as reformas foram parcialmente implementadas por diversas razões, como questões políticas, pressão no balanço de pagamentos, falta de liberação de fundos pelo FMI devido o não-cumprimento do programa de reformas e das metas, entre outros motivos. Assim, no próximo capítulo, os impactos socioeconômicos das reformas serão analisados levando-se em consideração o fato de essas reformas terem sido parciais.

CAPÍTULO V
OS IMPACTOS DAS REFORMAS PRÓ-MERCADO

1. INTRODUÇÃO

Após uma década e meia de implantação, suspensão e reimplantação de programas de reformas econômicas em toda a região sub-saariana, vale analisar alguns aspectos referentes ao entrave da implementação dessas políticas e seus resultados sobre o equilíbrio macroeconômico, crescimento da renda, bem-estar da população e pobreza. As reformas foram dificultadas basicamente por três agentes: políticos, tecnocratas e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Os governos, por considerarem as políticas muito restritivas e pouco populares, achavam que resultariam em risco político e criariam diversos problemas sociais. Os tecnocratas, por seu lado, sentiam-se ameaçados em relação aos técnicos academicamente mais preparados que o FMI e o Banco Mundial colocavam à frente da administração das reformas. Já o FMI, impedia o andamento das reformas, suspendendo os programas devido ao não cumprimento das metas por parte dos países receptores ou por razões que não guardavam nenhuma relação com as metas macroeconômicas definidas no acordo.

Nesse sentido, até o início dos anos noventa, poucas reformas foram realizadas, porque os políticos recusavam-se a implementar determinadas reformas que já estavam nos acordos, simplesmente porque seriam desfavorecidos. Posteriormente, com a democratização, a aceitação das reformas aumentou, pois os novos líderes enxergavam-nas como instrumento para se apoderarem da rede de clientismo ainda em mãos dos antigos governantes. Apenas no final dos anos oitenta e início dos anos noventa, quando uma nova safra de políticos, preparados academicamente em instituições européias e americanas, assumiu o poder em diversos países, as reformas começaram a ser feitas com maior racionalidade, de forma a beneficiarem o desenvolvimento do país, a gerarem bem-estar para a população e a reduzirem a pobreza.

Assim, para avaliar os entraves aos programas de reforma pró-mercado e seus impactos sobre a economia e a sociedade, o capítulo está organizado da seguinte forma. Na primeira seção, discorreremos sobre a viabilidade das reformas, focalizando sobre a viabilidade política, institucional e a influência do FMI sobre o prosseguimento das reformas. Na segunda seção, procuramos apontar os resultados das reformas pró-mercado

sobre os setores onde houve maior esforço de reforma, nomeadamente sobre: o equilíbrio macroeconômico, a liberalização das forças de mercado, a privatização e participação do capital privado na economia, bem como sobre o crescimento setorial e do produto. Na seção seguinte, discutimos os impactos das reformas sobre a pobreza e outros parâmetros sociais. Na seção final, concluimos enfatizando a importância das reformas para os países da região em relação aos resultados obtidos até o final dos anos noventa.

2. VIABILIDADE DAS REFORMAS

2.1. VIABILIDADE POLÍTICA

A viabilidade política refere-se ao interesse político nas propostas de mudanças de políticas econômicas, ou seja, se os políticos as entendem como politicamente factíveis.

Os políticos africanos mostraram-se céticos em relação aos programas de reforma econômica, desde o primeiro momento em que o FMI e o Banco Mundial propuseram o ajustamento, por considerá-los impopulares e demasiado restritivos. Por exemplo, o elevado déficit fiscal deveria ser combatido com a redução da massa de salários públicos e com corte dos vários subsídios acrescidos aos salários do funcionalismo público. Com o corte de salários e subsídios, a classe mais baixa de funcionários seria a mais afetada pelo desemprego e redução do salário, isso se traduzia em dois problemas: i) a redução drástica da renda e do poder de compra da classe mais baixa; ii) o risco político, uma vez que essa classe constituía o maior apoio político do governo, já que os funcionários públicos faziam parte da ampla rede de clientismo do governo.

Segundo Ilheduro (1999), os governantes receavam uma reação violenta da população, pois a classe prejudicada com a nova decisão econômica tendia a desafiar o governante, o que implicava suspender os programas. Além disso, conflitos derivados de descontentamento tendiam a instaurar-se, porque a população tinha a sensação de que as reformas eram implementadas de forma a favorecer a elite.

Segundo os dados publicadas pela USAID (1999) sobre a aceitação do programa de ajustamento no Sub-saara, 72% da população concordava que era melhor ter bens

disponíveis no mercado mesmo que seus preços fossem elevados; 66% da população acreditava que o governo era o melhor provedor de emprego; quase 73% da população concordava que todos os funcionários públicos deveriam permanecer em seus empregos; 70% achava que o governo deveria manter as fábricas, as empresas no setor de serviços e na agricultura. Contudo, 76% respondeu que os governantes sempre estiveram interessados apenas no seu enriquecimento próprio. Esses dados são ambíguos, porém, sugerem que a impopularidade do ajustamento estava ligada ao fato de a população perceber que os programas foram implementados de forma a favorecerem a classe dominante.

De acordo com Van de Walle (2001), a oposição à implementação completa das reformas estava relacionada com a visão do círculo burocrático de alto escalão do governo, de que as reformas agiriam diretamente sobre os instrumentos de *patronage* e clientismo, sobre os quais tinham sua sobrevivência política alicerçada. Uma reforma rápida era incompatível com os métodos e regras que os governantes modelaram durante décadas de autoritarismo; Herbst (1990) alertou que, para se proceder a reforma econômica no Subsaara, era necessário um “ajustamento político” que rompesse a com a rede de clientismo, pois ela era um dos principais entraves às reformas.

Stiglitz (2002) afirma que alguns países eram contrários a algumas reformas porque tinham como exemplo países vizinhos que haviam realizado determinadas reformas, por imposição do FMI, e acabaram por ficar em situações piores. Um exemplo típico é a abertura financeira realizada no Quênia, Zâmbia e Nigéria para reduzir as taxas de juros e que, no final das contas, resultou em taxas de juros muito elevadas, falência de bancos e aumento das dívidas externa e interna. O autor menciona que o Botsuana recusou a ajuda do FMI, inclusive em nível de consultoria, para traçar o programa para a nação, mesmo quando estava sofrendo crise de liquidez como os restantes países sub-saarianos, por considerar não apropriadas as políticas de reformas para reduzir o nível de pobreza da população. Botsuana, segundo o autor, é uma exceção no Subsaara e uma história de sucesso de desenvolvimento.

Com a democratização política, a primeira geração de novos políticos começou a aceitar as reformas impostas pelo FMI. Porém, segundo alguns autores, o objetivo era usar

as reformas para auxiliar na consolidação do poder presidencial e centralizar o controle da economia, bem como apoderar-se dos canais de clientismo. Há vários casos em que se verificou uma atitude positiva dos novos líderes em relação às reformas porque a organização das instituições públicas recompensava a redes de influência e geração de renda do regime anterior; após o alcance dos objetivos políticos, as reformas enfraqueciam ou eram suspensas¹⁰². De acordo com Van de Welle (2001), Diouf, no Senegal, pareceu inicialmente estar realizando uma ampla liberalização econômica e política, porém, a intenção era enfraquecer os barões deixados da era do Presidente Sengor. Uma dinâmica análoga foi colocada em ação na Tanzânia, nos primeiros anos de governo dos Mwinti's. Similarmente, em Zâmbia, nos primeiros anos de governo do presidente Chiluba, ele usou a privatização para dividir as estatais e iniciou a liberalização do setor agrícola para apoderar-se das atividades de geração de renda que estavam sob o domínio do *United National Independence Party* (UNIP)¹⁰³.

Contamin e Furé (1990) reportam casos similares¹⁰⁴ e argumentam que o processo de reforma pública, em 1980, reafirmou o controle presidencial sobre elementos-chave do aparelho do Estado. Os autores afirmam que o objetivo primário do governo durante os primeiros dez anos de reforma era “*centralização da (...) .regulação patrimonial ... através do setor empresarial estatal e paraestatal. (...) A liberalização era uma camuflagem*” (p. 330). Os autores ainda reconhecem que parte do processo ajudou a melhorar o gerenciamento e reduzir a perda das estatais e paraestatais¹⁰⁵.

Segundo Wan de Welle (2001), em outros países, as privatizações foram manipuladas para o favorecimento de etnias diferentes. Em Camarões, o presidente Paul

¹⁰² Van de Walle (2001) afirma que o compromisso com as reformas enfraqueceu-se em Zâmbia por razões múltiplas, mas, particularmente, devido às necessidades de *patronage* do seu partido político, *Movement for Multiparty Democracy*, isto é, após o presidente Chiluba ter assumido o controle, as organizações da rede de geração de renda, a *United National Independence Party* (UNIP), das reformas econômicas foram suspensas.

¹⁰³ A *United National Independence Party* (UNIP) governou Zâmbia durante 30 anos.

¹⁰⁴ Por exemplo, conforme os autores, o presidente Houphouet-Boigny viu as privatizações como um meio de centralizar o poder, restabelecendo o controle presidencial sobre as redes de clientismo e enfraquecendo os potenciais adversários políticos.

¹⁰⁵ Em 1997, Contamin atualizou a sua pesquisa e mostrou que outras campanhas de privatização em 1990 tiveram o mesmo efeito.

Bya usou a reforma econômica, particularmente no setor importador, para proteger a paraestatal da região nordeste, reforçar o poder econômico dos *Beti Kinsmen*, próximos ao Ministro do Comércio e Indústria, e enfraquecer os empresários nordestinos *Bamilekee* e *Fulani*, que tinham o controle das importações. No Quênia, o Presidente Moi reconheceu várias empresas no setor exportador, especialmente, de chá e café, com o objetivo de enfraquecer certos grupos e fortalecer os grandes proprietários *Kelenjin*, em vez da liberalização do comércio.

Ao longo do tempo, esse tipo de atitude dominou enquanto os governantes estavam oficialmente comprometidos com a liberalização dos mercados, recebendo fundos do FMI e do Banco Mundial para auxiliarem as reformas. O Banco Mundial ficou enfurecido e indignado quando, anos depois, descobriu que seus fundos para reestruturação e privatização das estatais nos anos oitenta tinham servido para torná-las maiores e mais dependentes dos recursos do Estado; contudo, a viabilidade política das reformas mudou com o tempo. A reação negativa inicial dos governantes foi cedendo à insistência das organizações internacionais, particularmente porque, com o recrudescer da crise, a debilidade financeira do Estado não permitia mais a sobrevivência dos regimes de intervenção sistemática na economia, então, a adoção das reformas seria uma forma de obter recursos para a manutenção do sistema econômico e do poder. Além disso, com a democratização, nos anos noventa, uma nova geração de políticos, com melhor qualificação acadêmica, assumiu o poder comprometendo-se mais com as reformas; assim, a busca do equilíbrio econômico, da liberalização dos mercados e do fomento das atividades privadas e privatizações tomou um novo rumo nos anos noventa.

Stiglitz (2002) afirma que vários governos estavam realmente empenhados em realizar a reforma econômica e tornar a administração das instituições governamentais e das estatais mais transparentes, privilegiando a honestidade e o compromisso com o processo de reformas para reduzir a pobreza e o sofrimento da população. Como exemplo, o autor cita o presidente Meles da Etiópia, um economista sério e um democrata honesto que, no âmbito do programa do FMI, reduziu o déficit fiscal, aumentou a renda do país e reduziu a inflação, com o comprometimento de gerar bem-estar para a população e reduzir a fome

crônica e a pobreza. Segundo o autor, a Etiópia tinha uma economia com bases sólidas, como uma economia de primeira linha, até o FMI suspender o programa por razões outras que não o cumprimento do acordo.

2.2. VIABILIDADE INSTITUCIONAL

Refere-se à percepção das instituições de que um conjunto de idéias fornece solução para os problemas econômicos. Essa percepção, no entanto, depende de fatores como: instituições governamentais dotadas de capacidade de execução das reformas econômicas; um *staff* inteligente no governo para analisar, compreender as mudanças propostas pelas instituições estrangeiras e propor mudanças para adequar as medidas às condições econômicas e institucionais dos países; técnicos com capacidade e disposição para implementar e operar as mudanças; uma classe empresarial com capacidade para assumir o setor produtivo da economia; e, por fim, instituições acadêmicas que propiciem o aprendizado, discutam e apresentem modelos alternativos de reformas.

Após mais de duas décadas de crise, as instituições públicas africanas encontravam-se decadentes e desfalcadas em termos de tecnocratas. Com a redução da ajuda externa e a redução de gastos do governo no âmbito dos programas de ajustamento, foram cortados os subsídios à moradia, alimentação, entre outros, o que levou a maior redução de tecnocratas e funcionários públicos experientes. Os funcionários públicos procuravam salários e melhores condições de trabalho no setor privado e nos programas desenvolvidos pelos doadores estrangeiros. Muitos tecnocratas emigraram para Europa e Estados Unidos, à procura de um melhor padrão de vida. Segundo o Banco Mundial (1994), 23 mil pessoas do *staff* com melhor qualificação acadêmica emigram da África sub-saariana todos os anos — só da Nigéria, 10 mil indivíduos vão para os Estados Unidos todos os anos. A consequência disso é o enfraquecimento do poder decisório, das instituições governamentais, das universidades e centros de pesquisa em ciências sociais desses países.

Com as instituições públicas enfraquecidas e a forte evasão de tecnocratas mais experientes e mais bem formados, ficava difícil entender as políticas de ajustamento propostas pelas instituições internacionais e, particularmente, implementá-las. Podemos

destacar três frentes de entrave doméstico ao ajustamento relacionado às instituições públicas: (i) a elite política; (ii) os tecnocratas; (iii) os funcionários públicos em geral.

A elite política, como mencionado, temia o rompimento da sua rede de clientismo, sobre a qual se apoiava politicamente; considerava que a implementação das medidas propostas lhe desfavorecia financeiramente, pois limitariam as atividades de geração de renda e reduziriam a habilidade do governo em liderar o processo de desenvolvimento.

No que respeita aos tecnocratas, Makandawire e Soludo (1999) apontam que tinham um nível acadêmico baixo e pouco conhecimento em relação às políticas econômicas, à forma de as implementar em relação aos técnicos contratados pelo FMI. Então, tornaram-se hostis às políticas de reformas porque achavam que o processo iria prejudicar-lhes, em benefício de *experts* estrangeiros; seu comportamento hostil foi influenciado, também, pelo pessimismo dos líderes quanto à viabilidade das reformas. Assim, não tentavam aderir às reformas porque entediavam que seriam prejudicados e acreditavam que os líderes políticos não iriam aceitar a implementação de medidas econômicas mais liberais. Os técnicos e funcionários públicos em geral não tinham incentivos em cooperar com a execução dos programas de reformas, pois sentiam-se ameaçados pelo desemprego, redução de suas rendas com o corte dos subsídios e pela redução do poder de compra provocada pela desvalorização cambial¹⁰⁶.

De acordo Jaycox (1993, p.147): “ *os doadores basearam-se fortemente sobre experts estrangeiros, mesmo quando africanos qualificados estavam disponíveis. Isto contribuiu pouco para gerar um ambiente receptivo de transferência de tecnologia. E, de fato, isto foi amargamente ressentido. (...) Estrangeiros eram freqüentemente escolhidos pela sua capacidade técnica e não pela habilidade transferir tal capacidade*”.

Conforme Van de Walle (2001), uma outra explicação da implementação parcial das reformas econômicas era a predisposição ideológica da maioria dos governantes contra a estabilização e liberalização econômicas, particularmente no início da crise, em 1980;

¹⁰⁶ Na verdade, os únicos interessados nas reformas eram os que tinham algum benefício material, dado o seu papel na implementação das políticas de reforma.

isso, em parte, deveu-se ao pessimismo acerca do potencial econômico da África, entre os governantes africanos, o que constituiu um dos grandes obstáculos à viabilidade econômica das reformas.

Segundo o mesmo autor, os governantes pareciam duvidar da capacidade das economias africanas competirem no mercado mundial e consideravam o setor privado retrógrado para que houvesse uma industrialização bem sucedida. Conforme a análise realizada no capítulo três, o controle rigoroso da classe empresarial durante um longo período é que inibiu seu instinto empresarial, tornando-a financeiramente fraca, criando uma enorme insegurança no setor privado quanto à sua capacidade de competir e realizar negócios no mercado internacional¹⁰⁷.

A falta de aprendizagem política na região também inviabilizou as reformas econômicas. Van de Walle (2001) aponta que, com a crise, as universidades e centros de pesquisas tornaram-se precários em razão da falta de recursos e da evasão do *staff* acadêmico. Isso afetou negativamente o aprendizado de políticas, o debate público sobre os problemas econômicos africanos e as medidas alternativas para superá-las. Além disso, o autoritarismo dos políticos africanos desencorajou o engajamento das ciências sociais em pesquisas e críticas das políticas econômicas que seriam relevantes para os próprios governantes no processo de tomada de decisões¹⁰⁸.

Assim, durante toda a fase do ajustamento, os governantes limitaram-se a aceitar de forma passiva, pelo menos até a fase de implementação, as políticas desenhadas em Washington por *experts* americanos e europeus. Desta forma, o relativo mérito de outras abordagens econômicas não foi testado nas economias sub-saarianas, e o processo de comparação, confrontação e aprendizado mútuo de medidas econômica alternativas — ortodoxas e heterodoxas — não aconteceu como em outras regiões do mundo, por exemplo a América Latina.

¹⁰⁷ Conforme Kabau (p. 84), citado por Van de Walle (2001), o sucesso da liberalização empresarial dependia de condições sociológicas e especialmente psicológicas.

¹⁰⁸ As universidades eram consideradas instituições exclusivamente de ensino e não um centro de pesquisa, diálogo e apoio técnico dos governos.

Os governantes africanos não tinham um *staff* capacitado para analisar as propostas do Banco Mundial e do FMI e propor outras políticas que seriam mais adequadas ao Subsaara. Assim, a falta de um *staff* contribuiu para o pouco entendimento das políticas de reformas, isso associado aos outros elementos citados, erodiu o compromisso de implementação das reformas; por isso, na maioria dos países, as reformas pró-mercado foram executadas parcialmente, especialmente nos anos oitenta.

