

# O impacto das reformas estruturais



O cartaz do manifestante ("Salário digno para todos") resume uma das principais bandeiras dos africanos

*Diante de um Estado que não correspondeu às expectativas e de uma economia de mercado que exclui os menos preparados, os africanos buscam uma via de desenvolvimento que tire o continente da crise sem aumentar o custo social*

## Adolphus J. Toby\*

**C**omo estará a África no ano 2000 (e depois)? Há muito tempo esta questão vem rondando as cabeças de todas as pessoas preocupadas com os problemas sócio-econômicos e políticos do continente. Em geral, o clima é de profundo pessimismo. Apesar de algum desenvolvimento encorajador — impulsionado basicamente pelo fim do *apartheid* na África do Sul — a verdade é que a maioria das economias da África está em ruínas.

Os problemas do continente são bem conhecidos: baixas taxas de crescimento econômico, declínio acentuado

da produção alimentar, uma gigantesca dívida externa, alto índice de crescimento populacional, fome e seca devastadoras, conflitos étnicos e guerras que originam centenas de milhares de refugiados, etc.

Existe um amplo consenso em torno da natureza dos problemas, mas persistem divergências muito enraizadas sobre quais seriam suas causas e soluções. De uma ponta a outra do continente, os africanos continuam culpando o meio ambiente pelo fracasso econômico da região. Mas os homens de negócio, banqueiros e órgãos multilaterais ocidentais argumentam que a solução está numa reforma estrutural a ser realizada pela própria África.

Porém, a situação econômica no

seguiram alterá-la.

Hoje em dia está mais claro que os países africanos não tiveram outra opção senão correr para os braços do Ocidente. O bloco socialista não tinha capacidade financeira para apoiá-los no sentido de se tornarem auto-suficientes. Embora o fluxo econômico da União Soviética com os Estados africanos tenha aumentado constantemente a partir de 1960, alcançando 3,4 bilhões de dólares em 1984, esse total significava apenas três por cento do comércio da África. Além disso, cerca de 50% das exportações soviéticas para o continente eram constituídas de maquinaria e equipamentos e 15% de combustível.

Durante 30 anos (1960-1990), os so-

continente é tão grave que os esforços da maioria dos países para impulsionar seu crescimento e desenvolvimento continuam esbarrando em diversos fatores, entre eles, a falta de acesso aos mercados internacionais, a tendência das fontes de financiamento se dirigirem