Parece-nos que a dependência da ajuda externa tornou os governantes africanos inseguros quanto a sua capacidade de gerenciar as economias de forma autônoma. Estavam acostumados a contar com o recurso alheio para sustentar os desequilíbrios fiscal e externo impostos pelas características estruturais de sua economia — que constituíam entraves ao equilíbrio macroeconômico e crescimento sustentável. Não se preocupavam em manter disciplina fiscal e gerenciar os escassos recursos públicos adequadamente, porque a ajuda externa era tida como certa. Sob a nova ordem econômica, com o FMI controlando e influenciando o fluxo de ajuda para a região, a responsabilidade trazia insegurança aos políticos. Isto está de acordo com a opinião de Jaycox (1993, p.147): *“Depois trinta anos de assistência e muito dispêndio de recursos, as instituições africanas ficaram fracas, com falta de expert e necessidades correntes maiores (...) os doadores fizeram um mau serviço para a África e os governantes participaram sob cegueira”*.

2.3. VIABILIDADE DAS REFORMAS E O FMI

O Banco Mundial, primeiro, e depois o FMI desempenharam papéis importantes no desenvolvimento das instituições econômicas africanas, ao longo de quase quatro décadas. Essas instituições liberaram fundos e forneceram consultoria técnica para uma nova organização do Ministério do Planejamento, da Economia, entre outras instituições, bem como forneceram o apoio técnico para formação do Instituto de Estatísticas e do Departamento de Estudos e Pesquisas Econômicas nos Bancos Centrais dos países sub-saarianos; todavia, não é possível afirmar o mesmo no que respeita à sua contribuição (particularmente, o FMI) para o desenvolvimento dessas economias, pois como será

analisado abaixo, a África sub-saariana encontra-se em condições socioeconômicas piores que há quarenta anos.

A responsabilidade pela piora das condições de vida dos africanos não pode ser atribuída apenas aos políticos africanos, à corrupção e a erros de políticas implementadas nos países. O Banco Mundial tem uma parcela de responsabilidade e, mais recentemente, a partir da segunda metade dos anos oitenta, essa responsabilidade pode ser dividida com o FMI, que ditou as medidas de política de ajustamento, de acordo com os ditames do Consenso de Washington, para toda a África Sub-saariana.

Dos países do Sub-saara, apenas o Botsuana não tinha, até 1997, aderido a nenhum programa dessas organizações internacionais ou usou seus consultores para formular políticas econômicas, pois o sempre preferiu contratar seus consultores para a formulação do plano de desenvolvimento do país em diversos países do mundo, em instituições públicas e privadas. Assim, Botsuana é um dos poucos países africanos, se não o único, cuja renda per capita era de 100 dólares por ano em 1966 e representava uma baixa taxa de crescimento em 1960, que conseguiu superar os estrangulamentos estruturais, institucionais e técnicos, passando a gozar de uma taxa de crescimento anual médio de 7,5% entre 1961 e 1997 (Stiglitz, 2002).

Após a constatação de um caso como o de Botsuana, que conseguiu constituir uma economia com uma estrutura econômica básica estável e elevado crescimento econômico, a pergunta que permanece sem uma resposta clara dos economistas é a seguinte: por que economias tão ou mais ricas que o Botsuana, como a República do Congo (antigo Zaire), Nigéria e Serra Leoa, que seguiram políticas ditadas pelo FMI, não cresceram tanto quando o Botsuana até 1997? O que deu errado? Será, realmente, de responsabilidade dos políticos a inviabilidade de implementação de políticas? Será que a debilidade institucional teve um papel crucial como estrangulador de implementação das reformas? Ou será que as políticas desenhadas para a África Sub-saariana não foram eficazes porque não foram adequadas às condições socioeconômicas desses países, uma vez que foram desenhadas sem a participação de seus representantes?

Stiglitz (2002) aponta que as políticas econômicas implementadas no Botsuana foram desenhadas com uma ampla participação da população, argumentando que isso foi crucial para o seu êxito, ao passo que, nos países restantes, os governantes submetiam suas economias ao pacote padrão do FMI. Além disso, o autor aponta diversos outros fatores de responsabilidade do FMI que levaram ao ciclo de suspensão e reinício de programas e, por conseguinte, à falha nos programas do ajustamento.

O papel do FMI na ajuda internacional é analisar a situação macroeconômica do país beneficiado, assegurando-se de que esteja vivendo dentro de suas possibilidades, evitando crise no médio e longo prazos. Além disso, o FMI preocupa-se com os gastos do governo em relação à arrecadação de imposto e ajuda externa, em geral, uma vez que os déficits financiados com a emissão de moeda implicam inflação e desequilíbrio da economia. É evidente que, se os países tiverem grandes déficits e uma inflação desenfreada, há o risco de o dinheiro ser mal empregado, e de o FMI tender a não dar empréstimo a esses países e/ou suspender os programas em andamento.

A equipe econômica do FMI, no entanto, quando analisa a questão do déficit dos governos, preocupada com o seu equilíbrio, não presta atenção no que, exatamente, o dinheiro está sendo gasto: no pagamento de juros ou em investimentos como no setor produtivo e em infra-estrutura, como acontecia em diversos países africanos. Assim, o diagnóstico e as soluções propostos ficam muito comprometidos, particularmente porque as medidas de solução seguem uma abordagem padronizada e o conhecimento detalhado da estrutura das economias africanas é negligenciado, tornando a medida curativa geradora de mais problemas.

Algumas medidas foram muito restritivas para as condições não somente econômicas, mas, especialmente, sociais dos países sub-saarianos. Como menciona Stiglitz (2002), essas políticas restritivas deprimiram não apenas a economia de um país, mas também tiveram um efeito adverso sobre as restantes nações vizinhas. Segundo esse autor, ao insistir, por um longo período, na implementação de políticas extremamente restritivas,

o FMI exacerbou o contágio, espalhando ainda mais o declínio econômico de um país ao outro. Por exemplo, a recessão provocada nos países que entraram no programa de ajustamento nos anos noventa, como Cabo Verde, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe implicaram maior recessão nos países vizinhos como Senegal, Costa do Marfim e Gâmbia devido à queda da importação de bens dos últimos pelos primeiros países.

A desvalorização do câmbio imposta a países que não exportavam — ou não tinham potencial para exportação —, os importadores líquidos, como Cabo Verde, Etiópia e Sudão, entre outros, gerou conseqüências opostas às que o programa se propunha. Nesses países, houve um aumento rápido do nível de preço e queda do salário real. Em termos de investimento, a desvalorização tendeu a reduzi-lo, uma vez que os preços de bens importados, quer de consumo quer de capital, aumentaram sobremaneira. Na região sub-saariana, a desvalorização aumentou o déficit em conta corrente em 38% entre as duas metades da década de noventa.

Em 1997, após a conferência de ministros da África Ocidental, fizemos uma entrevista com o ministro da Coordenação Econômica de Cabo Verde, Sr. José Tomás Veiga, sobre a implementação de algumas políticas muito liberais e de outras muito restritivas para as condições socioeconômicas de Cabo Verde e os demais países do Sub-saara; ele me respondeu da seguinte maneira: “ *Se políticas liberais é que são ditadas pelo FMI, são essas as políticas que nós temos que seguir*”. A resposta dele mostrava a resignação de vários governantes africanos que se sentiam impotentes para confrontar o Fundo. Na verdade, de acordo com Stiglitz (2002, p.70), “ *o FMI não estava interessado em ouvir o que pensavam seus países clientes. (...) de um modo geral a abordagem que o Fundo adota para os países em desenvolvimento parece mais a de um administrador colonial*”.

No entanto, embora resignados, diversas medidas impostas ficaram sem ser realizadas. Alguns políticos não as quiseram realizar porque tinham exemplos vivos de resultados adversos na região, e tiveram seus programas cancelados. Este é o caso da abertura financeira. O FMI queria que todos os países da região abrissem seus mercados

financeiros para a concorrência ocidental e que houvesse divisão dos grandes bancos públicos em diversos segmentos e privatização dos mesmos. Ademais, o Fundo queria também reforçar o sistema financeiro, criando um mercado de leilões para os títulos públicos e ações. Esse tipo de reforma era desejável para muitos países em desenvolvimento, mas era completamente descabido tendo em vista o estado de desenvolvimento da maioria dos países sub-saarianos; sabendo que o sistema bancário da maioria países era bem menor que o de Bethesda, Maryland, um pequeno bairro residencial na periferia de Washington. Além disso, o FMI queria que se liberalizasse o mercado financeiro, permitindo que as taxas de juros fossem determinadas livremente pelo mercado — algo que os Estados Unidos e a Europa Ocidental não conseguiram fazer até depois de 1970, quando seus mercados e todo o mecanismo regulamentar necessário estavam muito desenvolvidos.

Essas políticas não eram possíveis nos países sub-saarianos. Não havia o regulamento da atividade bancária necessária nem entidades de supervisão e fiscalização da atividade para permitir a abertura financeira. Além do mais, os bancos públicos africanos concediam crédito para a agricultura e moradia. Um dos principais objetivos de um bom sistema bancário é conceder boas condições de crédito para aqueles que pretendem pagá-lo, contudo, países africanos que sofrem vicissitudes climáticas como os países do Sahael, o crédito à agricultura tem pouca probabilidade de ser pago na sua totalidade. Assim, a eliminação dos bancos públicos significava o fim ao crédito para a agricultura. Era pouco provável que o sistema financeiro liberalizado funcionasse em economias dependentes de ajuda externa para equilibrar as contas externas e reduzir o déficit fiscal; ademais, quem iria arriscar investimento em países com grande incerteza econômica, sem a prática da lei de propriedade pelos governos. Em Cabo Verde, Guiné e alguns outros países da África Ocidental, foi criada, institucionalmente, uma bolsa de valores que nunca funcionou, apenas para manter o fluxo de fundos do FMI, pois tinham tido como exemplo o resultado desastroso do Quênia, Nigéria, Zâmbia e de outros países da África Oriental, que liberalizaram o sistema financeiro, por insistência do Fundo, sem a legislação e a supervisão bancárias adequadas. De acordo com Stiglitz (2002), no Quênia, 14 bancos faliram entre 1993 e 1994 e, no final, as taxas de juros aumentaram, em vez de diminuir.

Segundo o autor, a Etiópia negou-se terminantemente a seguir as políticas de liberalização financeira e o seu programa foi suspenso, assim como o de outros países que não quiseram seguir a determinação do FMI.

Um fato curioso que levou à suspensão de programas em vários países é a alocação de ajuda estrangeira a fundo perdido. Stiglitz (2002) afirma que a lógica do FMI sugere que os países pobres jamais deveriam gastar dinheiro em qualquer coisa pela qual recebessem ajuda. Se os países receberem ajuda para a construção de escolas, hospitais, entre outras instituições que beneficiam a população, a lógica do Fundo decreta que, em vez de gastar o dinheiro, os países devem investi-lo em reservas, tendo em vista que todos os países devem ter fundos de reservas para tempos de crise. O autor aponta como exemplo a Etiópia, que esteve em disputa com o Fundo por um longo período porque queria usar o dinheiro fornecido por outros doadores para construir escolas e postos de saúde e o Fundo ameaçava suspender o programa caso o governo usasse o dinheiro para este fim.

O mesmo autor aponta que a Etiópia teve seu programa cancelado porque pagou uma dívida no mercado internacional sem consultar o FMI. De acordo com o autor, o programa foi suspenso não porque a Etiópia pagou a dívida ou porque colocava em risco o pagamento da dívida do programa ao FMI, mas sim porque não consultou o FMI, causando irritação aos membros do fundo.

Ficou claro que o programa de ajustamento na África foi incompleto e pouco adequado às condições socioeconômicas da região. Primeiro, o pacote implementado foi desenhado sem consultar os políticos que tinham mais experiência quanto aos problemas estruturais dessas economias; sendo assim, os mesmos não se sentiam motivados a implementar políticas que iriam piorar a situação da população. Segundo, as medidas foram muito restritivas, fazendo com que a recessão recrudescesse entre países vizinhos pelo efeito contágio. Terceiro, o Fundo se colocou numa posição imperialista, deixando os países sem sua soberania, o que gerava conflito entre o Fundo e o país receptor de ajuda, implicando suspensão dos programas. Por fim, os programas eram suspensos por razões

que não guardavam nenhuma relação com o acordo, o que causava retrocesso nas reformas e no melhoramento das condições de vida da população africana.

3. RESULTADOS DAS REFORMAS PRÓ-MERCADO

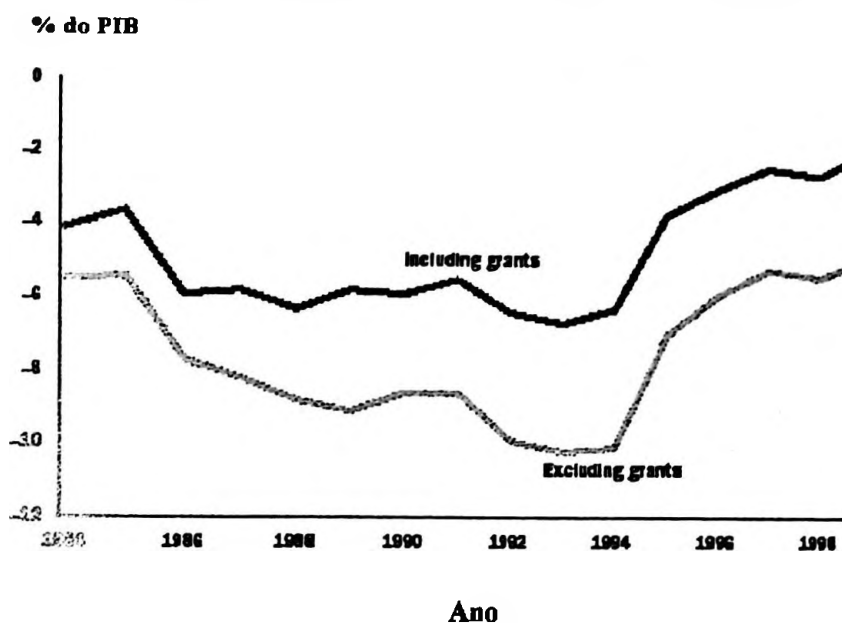
O esforço de reformas econômicas foi direcionado mais para o equilíbrio macroeconômico, liberalização das forças de mercado, iniciativa privada e privatizações. Nesse sentido, vamos analisar o progresso obtido nos anos noventa, particularmente, em sua segunda metade nas áreas citadas; ao mesmo tempo, apontaremos os resultados das reformas no crescimento macroeconômico e setorial, além dos impactos sociais.

3.1. EQUILÍBRIO MACROECONÔMICO E CRESCIMENTO DO PRODUTO

Comparando os períodos de 90/94 e 95/99, muitos países sub-saarianos tornaram-se mais estáveis, a partir de 1994, de acordo com o relatório de 2000 do Banco Mundial. No que se refere ao gastos do governo, a maioria dos países cortou os gastos correntes para cumprirem as metas fiscais restritivas estipuladas pelo FMI. Reinika e Svensson (1998) citado por Svensson (2000) afirmam que, enquanto os dispêndios caíam, desde 1993, a receita de impostos vinha aumentando significativamente, ficando, em 1999, em torno de 24% do PIB. Contudo, o aumento do imposto sobre uma base estreita prejudicou o lucro dos empresários e foi perverso ao reinvestimento e atração de novos investimentos privados.

O déficit fiscal caiu de 7% nos anos oitenta para pouco mais de 5% do PIB em 1997, sendo que, em média, 2,5% do PIB líquido destinava-se ao financiamento do serviço da dívida. Em 1998, o déficit, incluindo os subsídios, caiu um pouco mais, para 2,4% do PIB (Indicadores do Banco Mundial, 2000), sendo que boa parte dele estava sendo financiada através de empréstimos subsidiados, o que propiciava maior sustentabilidade ao orçamento dos governos, segundo Banco Mundial (2000).

Gráfico 5: Déficit Fiscal em Relação ao PIB Sub-saariano



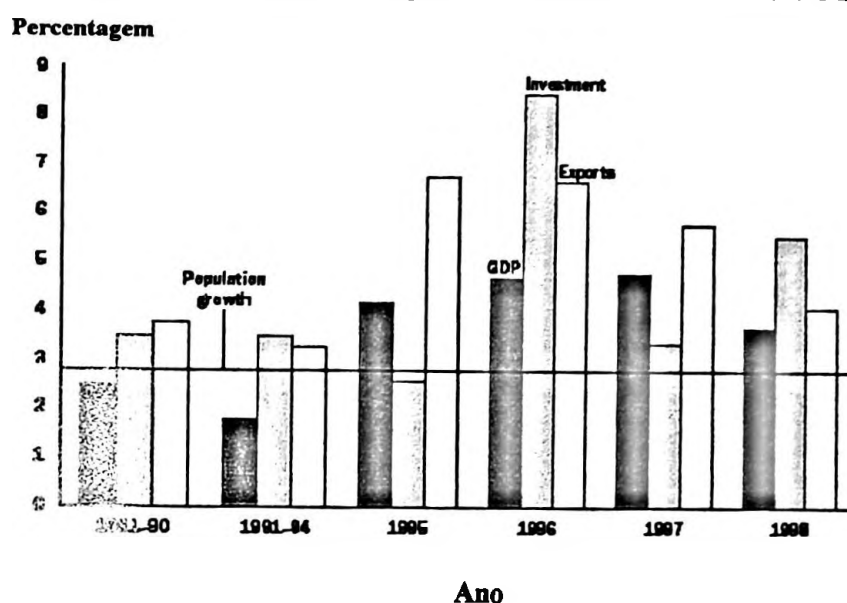
Fonte: Banco Mundial, 2000.

No tocante à inflação, o resultado das reformas foi muito modesto — na realidade, praticamente insignificante em alguns países¹⁰⁹. O nível de preços caiu de percentuais acima de 10% para percentuais entre 9,7%, em 1997, e 9,6, em 2000. Em 2001, a inflação do Sub-saara voltou a elevar-se, ficando em torno de 13% (Indicadores Banco Mundial, 2000).

Alguns indicadores econômicos apresentados a seguir como o PIB, investimento e exportação, mostram que, com as reformas cambiais, abertura de mercado e promoção das exportações realizadas quase em sua totalidade, houve uma melhora de desempenho econômico na segunda metade dos anos noventa.

¹⁰⁹ A inflação caiu pouco em países que não tinham índices muito elevados e aumentou em países não “exportares” que foram forçados a desvalorizar o câmbio, um exemplo clássico é Cabo Verde.

Gráfico 6: Desempenho de alguns Indicadores Econômicos entre 1981 e 1998



Fonte: Banco Mundial, 2000.

No que concerne ao produto, este cresceu numa média anual de 0,6% entre 1990 e 1994, e, na segunda metade dos anos noventa, cresceu em média 3,5% a.a. A partir de 1997, voltou a cair, devido à retração do comércio mundial após a crise da Coreia. O investimento doméstico que crescia à taxa anual de 0,4% passou a crescer a uma taxa média anual de quase 3%, com um pico em 1996. O crescimento do investimento direto externo foi de 0,4% a.a. entre a primeira e a segunda metade da década de noventa. Entre 1995 e 1998, verificou-se um crescimento do investimento fixo de mais de 5% a.a., a maior taxa observada nos últimos 20 anos (Indicadores do Banco Mundial, 2000 e 2002).

Em termos setoriais, nota-se uma aceleração na taxa de crescimento de quase todos os setores da economia. O setor agrícola e o setor de serviços, que cresciam a uma taxa média de 1% entre 1990 e 1994, cresceram a uma taxa anual de quase 4% entre 1995 e 1998. A indústria, que crescia à taxa média negativa de 0,6% a.a. no primeiro período mencionado, passou a crescer a uma taxa média de 3% a.a., no segundo período.

O crescimento, tanto do setor agrícola como da indústria se deveu ao aumento das exportações e ao aumento dos investimentos privado nesses setores. O setor de serviços

cresceu muito devido a privatizações e investimentos estrangeiros nas áreas de telecomunicações, distribuição de água e, em alguns países, energia elétrica.

No entanto, a relativa melhora alcançada na segunda metade dos anos noventa foi obtida à custa do aumento do endividamento externo, como pode ser observado na tabela 17 (capítulo três); a dívida da região mais do que duplicou entre 1980 e 1997, passando de US\$84 bilhões para US\$198 bilhões, respectivamente. A poupança doméstica continuava fraca, o déficit de poupança de um país típico era da ordem de 17% do PIB nos anos noventa; o investimento aumentou, mas voltou a cair a partir de 1996; o dispêndio público de capital no ano 2000, ainda continuava sendo fortemente suportado pelos doadores. Ficou claro que o equilíbrio macroeconômico continua frágil e que as economias sub-saarianas continuam dependentes da ajuda oficial externa e da assistência das organizações internacionais. Após 15 anos de reformulação econômica, o Sub-saara continua sendo a região mais dependente de ajuda, uma das regiões mais endividadas também e a mais pobre do mundo.

3.2. LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO E EXPORTAÇÃO

A liberalização do mercado e a redução da intervenção do Estado sobre a economia foram a segunda área na qual as reformas recaíram fortemente.

Segundo o relatório de 2000 do Banco Mundial, na maioria dos países, foram suprimidos os controles de preços e as tabelas de preços do Estado — em poucos países não foram liberados os preços de exportação de bens como o cacau e o algodão. No que respeita ao câmbio, nos países em que a moeda não estava atrelada a uma outra de referência, o relatório aponta que o câmbio foi alinhado e o prêmio no mercado paralelo ficou, em média, em torno de 4%, o que deveria resultar numa melhora geral das contas correntes.

No tocante às tarifas do comércio, este relatório reporta que houve um aumento da abertura comercial. As tarifas caíram de patamares médios elevados de 30-40% na primeira metade de 1990, para uma média de menos de 15% na segunda metade. Em 2001, os países mais abertos, como Uganda e Zâmbia, tinham suas tarifas estabelecidas em 10%. O mesmo

relatório afirma que a abertura do mercado continua na África Ocidental com o movimento para uma tarifa comum de 20% para toda a região. No leste e sudeste africano, as reformas continuam em direção à formação de comunidades comerciais regionais. Apesar dos progressos apontados no relatório de 2000, as políticas comerciais africanas ainda são as mais restritivas, e alguns países ainda conferem um elevado grau de proteção da indústria doméstica.

No que se refere às exportações, a África sub-saariana é responsável por menos de 1% do PIB mundial, 2% do comércio mundial, e sua participação na exportação mundial de bens manufaturados é nula. Ao longo dos últimos trinta anos, perdeu participação¹¹⁰ no comércio mundial, até em bens primários tradicionais, e não conseguiu diversificação da produção, tanto dos produtos tradicionais como dos manufaturados.

Entre 1988 e 1998, período em que o compromisso com reformas foi maior, as exportações aumentaram em cerca de 29%, e, entre 1995 e 1998, as exportações cresceram a uma taxa de 6% a.a. (Indicadores do Banco Mundial, 2000). Embora tenha tido um tremendo aumento nas exportações entre 1995 e 1998, é difícil afirmar que esse aumento é apenas o reflexo da implementação das reformas de mercado sobre a competitividade das economias africanas, pois, nesse período, também houve um significativo aumento no comércio mundial, especialmente, da demanda de produtos-chave africanos. De qualquer forma, isso demonstra que os países do Sub-saara estão refazendo sua competitividade e conquistando novamente um espaço no mercado internacional¹¹¹.

O excepcional aumento das exportações foi acompanhado com um crescimento ainda mais significativo das importações. A taxa de crescimento das importações foi de quase 2% a.a., entre 1990 e 1994, e entre 1995 e 1998, essa taxa pulou para 6,5% a.a. Mesmo com o aumento do preço de bens importados, derivado da desvalorização cambial,

¹¹⁰ Conforme o Banco Mundial (2000a), se o Sub-saara tivesse mantido a sua participação de comércio mundial do fim da década de sessenta, o montante de exportações anuais seria de US\$ 70 bilhões a mais. A perda do mercado de exportação de bens tradicionais teve consequências graves sobre o salário e emprego.

¹¹¹ De acordo com o Banco Mundial (2000), algumas economias africanas começaram a se diversificar e se tornar mais atraentes para o setor privado. O desafio é manter o ritmo de diversificação em alguns casos, em outros, o desafio é dar o arranque para a diversificação.

as importações aumentaram na região com o aumento da renda advinda do setor exportador, o que demonstra uma grande demanda reprimida na região. Conseqüentemente, o déficit comercial aumentou de quase US\$4 bilhões entre 1990 e 1994, para cerca de US\$7 bilhões entre 1995 e 1998 (a preços constantes de 1995).

3.3. INICIATIVA PRIVADA E PRIVATIZAÇÃO

Uma terceira mudança que o ajustamento estrutural provocou nos países sub-sarianos foi a ampliação do espaço para as atividades do setor privado, tendo aumentado em 3% a participação do setor na formação do PIB regional, em 1998.

O aumento da percentagem do capital privado deve-se principalmente ao programa de privatizações. A privatização foi muito lenta nos anos oitenta. De acordo com Bennell (1997), Benin, Níger e Senegal, países que iniciaram as privatizações na primeira metade dos anos oitenta não progrediram muito no processo. O autor aponta que Senegal, o primeiro a iniciar as privatizações no início dos anos oitenta, tinha mais estatais no final da década de oitenta do que no início. No final dos anos oitenta, sob pressão do FMI e do Banco Mundial, um segundo grupo de países, Gana, Nigéria, Costa do Marfim, Málí, Quênia, Malauí, Moçambique, Madagascar e Uganda entrou no programa. Com a exceção de Nigéria e Málí, a tabela seguinte mostra que não houve um progresso substancial até o início dos anos noventa. Quatro países, Burkina Faso, Gana, Tanzânia e Zâmbia, tiveram um compromisso firme com a privatização até 1995.

Os dados apresentados na tabela 18, a seguir, mostram que, entre 1988 e 1995, foram privatizadas três vezes mais empresas do que nos oito anos precedentes. Além disso, o número de transações por ano aumentou significativamente no último período, partindo de quatro transações em 1988 para 161 em 1995. O valor das transações quase que dobrou, passando de cerca de US\$95 milhões para US\$175 milhões no período. A tabela 19 indica que, entre 1980 e 1995, pouco mais da metade (52%) das estatais privatizadas ou parcialmente vendidas eram do setor manufatureiro; 28% das transações eram de empresas nos setores agrícola, financeiro, hoteleiro, de turismo e de comércio. No setor de minas e transportes, poucas privatizações foram feitas, de acordo com Bennell (1997).

Segundo o relatório de 2000 do Banco Mundial, na segunda metade dos anos noventa, as privatizações foram aceleradas, sendo efetivadas três mil transações, totalizando US\$6,5 bilhões. Esse período de privatização foi marcado pela participação do setor privado na área de fornecimento de serviços de infra-estrutura, como telefonia, em 18 países, distribuição de água, em 23 países, e concessão da exploração de caminhos de ferros e portos, em diversos países.

Tabela 18: Número e Montante de Privatizações Realizadas entre 1980 e 1995

País	1980-87	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1988-95
África Ocidental										
Benin	3	2	2	3	0	1	0	0	0	8
Burkina Faso	0	0	0	0	0	2	6	5	..	13(a)
Costa do Marfim	35	0	0	2	3	2	3	5	7	22
Gana	7	0	5	10	13	12	6	36	25	107
Guiné	48	1	0	0	0	0	0	0	1	2
Nigéria	0	0	16	5	10	12	5	5	1	54
Senegal	6	0	4	1	8	0	0	0	0	13
Togo	21	0	1	3	1	2	0	0	0	7
Sudeste, Leste e Centro Africano										
Quênia	2	1	0	1	2	5	17	23	19	68
Malawi	1	0	45	0	0	0	1	0	0	47
Moçambique	1	0	45	0	0	0	1	0	0	47
Tanzânia	0	0	0	0	0	4	21	5	19	49
Uganda	24	..	0	0	0	3	3	9	20	59
Zâmbia	7	0	0	0	0	0	7	12	72	91
Número Total	227	4	77	39	57	84	93	142	161	657
Montante Total US\$ milhões	..	..	95	82	137	205	151	200	175	..

(a) - 1980-1994

Fonte: Bennell, 1997

Existem sérias dificuldades para a privatização das empresas na região por falta de compradores¹¹². Diversos fatores, já analisados no trabalho, foram entraves à privatização, particularmente, das grandes empresas, com elevado custo de transação: primeiro, o capital privado doméstico não tinha capacidade financeiramente para comprá-las; segundo, as empresas estatais eram altamente deficitárias e tinham um número excessivo de

¹¹² Como o valor das transações é elevado e o setor privado africano é fraco financeiramente, essas empresas somente podem ser compradas pelo capital estrangeiro.

funcionários; terceiro, o mercado local era pequeno e a integração regional que permite unir os mercados e estimular o comércio na região foi muito lenta, não admitindo escala de produção que tornou as atividades produtivas lucrativas.

Tabela 19: Estatais Privatizadas por Setor entre 1980 e 1995

Setor	Vendas		Liquidações		Outros		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Agricultura	96	10.7	19	11.8	12	12.8	127	11
Silvicultura	1	0.1	0	0.0	1	1.1	2	0.2
Pesca	15	1.7	0	0.0	0	0.0	15	1.3
Minas	13	1.5	3	1.9	3	3.2	19	1.6
Manufatura	466	52.1	42	26.1	30	31.9	538	46.5
Utencílios Domésticos	7	0.8	1	0.6	6	6.3	14	1.2
Construção	16	1.8	3	1.9	1	1.1	20	1.7
Comércio	47	5.3	17	10.6	2	2.1	66	5.7
Hotelaria e Turismo	57	6.4	3	1.9	17	18.0	77	6.7
Transportes e Estocagem	35	3.9	17	10.6	13	13.8	65	5.6
Imobiliário	6	0.7	3	1.9	1	1.1	10	0.9
Outros Serviços	17	1.9	3	1.9	0	0.0	20	1.7
Financeiro	47	5.3	7	4.3	0	0.0	54	4.7
Não Especificado	72	8.0	43	26.7	8	8.5	121	10.7
Número Total	895	100.2	161	100.2	94	99.9	1150	99.5

Fonte: Bennell, 1997

Essas condições impedem que o capital estrangeiro se sinta estimulado a participar da compra das grandes empresas africanas, ainda mais que existem outros entraves mais sérios, como a instabilidade política, o direito de propriedade e a precariedade da infraestrutura. Fazer negócios na região sub-saariana continua muito caro, tanto pelo elevado preço como pela ineficiência dos serviços de infra-estrutura. Os caminhos de ferro do Subsaara são ineficazes, sendo que os atrasos nos pontos de controle chegam a durar um dia inteiro, senão mais; o custo de transportes rodoviários chega a ser o dobro do da Ásia; os custos de transportes internacionais e de seguros são mais elevados do que o necessário; no setor de comunicação, as tarifas de ligações telefônicas e de internet são das mais caras do mundo; o setor de energia é mal organizado, ocorrendo falhas de energia constantemente — por exemplo, em Uganda, as empresas perdem cerca de 91 dias por ano em razão de falhas de energia (Indicadores do Banco Mundial, 2002).

Na segunda metade da década de noventa, a África sub-saariana tinha apenas 5 milhões de telefones e a maioria da população vivia a duas horas de distância do telefone mais próximo. Quanto às outras infra-estruturas, apenas 16% das estradas regionais eram pavimentadas; menos de um em cada cinco africanos tinham acesso à eletricidade; três quartos da população vivia sem saneamento básico; e cerca de dois terços da população carecia de água potável — na tabela a seguir comparamos o Sub-saara com outras regiões do mundo em relação ao fornecimento de infra-estrutura.

Parece-nos que a carência de infra-estrutura é um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento que ainda permanecem. Assim, para tornar a região competitiva no mercado internacional e atrair capitais privados estrangeiros ou regionais, permitindo o aumento do emprego, da renda e a redução da pobreza, é necessário que os programas do Banco Mundial sejam direcionados ao aumento desses serviços. Durante os últimos 15 anos, coincidentemente, os anos de ajustamento, o déficit aumentou, entre a África e o resto do mundo, no que respeita aos serviços de infra-estrutura econômica, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 20: Indicadores de Infraestrutura por Região em 1995 a 1997

Região	Consumo de Energ. Elétrica per cap. (kw/h)	Cabos de Telef. (mil Indiv.)	Estradas Paviment. (% do total estrada Pav.)	Custo de Chamada Internacional (US\$/3min)	Populaç. com Acesso a água segura (%)	Populaç. com Acesso a Saneamento (%)
	1996	1997	1997	1997	1995	1995
África Sub-saariana	146	10	-	..	46	47
Ásia Austral	313	18	41	..	81	20
África Oriet. e Pacífico	624	50	10	5.6	77	..
Renda Baixa e média	815	60	30	6.2	75	..
América Latina e Caribe	1347	110	26	4.4	75	68

Fonte: Banco Mundial, 1999

No Sub-saara, o investimento público e privado são complementares, e, não substitutos. Logo, sem infra-estrutura, o setor privado não investe e não tem incentivo para comprar as empresas públicas, especialmente, o capital estrangeiro.

3.4. POBREZA

As políticas de reforma implementadas em resposta à crise não afetam todos os indivíduos de forma idêntica; o impacto varia de acordo com o setor de emprego do indivíduo, nível de riqueza, localização geográfica, sexo e outros fatores. Assim, os choques são sentidos de formas diferentes, conforme a fonte de renda do indivíduo — o salário, renda de trabalho autônomo e transferências do governo — e o preço de bens e serviços — que são afetados pelas novas políticas econômicas; desta forma, as políticas de reformas têm efeito sobre a pobreza. Esse efeito pode se efetuar por canais diretos, que operam através do emprego no setor público, subsídios e transferências, e por canais indiretos, que agem através de mudanças na demanda agregada, inflação e câmbio. É importante analisar a pobreza, para entender sua dinâmica e perceber como ela pode ser afetada pela mudança na política econômica, bem como a forma pela qual ela envolve os diferentes indivíduos e grupos da sociedade.

3.4.1. DISPÊNDIOS DO GOVERNO

O corte dos dispêndios públicos afeta os pobres de diversas formas. Primeiro, a consolidação fiscal através do corte de empregos no setor público provoca um aumento dramático do desemprego, uma vez que o setor público é o maior empregador, 63% da população economicamente ativa, deixando muitas famílias sem uma fonte de renda; segundo, o corte dos dispêndios públicos também causa declínio na demanda por trabalho do setor privado, principalmente, no Sub-saara, onde há forte complementaridade entre o setor privado e o público, o que pressiona os salários para baixo piorando a situação dos pobres; por fim, a diminuição das transferências reduz diretamente a renda, enquanto que o corte dos subsídios sobre bens e serviços — subsídio alimentar e de moradia no caso do Sub-saara — reduz sobremaneira o poder de compra da população. Segundo Ferreira (1999), esses efeitos sobre as economias sub-saarianas aumentaram a pobreza da população mais carente da região, nos anos noventa.

Entretanto, Agenor (1999) argumenta que o corte de emprego do trabalhador menos produtivo leva à redução do dispêndio total do governo, reduzindo a pressão para a monetização do déficit fiscal, o que reduz a inflação gerando benefício para os pobres, na medida em que a estabilização da inflação deve beneficiar proporcionalmente mais os pobres do que os grupos de alta renda. Ainda, outros fatores devem ser levados em conta. O mesmo autor menciona que, na África sub-saariana, os pobres são auto-empregados — no setor informal, nas áreas urbanas e na agricultura, no campo —, então, o que importa não é tanto o aumento do nível geral de preços, mas, contrariamente, o quanto o preço dos bens e serviços que os pobres consomem aumenta.

Nesse caso, é válido pesar o custo do corte da inflação no curto prazo, uma vez que implica desemprego, e o efeito adverso da elevada inflação sobre a pobreza no longo prazo, pois a queda da inflação para níveis mais baixos, no curto prazo, não tem benefícios para os pobres porque implica cortes extensivos de programas sociais. No caso do Sub-saara, como a crise perdura por quarenta anos, o longo prazo não foi promissor à estabilização e a população mais pobre continua sofrendo com as reformas impostas pelo FMI.

3.4.2. DEMANDA AGREGADA E DEMANDA POR TRABALHO

As políticas contracionistas, tanto fiscal como monetária, têm um efeito direto sobre a pobreza via demanda agregada e demanda por trabalho. Em alguns países sub-saarianos, em razão dos governantes relutarem, inicialmente, em cortar os salários, como determinado pelo FMI — dado que era uma questão político-social — o corte de dispêndios de capital foi um o meio encontrado para reduzir os gastos, o que levou à redução da demanda agregada por bens e serviços e, por conseguinte, queda na demanda por trabalho no setor privado.

O ajustamento do trabalho pode ocorrer de duas formas: por diminuição da quantidade: i) por demissão aumentando o desemprego ou por redução da hora de trabalho, aumento do emprego no setor informal e auto-emprego; ii) ou através de preços: menores salários para os assalariados e menor renda para os autônomos — devido à redução da demanda por produtos agrícolas e manufaturados.

No Sub-saara, o programa de ajustamento, além de incorporar medidas contracionistas com os resultados mencionados, envolvia medidas de reestruturação e privatização das estatais que implicaram enormes demissões do setor público e, conseqüentemente, do setor privado formal — Ferreira exemplifica que o emprego no setor formal na Costa do Marfim reduziu-se em 36% entre 1980 e 1995.

Ademais, há vários canais indiretos através dos quais as reformas afetaram a demanda agregada. Como os investimentos públicos e privados são complementares no Sub-saara, o corte do investimento público, em adição a seu mencionado efeito direto, pode reduzir, na margem, a produtividade do capital privado, diminuindo assim o investimento privado e a demanda agregada; o aumento de imposto sobre salários e lucros, como aconteceu em muitos países sub-saarianos, pode reduzir o dispêndio privado de consumo e investimento; uma política de crédito restritivo reduz o dispêndio privado de consumo e investimento, dado o aumento da taxa de juros; por outro lado, a redução da necessidade financeira, com o corte de gastos, do setor público pode reduzir os custos ou aumentar os recursos financeiros disponíveis para o setor privado, aumentando o dispêndio privado. Contudo, a política monetária restritiva não oferecia maior disponibilidade de recursos ao setor privado, dado o aperto de crédito.

3.4.3. TAXA DE CÂMBIO E VARIAÇÃO NOS PREÇOS RELATIVOS

As políticas cambial e monetária procuravam alcançar a depreciação real do câmbio, para efetivar uma melhor alocação de recursos para o setor *tradables*. A depreciação poderia afetar a pobreza por dois canais: i) a depreciação real é causada através da depreciação nominal ou da queda nos preços de bens domésticos, como aluguel e serviços, que favorece os consumidores de bens *non-tradables* em geral e os pobres urbanos em particular. No entanto, na prática, a depreciação real é implementada através de depreciação nominal, o que aumenta o preço doméstico de bens importados e aumenta o preço em moeda nacional dos bens *tradables*. Há um efeito negativo sobre a renda, cuja magnitude depende do quanto os pobres consomem bens importados e bens *tradables*; ii) a depreciação real tende a melhorar a alocação de recursos para as atividades exportadoras. No caso do Sub-saara, as exportações se concentravam no setor agrícola e mineiro. Assim,

podemos inferir que os pobres urbanos do setor de *non-tradables* sofreram efeitos negativos sobre a renda mais fortes do que os pobres rurais, uma vez que os pobres do campo se beneficiaram com o aumento das exportações — e consumiam menos alimentos importados, conforme Dorosh e Sahn (1993) —, contudo, os efeitos variaram entre países, como veremos mais a seguir.

Assim, choques como desvalorização do câmbio, variação no preço das *commodities* e políticas pró-mercado, aumento de preços do setor público, variação nos impostos e subsídios afetam os preços relativos. Essas alterações nos preços alteram o lucro de cada setor, afetando o salário relativo e o nível de emprego. Como, na África sub-saariana, muitos produtos de consumo são importados, o preço de alimentos aumentou, drasticamente, prejudicando a classe mais pobre da cidade. Os pobres do campo foram beneficiados com o aumento da exportação. Sahn et alii (1997) reportam que tanto a desvalorização do final dos anos oitenta como a do início dos anos noventa beneficiaram enormemente os pobres do campo.

A realocação dos recursos para o setor *tradable* implica aumento de demanda de trabalho para esse setor e aumento da renda da população no campo. Por outro lado, a queda da demanda de trabalho no setor *non-tradable* nas cidades, e a queda de salários reais, derivadas da desvalorização cambial, aumentam a incidência de pobreza nas cidades. Assim, no caso dos países sub-saarianos, o efeito líquido agregado da redução da pobreza foi altamente mitigado com a redução da renda dos pobres urbanos produtores de bens *non-tradables*, no setor informal, ou seja, com o aumento da pobreza urbana.

Sahn et alii (1997) chamam a atenção para o efeito indireto da depreciação do câmbio sobre a pobreza, que decorrente do aumento do custo de capital do setor *tradable*, que acompanha a devalorização cambial. Como discutido nos capítulos anteriores, os bens de capital, máquinas e equipamentos, no Sub-saara eram importados em sua maioria; portanto, o aumento de seus preços tende a reduzir (ou estagnar) o investimento em capital fixo, resultando também em redução na demanda de trabalho qualificado. Com a restrição

de contratação no setor público, essa mão-de-obra se agregava ao setor informal e à pobreza.

Camagarapajah e Mazumdar (1997, p. 45) apontam que, no Quênia, a participação do setor informal fora da agricultura em 1999 era de 60%. Em Gana, entre 1980 e 1990, o emprego no setor formal caiu sobremaneira, embora tenha tido um aumento substancial (50%) da força de trabalho. Segundo os autores, essa expansão da força de trabalho foi absorvida pelo setor informal, cujo tamanho aumentou de 36% para 45% do total da força de trabalho.

3.5. POBREZA, EVIDÊNCIA APÓS AS REFORMAS ECONÔMICAS

Segundo Agenor (1999), tanto os pobres rurais como os da cidade são normalmente autônomos. Os dados apresentados por Sahn et alii (1996 e 1997) indicam que, em países como Costa do Marfim, Gana, Guiné, Madagascar e Tanzânia, mais de 90% dos trabalhadores rurais são auto-empregados. Nas cidades, a fonte de renda dos pobres é o mercado informal, onde atuam através das micro-empresas e comércio ambulante, sem salário; no campo, a renda provém da produção agrícola.

A origem da renda sugere que os pobres rurais estão menos vulneráveis aos choques de política econômica do que os urbanos porque o efeito da desvalorização cambial sobre a alteração no padrão de consumo dos agricultores pobres não é tão elevado como o é para os pobres urbanos. Os pobres urbanos tendiam a beneficiar-se mais do que os rurais em razão dos subsídios à alimentação; contudo, o corte desses subsídios mediante as reformas econômicas reduziu o poder de compra dos pobres urbanos mais do que o dos rurais, tornando a pobreza urbana mais severa. Em toda a região, como discutido anteriormente, houve uma forte migração do campo para a cidade, afetando a distribuição regional da pobreza nos últimos anos. Assim, embora a pobreza rural seja mais severa do que a urbana, a última tem se tornado um problema crescente.

A figura 2, apresentada por Agenor (1999), baseada na estimativa de Chen e Ravallion (1997), mostra a evolução da pobreza em várias regiões entre 1987 e 1993. O

painel 1 expõe a incidência da pobreza, e o painel 2, a profundidade da pobreza, ou seja, a distância do indivíduo ou família em relação à linha de pobreza. Ambos os painéis evidenciam que a África sub-saariana tinha a maior incidência de pobreza do mundo entre 1987 e 1993, e que a pobreza aumentou ligeiramente no período. De acordo com Agenor (1999), a distribuição dos pobres varia entre o campo e a cidade em várias regiões e, no Sub-saara, a concentração de pobres era maior no campo. Pela estimativa de Sahn et alii (1996 e 1997), a participação da pobreza na taxa nacional de pobreza na área do campo, entre o final de 1980 e início de 1990, era de 78% em Costa do Marfim¹¹³, 60% em Gâmbia, 72% em Gana, 90% no Quênia e Tanzânia, 88% no Madagascar, 98% no Malawi e 70% em Zâmbia.

O Banco Mundial (2000) fez uma estimativa da incidência da pobreza na África sub-saariana durante os anos noventa. A análise usando uma linha de pobreza de US\$1 por pessoa por dia mostrou que a maioria da população estava abaixo da linha de pobreza, consumindo menos de US\$1 por dia, sendo que mais da metade da população — mais de 300 milhões de indivíduos — vivia com quase US\$0,65..

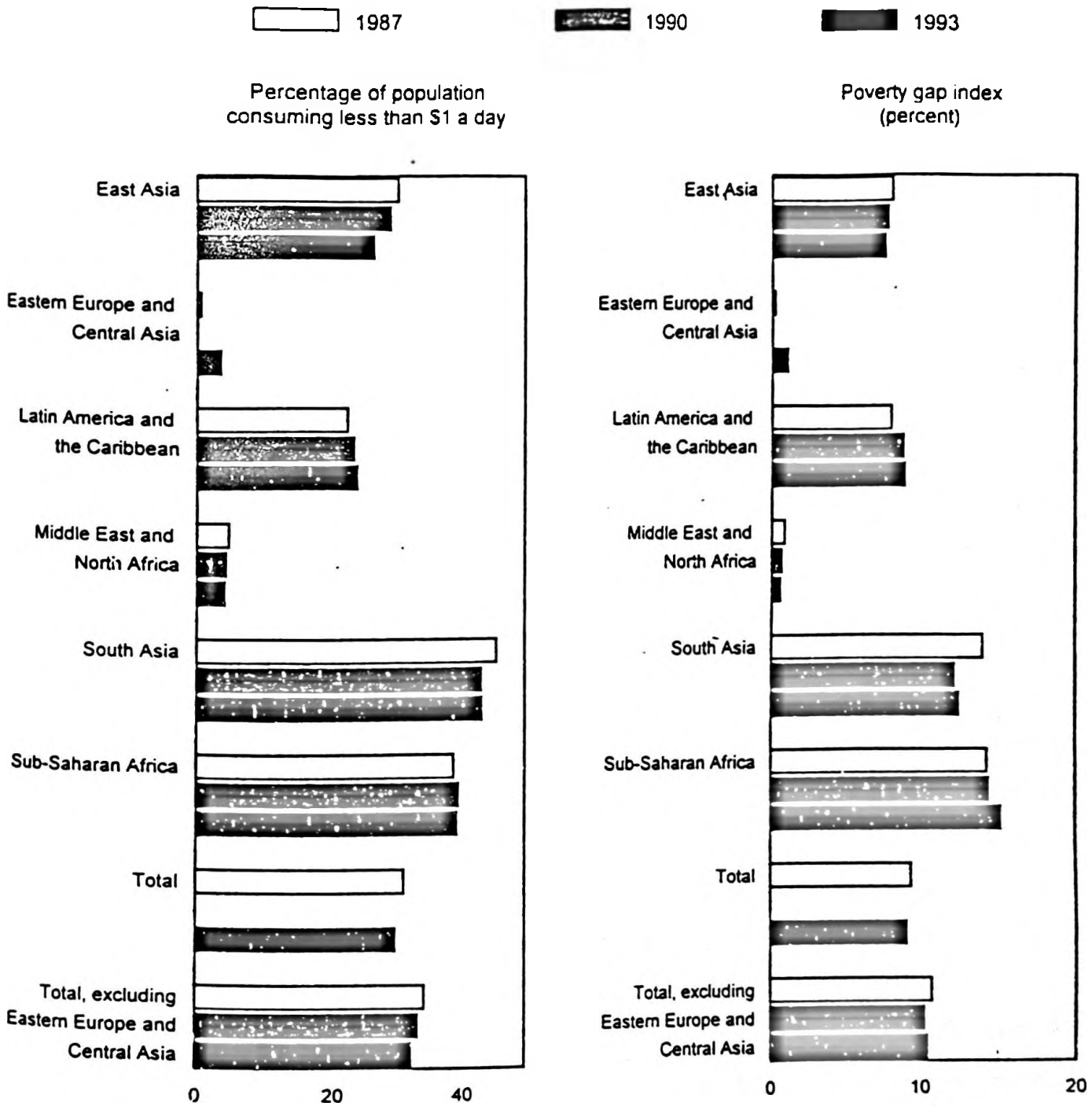
Isso indica que, na África dos anos noventa, continuava prevalecendo uma pobreza severa, mesmo após as reformas econômicas, e indica que a sociedade inteira estava vulnerável à pobreza. Além do mais, com a fragilização da população pela AIDS, a pobreza pode tomar proporções mais alarmantes.

Calculando a pobreza em 21 países¹¹⁴, os resultados foram similares. A tabela a seguir mostra que mais da metade da população rural estava abaixo da linha de pobreza. A mesma tabela evidencia que a pobreza rural era mais profunda e mais severa do que a urbana, nesses 21 países.

¹¹³ Em 1995, conforme o Banco Mundial (1997), ¼ dos pobres da Costa do Marfim viviam no campo.

¹¹⁴ O Banco Mundial (2000a) não indica quais são esses 21 países.

Figura 2: Medida de Pobreza em Países em Desenvolvimento



Fonte: Ravillion and Chen (1997, p. 374), citado por Agenor (1999).

Segundo o Banco Mundial (2000, p.90), a renda média dos pobres rurais era de apenas US\$163 a.a., quase a metade da média de linha de pobreza regional para a área rural. Nove países tiveram incidência da pobreza rural superior a 60%, no período. Gana foi o único país com menor incidência de pobreza (29%), entre os 21 países.

Tabela 21: Pobreza em 21 Países Sub-saarianos nos anos 90

Indicador	Rural	Urbano	Total
Incidência de Pobreza (%)	56	43	52
Hiato de Pobreza	23	16	22
Quadrado do Hiato de Pobreza	13	8	12
Média do dispêndio (dólar por pessoa por ano)	409	959	551
Média da Linha de Pobreza (dólar por pessoa por ano)	325	558	..

Fonte: Ali, 1999, citado por Banco Mundial, 2000.

A pobreza urbana também aumentou. Avaliada pela linha de pobreza, ela tornou-se relativamente mais profunda. Como indicado na tabela anterior, mais de 40% da população urbana era pobre nos anos noventa, com uma renda média de US\$532 a.a. Na Etiópia, Guiné, Guiné Bissau, Tanzânia, Suazilândia e Zâmbia, com o rápido crescimento da população nas cidades, a pobreza ameaça a estabilidade política eminentemente e, em consequência, a estabilidade econômica.

Além de indicar a incidência e severidade de pobreza de alguns países, a tabela 22, traça a tendência de consumo dos pobres. Observa-se, pelos dados apresentados, que a pobreza aumentou sobremaneira na Nigéria e no Zimbábue entre os dois anos analisados. Na Nigéria, contudo, o consumo caiu mais do que no Zimbábue (-16,3% contra -1,8%). Em Gana, a pobreza rural reduziu significativamente e a pobreza urbana aumentou ligeiramente. A redução e mudança na distribuição da pobreza refletem a elevada migração do campo para a cidade e o efeito das reformas econômicas. A Mauritânia e Uganda não fizeram as reformas na magnitude de Gana, porém, experimentaram uma melhoria do bem-estar econômico e distribuição do bem-estar para camadas mais baixas da sociedade, levando a uma queda significativa na redução da pobreza rural e urbana, do primeiro para o segundo ano em análise. Dentre os países, Uganda experimentou o maior aumento de consumo per capita, de mais de 22%, e a Mauritânia, uma elevação de 11,5%.

Tabela 22: Pobreza e Consumo dos Pobres em Vários Países Sub-saarianos

País, Ano	Incidência de Pobreza		Quadrado do Hiato de Pobreza		Consumo per capita (%)
	1º Ano	2º Ano	1º Ano	2º Ano	
Etiópia					
Rural, 1989 e 1995	61.3	45.9	17.4	9.9	8.2
Urbano, 1994 e 1997	40.9	38.7	8.3	7.8	5.1
Gana, 1987 e 1996					
Rural	31.9	27.4	..	..	2.5
Urbano	37.5	30.2	..	..	..
	19.0	20.6	..	..	..
Mauritânia, 1992 e 1996					
Rural	59.5	41.3	17.5	7.5	11.5
Urbano	72.1	58.9	27.4	11.9	..
	43.5	19.0	9.7	2.1	..
Nigéria, 1992 e 1996					
Rural	42.8	65.6	14.2	25.1	-16.3
Urbano	45.1	67.8	15.9	25.6	..
	29.6	57.5	12.4	24.9	..
Uganda, 1992 e 1997					
Rural	55.6	44.0	9.9	5.9	22.4
Urbano	59.4	48.2	10.9	6.6	..
	29.4	16.3	3.5	1.7	..
Zâmbia, 1991 e 1996					
Rural	57.0	60.0	25.5	16.6	-1.4
Urbano	79.6	74.9	39.1	23.2	..
	31.0	34.0	9.7	5.4	..
Zimbábue, 1991 e 1996					
Rural	37.5	47.2	7.2	9.3	-1.8
Urbano	51.5	62.8	10.2	13.0	..
	6.2	14.9	0.5	1.4	..

Fonte: Banco Mundial, 2000.

3.6. OUTROS FATORES SOCIAIS

Educação, saúde frágil, má nutrição, isolamento social e psicológico medem diretamente o nível de bem-estar da população na África sub-saariana. Os países africanos herdaram uma estrutura de saúde discriminatória que continuou prevalecendo após a independência. Nesse sentido, o sistema de saúde continuou segmentado em um setor dito moderno e um setor tradicional. O setor moderno localizava-se nas regiões urbanas. Ele era carente de pessoal e tão precário que, nos anos oitenta, o número médio de pessoas por médico variava de 12 mil a 100 mil — Burkina Faso. O setor de medicina tradicional (indígena) atendia às regiões rurais, e dela dependia a grande massa populacional para alcançar necessidades básicas de saúde. Segundo Córnia (1990), o programa de ajustamento impôs uma forte redução de dispêndios públicos com serviços de saúde e, por conseguinte, o abandono de princípios-chave de provisão pública de serviços de saúde e educação. Helleiner (1992), adiciona que os governos africanos não se preocuparam com uma boa racionalização no uso dos escassos recursos que existiam, bem como em tomar

medidas para a mobilização de recursos adicionais para as áreas cruciais de educação e de saúde.

3.6.1. EDUCAÇÃO

Enquanto o nível educacional dos indivíduos aumentava no resto do mundo, na África sub-saariana, caía, particularmente no ensino primário e terciário. Fora da região, a educação primária é universal ou quase universal na maioria das regiões do mundo. No Sub-saara, o número de pessoas arrolados no ensino primário caiu entre 1980 e 1990 de cerca de 80% para quase 76% (ver tabela 12). Segundo o Banco Mundial (2000), as matrículas primárias foram mais baixas entre meninas do campo. Nos anos noventa, apenas 24% desse grupo estava matriculado numa pesquisa feita em 16 países. Na Etiópia, Gâmbia, Guiné, Máli e Níger apenas 10% desse grupo estava inscrito no período. Somente no Quênia, Gana e Zâmbia, a matrícula excedeu 50%.

O número de pessoas matriculadas no ensino secundário para a região aumentou de 15% para 23% (ver tabela 14), enquanto que o percentual de pessoas arroladas no ensino terciário caiu de quase 3% para cerca de 2% (ver tabela 15) no mesmo período. A educação secundária, apesar de ter aumentado, incorporava menos de um quarto de crianças com idade para freqüentar ensino secundário, nos anos noventa. Na pesquisa realizada em 16 países, apresentada na tabela a seguir, o Banco Mundial identificou que a matrícula secundária foi universalmente baixa, porém, em 13 desses países, apenas 7% dos pobres rurais estavam matriculados.

Tabela 23: Matrícula em 16 Países Sub-saariano por Região, Quantil de Consumo e Sexo 1990's (%)

Nível	Área Rural					Área Urbana					Total TOTAL
	Quintil mais Pobre		Quintil mais Rico		Total	Quintil mais Pobre		Quintil mais Rico		Total	
	M	F	M	F		M	F	M	F		
Primário	32	24	50	42	36	53	48	75	70	63	40

Nível	Área Rural			Área Urbana			Total TOTAL
	Quintil mais Pobre	Quintil mais Rico	Total	Quintil mais Pobre	Quintil mais Rico	Total	
Secundário	7	15	11	21	44	33	19

Fonte: Demery, 1999 citado por Banco Mundial, 2000.

Na nossa opinião queda da educação primária e terciária, além de estar ligada à redução de gastos públicos nas áreas de saúde e educação, conforme Cornia (1990), está fortemente relacionada com o aumento da AIDS. Primeiro, as crianças cujos pais adoecem ou morrem por causa da AIDS deixam de freqüentar a escola, como discutiremos a seguir; segundo, a doença afeta os jovens na primeira idade adulta, que coincide com a idade em que estariam ingressando no ensino terciário.

Esses indicadores demonstram que houve pouco progresso no nível de educação da população durante o período de reformas; aliás, houve um retrocesso em relação aos anos oitenta, o que nos leva a crer que as reformas econômicas tiveram um impacto negativo, sobre o foco do governo, em se tratando de melhorar o nível educacional e aumentar a mão-de-obra capacitada na população. O baixo nível educacional torna mais lenta a transição para um baixo crescimento demográfico, particularmente, porque as mulheres são menos favorecidas com a educação. Nesse sentido, a população continuará crescendo muito, em contraste com o crescimento do produto, tornando difícil a região mover-se para um círculo virtuoso de crescimento.

3.6.2. MORTALIDADE INFANTIL

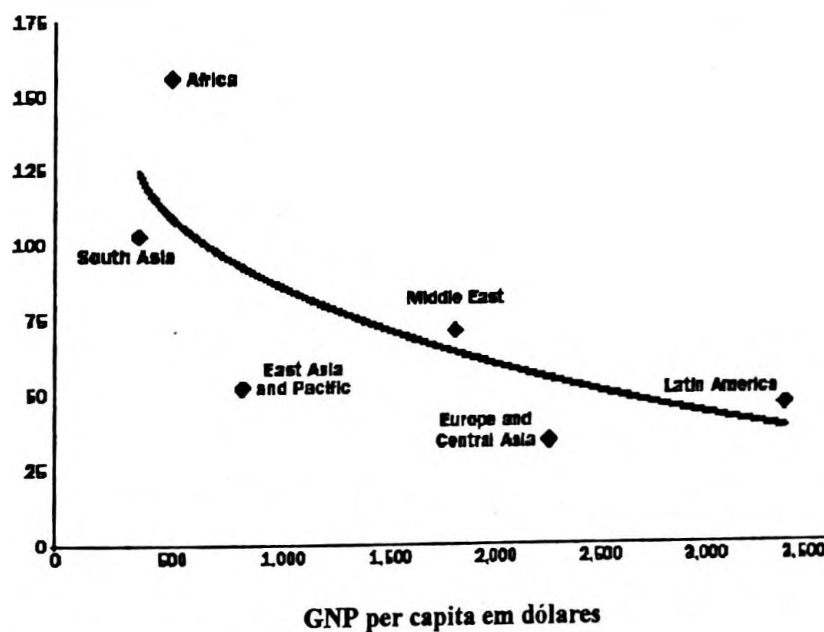
A mortalidade infantil é particularmente sensível ao bem-estar e ao nível de pobreza da população. A precariedade da vida e do sistema de saúde do Sub-saara reflete-se na taxa de mortalidade infantil, que é a mais elevada do mundo, comparativamente aos países de renda média similar. De acordo com a tabela 24 a seguir, a taxa de mortalidade infantil, durante os últimos quarenta anos, tem sido superior à de qualquer outra região do mundo. Em 1962, a mortalidade infantil foi de 159 por mil, números inferiores aos do norte da África. Em 1970 e 1980, esse indicador foi de cerca de 132 e de quase 115 por mil, respectivamente. Em 1990 e 1998, a mortalidade infantil caiu para quase 101 e 92, respectivamente. A tabela 24 mostra que o norte da África, que tinha números comparáveis aos do Sub-saara em 1970, começou a ter redução significativa nessa taxa a partir de 1980, chegando em 1998 com números não muito distantes dos da Ásia e Pacífico e América Latina. O Sub-Saara, contrariamente, apresentou uma mortalidade infantil duas vezes maior

do que o norte da África, o triplo da taxa dos países da América Latina, Ásia e Pacífico e países de renda média, em 1998.

Córnia (1990) demonstra que, para crianças com idade inferior a 5 anos, a África sub-saariana tinha feito progressos maiores que em outras regiões pobres, com um declínio na ordem de 2,9 pontos por mil, índice maior do que os 2 pontos por mil apresentado nos países do sudeste asiático. Contudo, no final dos anos noventa, a mortalidade infantil abaixo de 5 anos voltou a aumentar, atingindo a taxa média de 10% ou 157 por mil, sendo que, em muitos países, essa mortalidade excede 200 por mil. Segundo o Banco Mundial (2000), mesmo considerando a baixa renda da região, a mortalidade infantil abaixo de cinco anos é excepcionalmente elevada e aumentou na região durante os anos noventa. Vale ressaltar que, nos anos noventa, a AIDS passou a ser mais um componente que começou a agir sobre a questão da mortalidade infantil.

Gráfico 7: Mortalidade abaixo de 5 anos em relação ao PNB per capita e Região

Mortalidade abaixo
de 5 anos por 1000



Fonte: Banco Mundial, 2000

Esse aumento da mortalidade infantil está ligado a três fatores: primeiro, ao corte de gastos do governo mediante o ajuste fiscal, que ocorreu a partir da segunda metade dos

anos oitenta, o que piorou a saúde pública e degradou ainda mais o estado de pobreza da população; segundo, os governos africanos não se preocuparam ou não souberam fazer uma boa racionalização e distribuição dos escassos recursos que existiam, o que implicava mais precariedade nas áreas de saúde e educação; terceiro, de acordo com Stiglitz (2002), o FMI interferia na aplicação de recursos para programas de educação e saúde que seus receptores recebiam de outros doadores. Ele cita o caso da Etiópia, em que o FMI entrou em disputa com o presidente Meles, nos anos noventa, não permitindo que Meles usasse os recursos que havia recebido para a construção de postos de saúde e escolas.

Tabela 24 - Taxa de Mortalidade Infantil (por 1000 nascimentos)

Ano	Ásia e Pacífico	América Latina	Norte África e Oriente Médio	África Sub- Sah.	Países Baixa Renda	País Renda Média
1960	127.55	104.79	166.03	163.51	161.36	109.71
1962	96.84	100.02	160.82	158.95	156.46	104.97
1967	88.78	90.53	146.90	143.13	142.45	94.98
1970	78.05	83.85	134.49	136.63	136.53	87.50
1972	71.59	79.37	126.11	132.25	132.56	82.15
1977	57.90	67.55	107.15	119.65	121.43	70.48
1980	55.26	60.53	94.97	114.64	113.71	59.71
1982	49.81	55.99	86.45	111.54	110.75	60.51
1987	45.38	46.95	63.00	102.88	102.06	48.59
1990	39.85	40.91	60.15	100.81	94.58	40.12
1992	42.01	37.60	58.96	98.97	91.74	38.45
1997	36.25	31.56	47.37	92.10	84.33	32.35
1998	35.34	30.84	45.43	91.78	83.38	31.48

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000.

3.6.3. NUTRIÇÃO

Indicadores antropométricos de peso, altura e idade evidenciam a deterioração da saúde da população sub-saariana. O panorama geral da região indica uma combinação de crianças com problemas de má nutrição recente — perda de peso — e problema de subnutrição de longa duração — crianças com altura inferior ao necessário para a sua idade. Segundo o Banco Mundial (2000), em alguns países, houve progresso na população urbana e deterioração na população rural. De acordo com a tabela 25, no Mali e no Senegal, a deterioração da nutrição é geral, sendo que 20% da população mais pobre foi afetada pela

piora na nutrição. Entre oito países apresentados na tabela 25, a altura em média, caiu entre os mais pobres, em quatro países: Gana, Máli, Senegal e Tanzânia, e o peso caiu entre os mais pobres, em 6 países: Gana, Madagascar, Máli, Senegal, Uganda e Zimbábue.

Tabela 25: Medida de Nutrição de Crianças em oito países sub-saarianos (em %)

Região, País, Ano	1º Ano		2º Ano		Variação em %	
	Baixo peso para a altura	Baixa altura para a idade	Baixo peso para a altura	Baixa altura para a idade	Baixo peso para a altura	Baixa altura para a idade
URBANA						
Gana , 1988 e 1993	7,3	24,6	9,1	17,0	1,8	-7,6
Madagascar, 1992 e 1997	3,8	40,5	5,3	44,8	1,5	4,3
Mali, 1987 e 1995	9,9	19,6	24,9	23,9	15,0	4,3
Senegal, 1986 e 1992	3,5	17,5	8,8	15,2	5,3	-2,3
Tanzânia, 1991 e 1996	5,1	38,0	8,1	32,6	3,0	-5,5
Uganda, 1988 e 1995	0,6	24,8	1,4	22,7	0,7	-2,1
Zâmbia, 1992 e 1996	5,4	32,8	3,3	32,9	-2,1	0,1
Zimbábue, 1988 e 1994	1,4	16,0	6,5	19,0	5	3
RURAL						
Gana , 1988 e 1993	8,5	31,4	13,3	32,3	4,6	0,9
Madagascar, 1992 e 1997	6	50,6	8,3	49,5	2,3	-1,1
Mali, 1987 e 1995	12,3	26,2	24,4	36,2	12,2	10,0
Senegal, 1986 e 1992	7,1	26,5	13,4	32,7	6,3	6,3
Tanzânia, 1991 e 1996	6,4	45,0	7,3	46,1	0,9	1,2
Uganda, 1988 e 1995	2,0	45,2	3,2	40,7	1,3	-4,5
Zâmbia, 1992 e 1996	5,0	46,5	4,9	48,9	-0,1	2,4
Zimbábue, 1988 e 1994	1,1	34,3	5,6	25,0	4,5	-9,3

Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000.

3.6.4. A PROLOFERAÇÃO DE DOENÇAS LETAIS: A AIDS

A esperança de vida ao nascer é outro indicador que deixa bem claro que as condições de vida da população sub-saariana é a mais precária do mundo, incluindo outros países de baixa renda. A expectativa de vida na região sub-saariana aumentou de quase 40 anos, em 1960, para cerca de 48, em 1980, e 50 anos, em 1990. Isso representa o aumento de expectativa de vida de cerca de 0,3 ano, anualmente; obviamente, o menor aumento entre os países em desenvolvimento, que experimentaram uma melhora de 0,5 ano anualmente, no mesmo período. Em 2000, a expectativa de vida caiu para quase 47 anos na

região em geral, e, para alguns países do cinturão da AIDS, a expectativa de vida caiu para menos de 46 anos em 2001 (Dixon et alii, 2001).

Tabela 26 - Esperança de Vida ao Nascer, em Anos

Ano	Ásia e Pacífico	América Latina	Norte África e Oriente Médio	África Sub- Sah.	Pais Baixa Renda	Pais Renda Média
1960	39.23	56.45	47.35	40.24	41.21	56.87
1962	52.29	57.42	48.37	41.06	42.13	57.78
1967	57.12	59.33	51.02	43.00	44.76	59.52
1970	59.25	60.58	52.74	44.20	46.29	60.61
1972	60.68	61.42	53.90	45.01	47.32	61.34
1977	..	63.58	56.91	46.72	49.52	63.07
1980	..	64.72	58.56	47.65	51.03	64.75
1982	65.55	65.50	59.73	48.28	51.88	65.50
1987	66.88	67.21	63.45	49.96	54.20	67.23
1990	67.38	67.97	64.57	50.10	54.86	67.85
1992	67.71	68.48	65.27	50.18	55.21	68.14
1997	68.72	69.61	67.28	50.74	56.48	69.12
1998	68.92	69.71	67.62	50.41	56.54	69.25
1999	..	..	..	..	..	..
2000	..	..	..	46.50	..	..

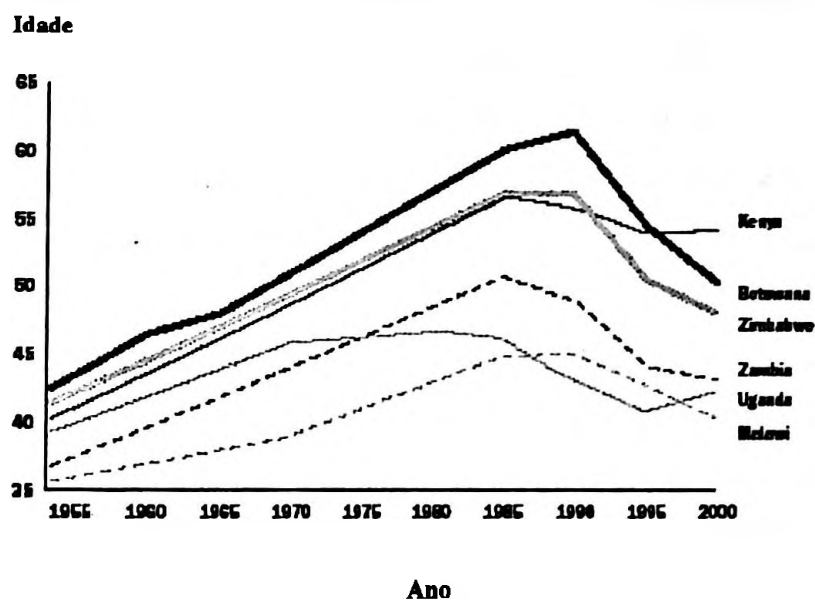
Fonte: Indicadores do Banco Mundial, 2000.

A epidemia da AIDS entrou num estágio que começou a reverter os ganhos sociais feitos nos 40 anos anteriores. Conforme os dados divulgados no relatório de 2000 do Banco Mundial, a expectativa de vida ao nascer de Botsuana caiu do pico de cerca de 62 anos em 1989 para 52 anos em 2000. Em Zimbábue, declinou de 57 anos, entre 1985 a 1990, para 50 anos, em 2000. Em Zâmbia, caiu de 52 anos em 1984 para 44 anos em 2000 (ver figura abaixo). Em Malawi, a expectativa de vida caiu de cerca de 47 anos, em 1990, para pouco mais de 42 anos, em 2000. Van de Walle (2001) estima que a expectativa de vida para a região cairá de 47 anos em 2001, para 45 anos em 2010, devido à epidemia de AIDS.

A estagnação do crescimento dos países africanos continua sendo estudada e, cada vez mais, conclui-se que a redução da pobreza e o aumento da distribuição dos serviços de educação, saúde, nutrição e água potável pode promover o desenvolvimento na região sub-

saariana. Segundo Ghai (1991), está demonstrado que uma intervenção apropriada em saúde e nutrição tem grande impacto na produtividade de trabalhadores de baixa renda e da economia, especialmente dos trabalhadores do campo e das economias baseadas na agricultura.

Gráfico 8: Expectativa de Vida ao Nascer em alguns Países Sub-saarianos



Fonte, Nações Unidas, 1999.

Segundo o Banco Mundial (2000), o investimento na população¹¹⁵ está se tornando muito importante na região por duas razões: primeiro, porque o futuro crescimento econômico do Sub-saara terá que depender menos dos recursos naturais, pois esses vêm se reduzindo e para os quais os preços vão continuar tendo tendência de queda; segundo, o crescimento das economias no mundo atual se baseia em informação; por conseguinte, o crescimento depende de uma mão-de-obra versátil, bem formada e saudável para tirar vantagem da abertura econômica. Além disso, investimento na população promove o desenvolvimento do indivíduo, dando-lhe oportunidade de escapar da pobreza.

Dessa forma, o crescimento no século XXI irá depender da qualificação da mão-de-obra e da aceleração da transição demográfica para reduzir o crescimento populacional. A

¹¹⁵ Segundo o Relatório do Banco mundial (2000a), investimento em população significa prover serviços de saúde, nutrição, água potável, educação e treinamento profissional.

transição demográfica requer programas especiais de educação, particularmente das mulheres.

O investimento em capital humano requer recursos consideráveis, especialmente no caso do Sub-saara, em que a população é nova e requer grande investimento para desenvolver-se. Todavia, essa é a região com maior limitação de recursos financeiros — mesmo considerando a ajuda externa —, o que impossibilita atender adequadamente às necessidades de educação e saúde da população. Segundo o relatório de 2000 do Banco Mundial, em 1993, o investimento médio em educação no Sub-saara foi de cerca de 4% do PIB, nível comparável à média de quase 3% na Ásia e América Latina, mas a situação educacional sub-saariana é muito pior do que em qualquer dessas regiões. O dispêndio médio em saúde contabilizou quase 6% do PIB¹¹⁶ nos anos 90, montante similar à média global de 5,5% do PIB para países de renda média, e superior aos 4% do PIB para a Ásia.

Ao nosso ver, essas cifras são pequenas quando comparadas com a degradação da população nesses países. A realidade é muito mais complicada do que é retratada nos relatórios das organizações internacionais. Os dados não refletem a realidade e profundidade dos problemas africanos. Diversos autores questionam o que será do Sub-saara neste século. Se, realmente, o crescimento econômico da região depender mais do capital humano do que da dotação de recursos naturais, o cenário que se vislumbra é estarrecedor, face ao alastramento da epidemia da AIDS. Segundo Foy e Goldstein (2000, p.26) “(...) formar capital humano é lidar com educação, mas também diz respeito à saúde. Mais de 50% das crianças africanas sofrem de má nutrição e a epidemia da AIDS está tendo conseqüências catastróficas para os países da África. (...) as conseqüências econômicas de tais problemas sociais são quase que imensuráveis”.

A saúde pública tornou-se a questão mais premente a ser considerada na região, devido à sua amplitude e urgência. A comunidade internacional preocupa-se em ver um sub-continente condenado ao recrudescimento da AIDS e outras doenças letais que crescem

¹¹⁶ O dispêndio em saúde difere entre países e grupo de países. No grupo dos francófonos, foi de 5,5% do PIB, e, para os anglófonos, no leste do continente, foi significativamente menor, na ordem de 2,3% do PIB (Banco Mundial, 2000).

exponencialmente, e dizimando a população, o que torna qualquer perspectiva de desenvolvimento de longo prazo irreal.

A malária é endêmica em 101 países, mas o Sub-saara é a região mais seriamente afetada, com 90% de todos os casos que surgem todos os anos no mundo (Sirri, 2000). De acordo com os dados do relatório de 2000 do Banco Mundial, a malária é responsável por 11% dos dispêndios com doenças na África, o que resulta num custo estimado de 1% do PIB em diversos países. A onchocercíasis afeta 11 milhões de pessoas no mundo, sendo que 99% dos casos são observados na África; o trypanosomiásis surgiu recentemente em 36 países, e, assim como o ebola, apresenta efeitos devastadores sobre a população, dada a sua resistência a drogas.

Dentre as epidemias, a AIDS assumiu proporções alarmantes. O primeiro caso surgiu na África Central em 1983 e, em 1989, cada país reportou pelo menos um caso. Uma década depois, o Sub-saara tornou-se o epicentro da AIDS. Do total de cerca de 36 milhões de adultos e 1,2 milhões de crianças, aproximadamente 78% ou cerca de 26 milhões de casos de adultos encontram-se no Sub-saara (Sirri, 2000; Schwab, 2001, Dixon et alii, 2001; Banco Mundial, 2000). A situação tornou-se catastrófica porque os líderes africanos não quiseram admitir publicamente que seus países estavam em situação calamitosa, "... admitir existência de uma epidemia de AIDS era admitir a inferioridade do padrão de vida [por causa da imagem negativa] do continente negro" (Schwab, 2001, p.109). A visão do mundo ocidental sobre a África já estava agravada e os políticos, receosos de agravarem a visão que o mundo avançado tem sobre a África, preferiram manter uma política pública perigosamente ausente, enquanto a situação tornava-se emergencial, com milhões morrendo. A situação é tal que, em 2000, foram reportados mais 3,8 milhões de novos casos, o equivalente a 10.500 casos de infecção por dia, sendo 13% incidente sobre crianças (Schwab, 2001, p.113).

De acordo com esse autor, o vírus concentra-se em 30 países, afetando países desde o oeste da Costa do Marfim ao Senegal, da República da África Central à Etiópia, e países ao sul do Congo e do Quênia. A incidência é maior nos países da região leste que oeste. O

número de adultos infectados no Zimbábue é de cerca de 26% da população ou mais. No Botsuana¹¹⁷, consta cerca de 36% da população adulta, entre 15 e 45 anos, e, para cada 62 mil bebês que nascem no Botsuana, mais de 9 mil são aidéticos. A seguir, apresentamos o mapa de distribuição da AIDS na região.

A Costa do Marfim tem o maior índice de incidência entre adultos da África Ocidental, cerca de 11% dos adultos — em 1998, 69% dos professores morreram com infecções relacionadas à AIDS; em 1999, 70 mil pessoas morreram de AIDS nesse país. Em Malawi, 29 ministros eram portadores do vírus. Calcula-se que 25% da mão-de-obra urbana morra até 2010 em virtude da epidemia (Schwab, 2001 p. 111).

Como se pode constatar, a epidemia é estarrecedora e torna-se preocupante quando discorremos sobre seus impactos no desenvolvimento da região mais pobre do mundo. A situação passa de preocupante para emergencial quando constatamos que a incidência da AIDS é maior entre homens e mulheres na idade reprodutiva, particularmente, homens com melhor nível de educação e renda, que vivem nas áreas urbanas. No campo, a incidência é menor¹¹⁸ (Córnia e Mwabu, 2000b)¹¹⁹.

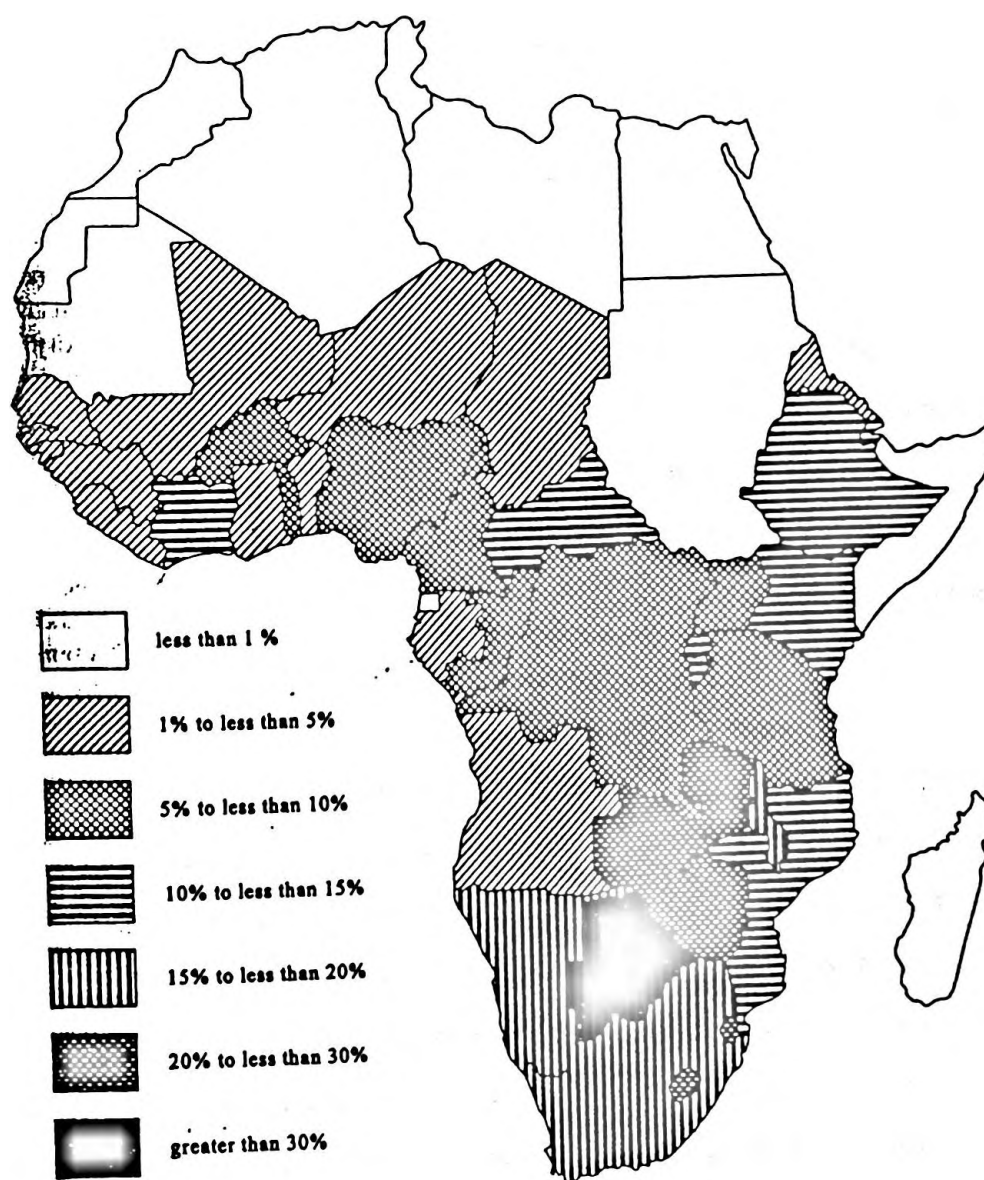
Van de Walle (2001, p.88) aponta que a malária impôs um custo de 1% do PIB ao ano em meados de 1990 e a AIDS reduz o PIB, em alguns países, em 0,25% ao ano. O Banco Mundial (2000) sugere que o custo para os países sub-saarianos é de mais de 0,5% da renda per capita.

¹¹⁷ Cf. Schwab (2001), a população do Zimbábue é de situação de 1,55 milhões de habitantes e do Botsuana é de 325 mil habitantes.

¹¹⁸ No grupo de população constituído por indivíduos com elevada mobilidade espacial, refugiados e prostitutas, a incidência é grande também.

¹¹⁹ Para mais detalhes, ver os artigos de Schwab (2001), Garnett et alii (2001), Dixon et alii (2001), Arndt e Lewis (2001), Kumaranayake e Watts (2001), Gregson et alii, (2001) e Becker (1990).

Figura 3: Distribuição da População Infectada pela AIDS



Fonte: Dixon et alii, 2001

Schwab (2001, pp. 110) cita exemplos de queda de produção em alguns países causada pela AIDS: *“em Zâmbia, a indústria de caminho de ferro viu sua força de trabalho cair bruscamente devido à incidência da AIDS. No Zimbábue, a produção de milho caiu 61% após a morte de vários chefes de comunidades agrícolas. A produção de algodão e vegetais caiu 50% (...). Quando o pai de família, envolvido na economia moderna fica doente, as famílias ... voltam à agricultura de subsistência. Com a morte de muitos membros de família, as fazendas ficam inativas; (...) analisando o continente, o impacto da doença é óbvio”*.

A taxa de crescimento para a região foi de 2,4% em 1999, e o Banco Mundial afirma que o Sub-saara necessita de uma taxa de crescimento de 7% ao ano para reduzir a pobreza e proporcionar melhor nível de vida para a população, em 2015. Porém, se esse crescimento depender do capital humano e se a AIDS continuar a se propagar com tamanha intensidade, será impossível alcançar tal taxa de crescimento. Conseqüentemente, espera-se que a taxa de crescimento reduza¹²⁰.

Ainda é difícil estimar o impacto da doença sobre a economia, porém, sabe-se que ela abala os fundamentos do desenvolvimento — notadamente, o crescimento do produto, a boa governança, o desenvolvimento do capital humano, a produtividade do trabalho e o aumento do investimento. Quando discorremos que as vítimas estão concentradas nos primeiros anos de vida adulta, ou seja, a mão-de-obra jovem, e na camada de população mais qualificada, concluímos que a doença vem minando a contribuição dos mais bem formados na sociedade. Isso resulta num desfalque de quadros no setor público e privado que terá um efeito devastador na economia nas próximas décadas.

Uma outra séria conseqüência da doença é a perda da oportunidade de educação entre crianças que ficam órfãs ou que passam a cuidar dos membros doentes da família — da qual as crianças acabam se tornando o membro economicamente produtor —, sem que possam se engajar no sistema educacional.

¹²⁰ Schwab (2001) estimou uma queda de 25% nos próximos 20 anos.

Segundo Garnett et alii (2001), a educação e o treinamento são o centro dos problemas sentidos pelo governo e pelo mercado. A doença tem impacto sobre a produtividade, mas o problema-chave é a perda de pessoal bem formado e treinado, o que reduz o nível de capacidade das instituições e provoca perda de memória institucional. Por outro lado, o nível de mortalidade aumenta a competição por trabalhadores, diminuindo a oferta de trabalho em atividades essenciais e que são mal remuneradas, como a de professor e funcionário público.

O mercado incorre em custos com a doença que tendem a aumentar progressivamente com a disseminação da AIDS. Esses custos referem-se às faltas do trabalhador, benefícios pagos aos doentes, aos familiares após a morte do funcionário, e perda de força de trabalho qualificada e com experiência. Além disso, ocorrerá queda no investimento em treinamento, pois o benefício em treinar pessoal é cada vez menor, dado que o risco de abandono do trabalho por doença ou morte é elevado. Torna-se difícil o setor privado (a indústria) suportar custos de treinamento, custos médicos e demais custos relacionados a reter o funcionário doente na folha de pagamento e, ao mesmo tempo, permanecer competitivo no mercado (Becker, 1990; Arndt et alii, 2001).

De acordo com Arndt et alii (2001), qualquer que seja o fator que faça a taxa de crescimento populacional reduzir de cerca de 2% para 0% no espaço de uma década, como está projetado para o Sub-saara, terá fortes efeitos sobre o conjunto de variáveis econômicas e não-econômicas. Qualitativamente, parece que a epidemia é mais uma força, com grande efeito sobre a redução da taxa de crescimento do produto e de desenvolvimento das economias sub-saarianas.

As baixas taxas de formação de capital e de poupança são duas características salientes nas economias sub-saarianas, desde o início dos anos setenta. E, sem dúvida, a crise da AIDS agirá como outro obstáculo ao investimento privado doméstico e estrangeiro na região, contrapondo-se aos aspectos encorajadores das políticas de ajustamento estrutural de atração das multinacionais. Nesse sentido, a epidemia tem um efeito negativo sobre o influxo de capital, desincentivando os investidores estrangeiros. Ao mesmo tempo,

com o aumento dos custos locais, as multinacionais já instaladas tendem a deslocar a sua produção para outras regiões ou empregar mão-de-obra estrangeira. Isso resulta em maior desemprego local, piorando o padrão de vida e deprimindo ainda mais a poupança doméstica.

O impacto imediato será sobre a poupança do governo, pois o setor público será pressionado a alocar recursos para serviços de saúde, o que implica deslocar recursos do investimento em capital produtivo e manutenção de infra-estrutura para dispêndios correntes. No que se refere à poupança das empresas, o esforço natural é aumentar a poupança presente para ter fundos para atender a necessidade de despoupança futura relacionada à AIDS.

Enquanto a epidemia afeta a taxa de crescimento da economia, mudanças estruturais estarão ocorrendo, porque haverá um envolvimento com os fatores adicionados na economia devido à epidemia de AIDS. Isso leva a que o investimento e a acumulação de fatores de produção, trabalho qualificado e não qualificado, saiam de sua trajetória passada, bem como o padrão de consumo do governo e das famílias. Essas mudanças na interação com a política e a estrutura econômica levam a economia a se envolver estruturalmente de uma forma que, provavelmente, leve a uma trajetória bem diferente da que a economia seguiria na ausência da epidemia, ou seja, a trajetória será de maior aprofundamento da crise.

4. CONCLUSÃO

A ampla democratização da região sub-saariana, no final dos anos oitenta e início dos anos noventa, foi o resultado mais concreto do programa de ajustamento. Todavia, ela abriu espaço para a implementação de reformas econômicas, especialmente após os anos noventa, com a ascensão de jovens políticos com elevada formação acadêmica procedentes dos Estados Unidos e Europa.

As reformas econômicas tinham como metas principais o equilíbrio macroeconômico; a liberalização das forças de mercado; a privatização das estatais e

aumento da iniciativa privada. Essas políticas foram desenhadas pelo FMI baseando-se na premissa de que a abertura comercial e o investimento externo direto beneficiam os países menos desenvolvidos com capital, tecnologia, recursos humanos e acesso ao mercado internacional, e, por conseguinte, levariam ao desenvolvimento desses países.

Contudo, o resultado dessas reformas ficou longe do esperado. O equilíbrio interno continua frágil, pois, apesar do corte de gastos para cumprir as metas fiscais do FMI, o aumento de impostos foi sobre uma base estreita, prejudicando fundamentalmente, o lucro dos empresários, o que foi perverso ao reinvestimento e atração de novos investimentos privados e às privatizações.

No que respeita ao déficit fiscal, esse caiu de 7%, nos anos oitenta, para pouco mais de 5% do PIB, em 1997, sendo que boa parte dele estava sendo financiada através de empréstimos subsidiados, o que propiciava maior sustentabilidade ao orçamento dos governos, segundo o Banco Mundial (2000).

O equilíbrio externo também constituía um desafio, continuaram prevalecendo os déficits comerciais, ao mesmo tempo em que o endividamento externo aumentava, duplicando de US\$84 bilhões para US\$198 bilhões entre 1980 e 1997.

A inflação teve uma queda pouco significativa, para a região, sendo que o nível de preços caiu de percentuais elevados, acima de 10%, para percentuais de 9,7% em 1997, e 9,6 em 2000. No ano de 2001, a inflação do Sub-saara voltou a elevar-se, ficando em torno de 13% para a região.

No que concerne ao crescimento do produto, este cresceu numa média anual de 0,6% entre 1990 e 1994, e, na segunda metade dos anos noventa, cresceu em média 3,5% a.a. A partir de 1997, voltou a cair devido, à retração do comércio mundial após a crise da Coreia. Em termos setoriais, notou-se uma aceleração na taxa de crescimento de quase todos os setores da economia entre 1994 e 1997. O maior crescimento notado foi no setor

de serviços, devido a privatizações e investimentos diretos estrangeiros nas áreas de telecomunicações, distribuição de água e, em alguns países, de energia elétrica.

Durante a análise realizada nesse capítulo, ficou claro que a relativa melhora das economias sub-saarianas, na segunda metade nos anos noventa, não se deveu apenas ao esforço da reforma, mas, boa parte dela às condições favoráveis do mercado externo. O que demonstra que essas economias continuam extremamente dependentes do mercado internacional e alicerçadas na exportação de pouco bens primários ainda. Ademais, tornaram-se mais endividadas e mais dependentes da ajuda externa que, ainda em 2000 financiava grande parte dos dispêndios de capital.

Adicionado a isso, o programa de ajustamento feito sob os moldes do FMI, baseado na forte restrição fiscal, resultou no aumento do desemprego, queda da renda e aumento da severidade da pobreza, tanto no campo como na cidade. A redução de investimentos no setor de educação e saúde já demonstra conseqüências graves, quais sejam, redução no número de indivíduos matriculados no ensino primário e terciário, bem como a disseminação de doenças epidêmicas — mais propriamente, a AIDS — que já fazem seus efeitos estarrecedores sendo sentidos ao longo do continente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dos anos sessenta aos anos oitenta, o mundo passou por vários problemas econômicos, especialmente nos anos setenta e início dos anos oitenta, em decorrência dos choques de petróleo. A África Sub-saariana, mais do que qualquer outra região sofreu fortes crises econômicas, magnificando a pobreza e a fome. Após os anos oitenta, o FMI e o Banco Mundial implementaram diversos programas de ajustamento com assistência financeira, contudo, a estagnação econômica da região, a miséria e a proliferação de doenças epidêmicas continuaram aumentando vertiginosamente, o que suscitou o nosso esforço em explicar a crise por que passou a região.

Ante esse quadro, fizemos, no primeiro capítulo, uma caracterização da região, concluindo que, embora composta por um vasto número de países com características estruturais distintas, nota-se que os países sub-saarianos tiveram passado colonial semelhante, já que grande parte deles foi colonizada pela Inglaterra, e que, após a independência, seguiram teoricamente regimes econômicos diferentes: capitalista, socialista e regimes intermediários. Contudo, na prática, as estratégias de política econômica foram idênticas, especialmente no que respeita às metas econômicas e à forma de empreendê-las. Essa semelhança deveu-se à ascendência de regimes políticos autoritários de partido único, quer nos países de tendência capitalista quer socialista, baseada na ideologia antagônica ao capital privado, denominado de neo-colonial, e à predominância do Estado sobre a economia e a sociedade. O curso econômico similar — e indicadores econômicos muito parecidos — dos países abriu o espaço para uma análise conjunta deles como um bloco.

No capítulo seguinte, rebuscamos, na escassa literatura da industrialização na África, a estratégia de substituição de importação, que, a nosso ver, explica em parte a sucessão de problemas econômicos e sociais por que passa o Sub-saara desde de sua independência. Para a nossa surpresa, descobrimos que, desde o período colonial, os colonos e a população local fizeram algumas tentativas frustradas de substituir a importação de alguns bens, mas sem o apoio do governo colonial, que não incentivou a introdução de uma política industrial nas colônias africanas, pois esse tipo de política entraria em conflito com a missão primária dos governantes europeus de fornecer à

metrópole um mercado para os seus bens manufaturados. Assim, só após a independência que, na busca de estratégias econômicas que se identificassem com a ideologia anti-colonial e de desenvolvimento, alicerçada na industrialização de países empobrecidos pelas potências coloniais, a estratégia de substituição de importação passou a ser fortemente implementada, à luz do processo na América Latina.

Contudo, a substituição de importação não gerou resultados esperados, similares aos da América Latina, por diversas razões: i) foi implementada com base política e não estritamente econômica, ou seja, não era uma estratégia racional de desenvolvimento do setor e, por conseguinte, da nação, mas, sim, uma estratégia de legitimação de políticos e submissão da população; ii) a indústria foi financiada com base na dívida externa e na ajuda oficial estrangeira; iii) os projetos financiados pelos doadores, com o tempo, passaram a ser dimensionados pelas agências de ajuda externa; iv) essas agências passaram a ter a palavra final na alocação de recursos no setor. Isso resultou num parque industrial superdimensionado, implantado com máquinas obsoletas e com uma gerência de domínio político impregnado de ineficiência e corrupção.

Além desses aspectos, a estratégia não foi bem sucedida em razão de fortes restrições cambial, estrutural e de mercado interno. Os capitais físico e humano disponíveis na África sub-saariana, eram bastante escassos e a forte restrição de divisas impedia que o processo fornecesse condições para a rápida formação de ambos (capital físico e capital humano). Isso, adicionado às medidas protecionistas implantadas, de certa forma, aleatórias, resultou, cedo ou tarde, no fracasso do setor e na crise econômica generalizada, pois toda a região estava alavancada num setor altamente deficitário e ineficiente, financiado à base de dívida externa. Essa constelação de restrições e a própria dinâmica do processo contribuíram para que a estratégia de substituição de importação da África aumentasse a dependência dos países do mercado internacional.

Assim, no terceiro capítulo, exploramos os aspectos estruturais, externos e de política interna que conduziram esse grupo de países ao estado emergencial nos anos oitenta. Verificamos que, conforme a abordagem internalista, as medidas implementadas no âmbito do desenvolvimento da indústria por substituição de

importação e a persistência na estratégia, mesmo após o reconhecimento de sua tendência ao fracasso, levaram a região a uma sucessão de problemas econômicos, sociais e políticos, dentre os quais, destacamos a queda das receitas de divisas, a falha do setor de produção industrial e o declínio na produção agrícola — e, conseqüentemente, queda no volume exportado — que conduziram os países sub-saarianos ao esgotamento.

As medidas de proteção da indústria, combinadas com a ideologia de intervenção do Estado na economia, a fraca capacidade institucional, a tendência à corrupção, contribuíram consideravelmente para determinar o fraco desempenho da economia sub-saariana nos quarenta anos após a independência. A ideologia intervencionista resultou no excesso de tamanho do aparelho do Estado. A fraca base institucional e de capital humano, bem como a corrupção resultaram em políticas setoriais mal orientadas e políticas macroeconômicas insustentáveis, provocando a incapacidade do setor produtivo de gerar dinamismo nas economias e, por conseguinte, produzindo a estagnação econômica.

Contudo, não são apenas as condições estruturais e as políticas internas que definiram o quadro de crise. É claro que havia um grande problema de planejamento geral da economia, ocasionado pela escassez de governantes capazes de um bom gerenciamento econômico e de instituições que permitissem diminuir as incertezas econômicas para aumentar os investimentos. Também, é sabido que os choques exógenos, de origem climática, tiveram um papel importante na exacerbação do processo de crise, e que a ampliação do efeito do choque estava bastante associada à dependência estrutural da importação de alimentos, originada pela política de preços inadequada. A importação de petróleo, de máquinas e de insumos intermediários para sustentar a atividade doméstica, especialmente a produção e investimento na indústria de substituição de importação e o retorno relativamente baixo desses investimentos contribuíram para maior pressão sobre o balanço de pagamentos, que, combinado com os choques de petróleo e os períodos de seca, provocaram o colapso externo nos anos oitenta. Além disso, a estrutura e os meios de produção precários, a dependência excessiva de um número restrito de produtos de exportação e as condições gerais restritivas dessas economias fizeram com que o efeito negativo dos choques fossem

amplificados e seus impactos fossem mais pronunciados. Porém, a crise sub-saariana exacerbou porque os países centrais entraram em recessão em decorrência dos choques de petróleo, o que implicou medidas extremamente recessivas nos países desenvolvidos para conterem a inflação, traduzindo-se em alguns efeitos adversos para as economias africanas com: i) a redução da demanda das exportações dos bens africanos; ii) o aumento da volatilidade do preço das *commodities*, com tendência de queda; iii) as grandes oscilações nas receitas externas, com reflexos negativos sobre o balanço de pagamentos, e na receita fiscal do Estado; iv) a redução da ajuda oficial externa. Além disso, o aumento das taxas de juros nos Estados Unidos elevou o custo da dívida desses países, o que gerou posições financeiras dos Estados insustentáveis e um endividamento externo maior e, por conseguinte, incapacidade de pagamento do serviço da dívida.

Concluimos que a crise sub-saariana foi gerada por uma conjugação de todos os fatores apontados. No quarto capítulo, descrevemos as reformas de ajustamento propostas pelo Banco Mundial e, especialmente, o FMI, com o fornecimento de ajuda financeira assistencial.

As políticas de ajustamento visavam uma nova orientação, para fora, das economias sub-saarianas promovendo abertura comercial segundo a lógica de que o livre-comércio e a divisão internacional do trabalho facilitariam o desenvolvimento nesses países. O comércio com outros países serviria como motor de crescimento com os ganhos do comércio, como maior acesso ao mercado internacional, obtenção de capital físico, de tecnologia e de recursos financeiros para construir a infra-estrutura econômica. As reformas removeriam as distorções provocadas pela intervenção do governo na economia, criando um melhor ambiente de negócios, permitindo aumento de investimentos privados, resultando em um mercado competitivo e, por conseguinte, aumento de produtividade e eficiência no uso de recursos e meios de produção. Com as reformas, a exportação voltaria a ser um componente importante na dinâmica de formação da renda nacional, com a diversificação e integração da capacidade produtiva interna de cada país, e levaria ao crescimento das economias da região.

No quinto capítulo, avaliamos a viabilidade política e institucional das reformas, bem como as formas através das quais o FMI dificultava a realização das reformas.

Ficou evidente que, inicialmente, houve uma certa resistência dos políticos em implementar as reformas, contudo, o programa de ajustamento suscitou ao longo do Sub-saara o anseio pela democratização, desmantelando os governos autoritários que predominavam na região. Na verdade, a democratização da região é o único resultado positivo concreto derivado do ajustamento estrutural, e foi ela que deu lugar à implementação das reformas, nos anos noventa, mas, ainda assim, muitas reformas foram parcialmente postas em prática, por diversas razões como, questões políticas, pressão no balanço de pagamentos, falta de liberação de fundos pelo FMI, devido ao não-cumprimento de metas do programa de reformas e a outras razões sem qualquer ligação com o acordo financeiro no âmbito do programa de ajustamento.

O impacto das reformas foi bastante modesto, tanto no que se refere ao equilíbrio macroeconômico e redução da inflação, como no aumento de investimentos privados. Os gastos do governo foram amplamente cortados, o que gerou aumento do desemprego. Isso combinado com a desvalorização cambial reduziu a renda dos sub-saarianos sobremaneira, aumentando a pobreza, particularmente nas cidades que não se beneficiaram dos empregos gerados pelo setor exportador tradicional (bens primários).

Na segunda metade dos anos noventa, o produto cresceu, em média 3,5% a.a., graças ao aumento do comércio mundial, porém, voltou a cair a partir de 1997, com a retração do comércio mundial após a crise financeira no leste asiático. Parece-nos que a dependência de um número pequeno de produtos *tradables* no setor primário continuou a predominar, o que mantém a dependência da região das condições do mercado internacional. A carência de infra-estrutura e a não-diversificação da base exportadora continuam sendo os maiores obstáculos ao aumento da competitividade da região, no mercado internacional e na atração de capitais privados estrangeiros ou regionais, permitindo o aumento do emprego, da renda e redução da pobreza.

Depois de um período de reformulação econômica, os países sub-saarianos continuam frágeis, sem um equilíbrio macroeconômico sustentável e, cada vez mais, subdesenvolvidos, endividados e dependentes da ajuda externa. O Sub-saara continua sendo a região mais dependente de ajuda, uma das regiões mais endividadas e a mais pobre do mundo. Ao todo, contam-se quarenta anos de crise. Os modestos ganhos

sociais obtidos até o início dos anos oitenta foram revertidos. Após o período de crise, controlado pelo programa de ajustamento, a pobreza aumentou tanto no campo como nas cidades, o nível de educação primária e terciária caiu, e as doenças letais aumentaram, particularmente, a AIDS, que entrou num estágio de grande difusão e devastação da população economicamente ativa, ameaçando o extermínio de mais de uma geração africana, o que deixa dúvidas quanto a se, realmente, haverá futuro para a população da África sub-saariana.

Nosso trabalho deixa um vasto campo de pesquisa, até então, pouco explorado pelos pesquisadores, como: i) o desempenho setorial durante o período de ajustamento, especialmente o desempenho da indústria, no sentido de averiguar se houve uma desindustrialização nesses países; ii) delinear a linha de pobreza para cada país; iii) estudar o impacto da AIDS sobre: redução da mão-de-obra qualificada; redução do número de indivíduos matriculados na educação primária e terciária; e, por fim, o seu impacto sobre o crescimento dos países sub-saarianos.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ABUBAKAR, A. (1989). "*Africa and the Challenge of Development: Acquiescence and Dependency versus Freedom and Development*", London: Ed. Praeger.
- ACHARYA, S. & SHANKAR (1981). " Perspectives and problems of Development in Sub-Saharan Africa", *World Development*, Vol.9, p.109-147.
- AGÉNOR, P-R. (1999). " Stabilization Policies, Poverty and The Labor Market: Analytical Issues and Empirical Evidence", *The World Bank Publication*, Nº. F41, J31, J64.
- AINSWORTH, M. & OVER, M. (1994). "AIDS and African Development", *World Bank Research Observer*, 9(2): 203-240.
- ARRIGHI, G. (1973). "*Essays on the Political Economy of Africa*", Monthly Review Press.
- ARNDT, C. & LEWIS, D. J. (2001). "The HIV/AIDS Pandemic in South Africa: Sectorial Impacts and Unemployment", *Journal of International Development*, J. Int. Dev. 13, p. 427-449.
- ASKIN, S. & COLLINS (1993). "External Collusion with Kleptocracy: Can Zaire Recapture It's Stolen Wealth?", *Review of African Political Economy*, Nº 57, p.72 - 85.
- ASSIRI, A. M. & PERSON, R. A. & PERDIKIS, N. (1990). "A Comparative Analysis of Debt Rescheduling in Latin America and Sub-Saharan Africa", *Scandinavian Journal of Development Alternatives IX*, Vol. 2, Nº 3, p.117-127.
- AUSTEN, R. A. (1987). "*African Economic History: Internal Development and External Dependency*", London: James Currey.

- BALASSA, B. (1982). "The Policy Experience of Twelve Less Developed Countries 1973-78", *World Bank Staff Working Paper* N° 437 (Washington, DC: The World Bank).
- BATES, R. (1983). "Essays in the political Economy of Rural Africa", Cambridge: Cambridge University Press.
- BATES, R. (1981). "*Markets and States in Tropical Africa*", Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- BECKER, C. M. (1990). "The Demo-economic Impact of the AIDS Pandemic in Sub-Saharan Africa", *World Development*, Vol. 18, N° 12, p. 1599-1619.
- BENNEL, P. (1997). "Privatization in Sub-Saharan Africa: Progress and Prospects During the 1990s", *World Development*, Vol. 25, N° 11, p. 1785-1803.
- BERG, E. (1986). "The World Bank Strategy", in John Ravenhill, "*Africa in Economic Crises*", New York: Columbia University Press.
- BERRY, S. (1993). "Understanding Agricultural Policy in Africa: The Contributions of Robert Bates", *World Development*, Vol. 21, N° 6, p. 1055-1062.
- BRUTON, J. H. (1998). "A Reconsideration of Import Substitution", *Journal of Economic Literature*, N° 2, Vol. 32, p. 903-936.
- _____, (1989). "Import Substitution", *The Handbook of Development Economics*, Vol 2, North Holland: Ed. Hollis Chenery e T. N. Srinivasan..
- _____, (1970). "Import-Substitution Strategy of Economic Development: A Survey", *The Pakistan Development Review*, N° 10.
- CANAGARAJAH, S. & MAZUMDAR, D. (1997). "Employment, Labor Markets

and Poverty in Ghana: A Study of Changes During Economic Decline and Recovery”, Washington, DC: World Bank.

CHWAB, P. (2001). “ Africa: A Continent Self-Destructs”, Palgrave: St. Martin’s Press.

COLLIER, P. & GUNNING, J.W. (1992). “ Aid and Exchange Rate Adjustment in African Trade Liberalization”, *Economic Journal CII* (1994), p. 925 – 939.

CONTAMIN, B. & FURÉ, Y-A. (1990). “*La Bataille des Entreprises Publique em Cote d' Ivoire: l' Histoire d' un Ajustement Interne*”, Paris: Ed. Karthala.

CONSTANTIN, F. et alii. (1976). “Les Enterprise Publique en Afrique Noire”, Vol.1, Paris: Ed. Centre d’Étude d’Afrique Noires.

CORNIA, G. A. (1990). “Global Socio-economic Changes and Child Welfare: What the 21st Century Brings Us? “ In *Early Childhood Toward the 21st Century*, Hong Kong: *Yew Chung Education*.

CORNIA, G. A. & MWABU, G. (2002b). “Health Status and Policy in Sub-Saharan Africa: A Long Term Perpective”, In Ghai, D. “*Renewing Social and Economic Progress in Africa*”, New York: ST. Martin’s Press, Inc.

CORNIA, G.; JOLLY, R. & STEWART, F. (1993). “ *Adjustment with Human Face Vol. 1 and 2, Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*”, London: Clarendon Press.

COULSON, P. (1982). “The State and Industrialization in Tanzania”, In Fransman, M., (1982), “*Industry and Accumulation in Africa*”, Ed. Biddles Ltd. Guilford Surrey.

CHERU, F. (1992). “Structural Adjustment, Primary Resource Trade and

Sustainable Development in Sub-Saharan Africa”, *World Development*, Vol.20, N° 4, pp.412-512.

CHRISTENSEN, C. (1981). “Food Problems and Prospects in Sub-Saharan Africa”, *US Department of Agriculture*, Washington, DC.

D’ALMEIDA, A-F. (1986). “*La Privatization des Entreprises Publiques en Afrique au Sud du Sahara*”, Primere Partie, *Le Mois en Afrique*, N° 2, p. 245 -246.

DE VALK, P., (1994). “A Review of Research Literature on Industry in Sub-Saharan Africa under Structural Adjustment”, in VAN DER HOEVEN, R., and VAN DER KRAAIJ, “*Structural adjustment and beyond in Sub-Saharan Africa*”, London: Curry, p.227 – 239.

DELGADO, C. (1996). Agricultural Transformation: The Key to Brose-bases Growth and Poverty Alleviations in Africa. In Nbdulu, B., Van de Walle , N. “*Agenda for Africa Economic Renewal*”, New Brunswick, NJ, USA: Transaction Publishers, p. 151-177.

DIXON, S., MACDONALD, S. & ROBERTS, J. (2001). “HIV and Economic Growth in Africa”, *Journal of International Development*, J. Int. Dev. 13, p. 381-389.

DOROSH, P. A. & SAHN, E. D. (1993). “*A General Equilibrium Analysis of the Effect of Macroeconomic Adjustment on Poverty in Africa*”, New York: Cornell University Press.

EKPENYANG, S. (1998). “The Effects of Mining Activities on a Peasant Community: A Case Study”, *Development and Change*, Vol. 15, N° 2, p. 251-273.

ELBADAWI, A.& NDULU, B. (1996). Long Run Development and Sustainable Growth

in Sub-Saharan Africa. In Lundhal, M.; Ndulu, B., ed., *New Directions in Development Economics: "Growth, Environmental concerns and Governments"* London: Routledge Press, p 323-351.

ENGLEBERG, P. & HOFFMAN, R.(1996). "Burundi Learning the Lessons", in Husain. I. & Faruquee, R. "*Adjustment in Africa: Lessons from Country Case Studies*", World Bank, Washington: DC.

EASTERLY, W., KREMER, M., PRITCHETT & SUMMERS, L. H. (1993). "Good Policy or Good Luck: Country Growth Performance and Temporary Shocks", *Journal of Monetary Economic* N° 32, Vol 3.

FAO, Food and Agricultural Organization, RELATORIO 1984.

FRANSMAN, M. (1982). "Industry and Accumulation in Africa", London: Ed. Biddles Lta. Guilford Surrey.

FELIX, D. (1968). "The Dilemma of Import Substitution - Argentina", In Papanek, G., "*Development Policy - Theory and Practice*", Cambridge, MA: Harvard University Press

FERREIRA, F., PRENNUSHI, G. & RAVILLION, M. (1999). "Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks: An Agenda for Action in a Crisis and Beyond", *World Bank Working Paper*, World Bank, Washington, DC.

FORREST, T. (1982). "Recent Development in Nigerian Industrialization", In Fransman, M., (1982), "*Industry and Accumulation in Africa*", London: Ed. Biddles Ltd. Guilford Surrey, p. 323-344.

FOSU, A. K.(1990). "Exports and Economic Growth: The African Case", *World Development*, Vol. 18, N° 6, p. 831 – 831.

- FOY, C. & GOLDSTEIN, A. (2000). "Emerging Africa a Summary of the Debate", In Development Center Seminar, "*Reform and Growth in Africa*", African Development Bank, OECD.
- GIBBON, P. (1996). "Structural Adjustment and Structural Change in Sub-Saharan Africa: Some Provisional Conclusions", *Development and Change*, Vol.27, p. 751-784.
- GARNETT, P. G., GRASSUS, C.N. & GRESON, S. (2001). "AIDS the Making of Development Disaster?", *Journal of International Development*, Vol. 13, p. 391-409.
- GHAJ, D. (1991). "The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment", London: Ed. Zed Book.
- GORDON, F. D. (1996). "Sustaining Economic Reform Under Political Liberalization: Issues and Implications", *World Development*, Vol.24, N°.9, pp.1527-1537.
- GREGSON, S. WADDELLI, H. & CHANDIWANA, S. (2001). "School Education and HIV Control in Sub-Saharan Africa: From Discord to Harmony?" *Journal of International Development*, J. Int. Dev. 13, p. 467-485.
- GULHATI, R. & SEKHAR, U. (1982). "Industrial Strategy for Late Starts: The Experience of Kenya, Tanzania and Zambia", *World Development*, Vol.10, N° 11, p. 949 - 972.
- GULHATI, R. (1990). "Who Makes Economic Policy in Africa and How?", *World Development*, Vol.18, N° 8, p. 1147-1161.
- GULHATI, R. & DATTA, G. (1983). "Capital Accumulation in Eastern and Southern Africa – A Decade of Setbacks", *World Bank Staff Paper* N° 562, Washington DC.

- HARRIS, J.R. (1971). "Nigerian Entrepreneurship in Industry", in Kilby, P. (ed), *Entrepreneurship and Economic Development*, Free Press.
- HARRISON, P. (1987). "*Inside the Third World*", London: Ed. Penguin Books.
- HELLEINER, G. K. (1992). "The IMF, The World Bank and Africa's Adjustment and External Debt Problems: An Unofficial View", *World Development*, Vol.20, N° 6, p. 779-792.
- _____, (1994). "from Adjustment to Development in Sub-Saharan Africa", *UNCTAD Review*.
- HERBST, J. (1990). "The Structural Adjustment in Africa", *World Development*, Vol.18, N° 7, p. 949-958.
- HIRSCHMAN, O. A. (1958). "*The Strategy of Economic Development*", New Haven: Yale University Press.
- HIRSCHMAN, O. A. (1968). "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", *Quarterly Journal of Economics*, N° 1, Vol. 82, pp.1- 32.
- HOPE, R. H. (1997). "*African Political Economy: Contemporary Issues in Development*": London: ed. M., E. Sharp, Inc.
- IHEDURU, M. O. (1999). "*The Politics of Economic Restructuring and Democracy in Africa*", London: Greenwood Press.
- IKOKU, E. (1980). "Self-Reliance: Africa's Survival", Nigeria: Ed. Fourth Dimension Publisher.

- JAYCOX, E.V.K. (1993). "Capacity Building: The Missing Link in African Development", Reston: Ed. *African American Institute*.
- KADYAMPAKENI, J. (1988), "Pricing Policies in Africa with Special Reference to Agricultural Development in Malawi", *World Development*, Vol.16, N°.11, p. 1299-1315.
- KANKWENDA, M., GREGOIRE, L-J, LEGROS, H. & OUEDRAOGO, H. (2000). "*Poverty Eradication Where Stands Africa*", United Nation Development Program, London: Ed. Economica.
- KILBY, P. (1975). "Manufacturing in Colonial Africa", in DUGNAN & GAN, P., H., (eds), *Colonialism in Africa, 1870 – 1960*, vol.4, London: Cambridge University Press.
- KILBY, P. (1969). "Industrialization in an Open Economy - Nigeria 1945-1966", Cambridge, MA: Harvard University Press.
- KILLICK, T. (1995). "Structural Adjustment and Poverty alleviation: An Interpretative Survey", *Development and Change* 26: 305-331.
- KILLICK, T. (1999). "Making Adjustment Work for Poor", ODI Poverty Briefing N° 1 – 4.
- KLITGAARD, R. (1992). "*Beyond State Versus Market in Economic Development*", San Francisco: Ed. International Center for Economic Growth.
- KOFI, A. T. (1981). "Prospects and Problems of the Transition from Agrarianism to Socialism: The Case of Angola, Guinea-Bissau and Mozambique", *World Development*, Vol.9, N° 9/10, pp.815-870.
- KUMARANAYAKE, L. & WATTS, C. (2001). "Resources Allocation and Priority

- Setting of HIV/AIDS Interventions: Addressing the Generalized Epidemic in Sub-Saharan Africa”, *Journal of International Development*, J. Int. Dev. 13, pp. 451-466.
- LALL, S. (1995). “Structural Adjustment and African Industry”, *World Development*, Vol. 23, N° 12, p. 2019-2031.
- _____, (1994). “ Industrial Policy: The Role of Government in Promoting Industrial and Technological Development”, *UNCTAD Review*, p.65 - 89.
- MERENIN, O. (1987). “ The Managerial State in Africa: A Conflit Coalition Perspective”, In Zaki Ergas, ed., “ *The Modern State in Transition*”, London: Macmillan.
- MKANDAWIRE, T. &SOLUTO, C. C. (1999). “ *Our Continent Our Future: African Perspective on Structural Adjustment*”, Eritrea: Africa World Press, Inc.
- MILWARD, B. (2000). “What is Structural Adjustment?”, in MOHAN, G.; BROWN, E.; MILWARD, B. & ZACK-WILLIAMS, A., B.,” *Structural Adjustment: Theory, Practice and Impacts*”, London: Routledge, p. 24 - 58.
- MOHAN, G. (1994). “Manufacturing Consensus: (Goe) Political Knowledges and Policy-based Lending”, *Review of African Political Economy*, N° 62, p.525-538.
- MOSLEY, P et alii, (1995). “ Assessing Adjustment in Africa”, *World Development*, Vol.23, N° 9, p.1459-1473.
- MOSLEY, P & WEEKS, J. (1993). “ Has Recovery Begun? ‘ Africa’s Adjustment in the1980s’ Revisited”, *World Development*, Vol.21, N° 10, p. 1583-1606.
- MOSLEY, P. (1990). “ Increased Aid Flows and Human Resource Development in

- Africa”, *Innocent Occasional Papers 5, and Florence*: UNICEF, International Child Development Center.
- MWEGA, F. M. (1998). “Financial Sector Reform in Eastern Africa”. In MKANDWIRE, T. & SOLUDO, C.C. Eds. “African Perspectives on Structural Adjustment”, Vol. 2, Ottawa: International Development Research Center (in press).
- MWAKIKAGILE, G. (1999). “*Economic Development in Africa*”, New York: Nova Science Publishers, Inc.
- NELLIS, J. R. (1986). “Public Enterprises in Sub-Saharan Africa”, *World Bank Discussion Paper*, N° 1, Washington DC.
- NIXON, F. (1982). “Import Substitution Industrialization”, In Fransman, M., (1982), “*Industry and Accumulation in Africa*”, London: Biddles Ltd. Guilford Surrey, p.38-57.
- NYANG’ORO, J.E. (1989). “*The State and Capitalist in Africa: Declining Political Economies*”, Westport, CT: Praeger.
- PAULSON, J. A. & GAVIN, M. (1999b). “The Changing Role of the State in Formerly-Socialist Economies of Africa”, In PAULSON, J. A. “*African Economies in Transition*”, Vol. 1, ST. Martin’s Press, INC.
- PEARSON, D. S. (1969). “Industrial Development in East Africa”, London: Oxford University Press.
- PUTTERMAN, L. (1995) “Economic Reform and Smalholder Agriculture in

Tanzania: A Discussion of Recent Market Liberalization, Road Rehabilitation, and Technology Dissemination Efforts” *World Development*, Vol.23, Nº 2, p.211- 326.

PREBISCH, R. (1949). “ O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas”, *Revista Brasileira de Economia*: FGV, ano 3, No. 3, Rio de Janeiro.

_____, (1964). “ Dinâmica do Desenvolvimento Latino-americano”, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.

PRYOR, F. (1992). “*The Red and the Green: The Rise and Fall of Collectivized Agriculture in Marxist Regimes*”, Princeton NJ: Princeton University Press.

RADO, E. & SINHA, R. (1977). “ Africa: A Continent in Transition”, *World Development*, Vol.5, Nº 5-7, p.447-457.

RAVENHILL, J. (1986). “ *Africa in Economic Crisis*”, New York: Columbia University Press.

RIDDEL, R., C. (1990). “ *Manufacturing Africa*”, London: James Currey.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. “Problemas de Industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental”, in AGARWALA, A., N. & SINGER, S. P. “*A Economia do Subdesenvolvimento*”, Rio de Janeiro: Ed. Forense.

RWEGASIRA, G. D. (1986). “Balance-of-Payments Adjustment in Low-income Development Countries: The Experiences of Kenya and Tanzania in the 1970s, *World Development*, Vol.15, Nº10/11, pp.1321-1335.

SACHS, J. D. & Warner, M. (1995). “ Nature resources and Economic Growth”, Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development Press.

- _____, (1996). "Sources of Slow Growth in African Economies", Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development Press.
- SAHN, D. DORESH, P. & YOUNGER, D. S. (1996). "Exchange Rate, Fiscal and Agricultural Policies in Africa: Does Adjustment Hurt the Poor?", *World Development*, Vol.24, N° 4, p.719-747.
- SAHN, D. E. (1990). "Fiscal and Exchange Rate Reforms in Africa: Considering the Impact Upon the Poor", *Monograph*, N° 4, (Washington, DC: Cornell Food and Nutrition Policy Program).
- SAHN, D. E., DORESH, A.,P., & YOUNGER, D. S. (1997). "Structural Adjustment Reconsidered: Economic Policy and Poverty in Africa", Cambridge: Cambridge University Press.
- SANDBROOK, R. (1986). "The State and Economic stagnation in Tropical Africa", *World Development*, Vol. 14, p. 319-332.
- SCHWAB, P. (2001). "*Africa: A Continent Self-Destructs*", St. Martins Press.
- SERVEN, L. & SOLIMANO, A. (1993). "Debt Crisis, Adjustment Policies and Capital Formation in Developing Countries: Where do we Stand?", *World Development*, Vol. 21, p. 127-140.
- SHORT, R. P. (1984). "The Role of Public Enterprise: An International Statistical Comparison", in Flyd, H., R., et al., "*Public Enterprise in Mixed Economics*", *International Monetary Found Working Paper*, Washington DC.
- SIRRI, R. (2000). "Health Conflict and Globalization for Economic Co-operation and Development", In Development Center Seminar, "*Reform and Growth in Africa*" African Development Bank, OECD.

- STEIN, H. (1992). "Reindustrialization, Adjustment, the World Bank and the IMF in Africa", *World Development*, Vol.20, N° 1, p. 83-95.
- STEWART, F. (1990). "The Many Faces of Adjustment", Paper presented to International Conference on Policy Based Lending, Manchester, UK: University of Manchester Press.
- STIGLITZ, J. (2002). "*A Globalização e seus Malefícios: A Promessa não-Cumprida de Benefícios Globais*", São Paulo: Ed. Futura.
- STONEMAN, C. (1982). "Industrialization and Self-Reliance in Zimbabwe", In Fransman, M., (1982), "*Industry and Accumulation in Africa*", Ed. Biddles Ltd. Guilford Surrey, p.276-321.
- SUTCLIFFE, R., B. (1971). "*Industry and Underdevelopment*", London: Addison-Wesley Publishing Company.
- SVENSSON, J. (2000). "When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality", *Journal of Development Economics*, Vol. 61, p. 61 – 84.
- SVEDBERG, P. (1993). "Trade Compression and Economic Decline in Sub-Saharan Africa", in Bolmstrom., M., Lundahl, M., *Economic Crisis in Africa: Perspectives on Policy Responses*, London and New York: Routledge.
- SWAMY, G. (1996). "Kenya: Patchy, Intermittent Commitment", in Husain. I. & Faruquee, R. "*Adjustment in Africa: Lessons from Country Case Studies*", World Bank, Washington, DC.
- TAVARES, M.C. (1977). "Da Substituição de Importação ao Capitalismo Financeiro: Ensaio sobre Economia Brasileira", Rio de Janeiro: Zahar Editores.

- TOYE, J. (1994). "Structural Adjustment: Context, Assumption, Origin and Diversity", in VAN DER HOEVEN, R. & VAN DER KRAAIJ, F., *"Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa"*, London and Poartmouth, NH: James Currey and Heinemann.
- UCHE, C. I. (1994). "Demographic Transition in Context of Africa's Development", In Himmelstran, U.; Kinyanjui, K. & Mburugu, E., *"African Perspectives on Development"*, London: James Currey.
- UNCTAD, (1984). *"Developing Africa"*, London: Pradip K. Ghosh.
- USAID, (1999). "Attitudes to Democracy and Markets in Ghana", *A Report on National Sample Survey*: Michingan State University, American Universityand Center of Democracy and Development.
- VAN DE WALLE, N. (1994). " Political Liberation and Economic Policy Reform in Africa", *World Development*, Vol.22, N° 4, p.483-500.
- VAN DE WALLE, N. (2001). "African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999, Cambridge: Cambridge University Press.
- WILLIAMSON, J. (1993). " Democracy and Washington Consensus", *World Development*, Vol.2, N° 8, p. 1329 – 1336)
- WISTON, G. C. (1967). "A Preliminary Survey of Import Substitution", *Pakistan Development Review*, Vol. 2, N° 1, Spring.
- VITTA, P. B. (1990). " Technology Policy in Sub-Saharan Africa: Why the Dream Remains Unfulfilled", *World Development*, Vol.18, N° 11, p.1471-1480.
- WHEELER, D. (1984). " Sources of Stagnation in Sub-Saharan Africa, *World Development*, Vol.12, N° 1, p.1-23.

WHITE, H. (1996). "Adjustment in Africa", *Development and Change*, Vol.27, p. 785 –815.

WOODWARD, P. (1992). "Debt, Adjustment and Poverty in Development Countries: Volume One: National and International Dimensions of Debt and Adjustment in Developing Countries", London: Printer/Save the Children.

WORLD BANK, (1981). "Accelerated Development in Sub-Saharan Africa", *Ed. World Bank*, Washington, DC.

_____, (1989). "*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth – A Long-Term Perspective Study*", Washington, DC: World Bank.

_____, (1991). "*World Development Report 1991: The Challenge of Development*", New York, NY: Oxford University Press.

_____, (1994), "*Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*", A World Bank Policy Research Report, Washington, DC: World Bank.

_____, (1999). "Global Development Network growth Database", <http://www.worldbank.org/research/growth/gdndata.htm>.

_____, (2000). "*Can Africa Claim the 21st Century?*", The World Bank Policy Research Report, Washington, DC.

Indicadores do Banco Mundial, (2000). "*The World Bank Indicators, 2000, Database Report*", Washington, DC.

Indicadores do Banco Mundial, (2002). "*Sub-Sahara Africa Data Profile*", The World Bank Group Website, Washington, DC.

YOUNG, C. (1982). "Ideology and Development in Africa", USA: Yale University Press.

ZACK-WILLIAMS, A., BROW, E., MOHAN, G. (2000), " The Long Road to Structural Adjustment", In MOHAN, G. A., BROW,E., MILWARD, B., ZACK-WILLIAMS, A., (2000)," *Structural Adjustment: Theory, Practice and Impacts*", London and New York: Routledge, p. 24 - 58.

ZACK-WILLIAMS, A., (2000), " Social Consequences of Structural Adjustment", In MOHAN, G. A., BROW,E., MILWARD, B., ZACK-WILLIAMS, A., (2000)," *Structural Adjustment: Theory, Practice and Impacts*", London and New York: Routledge.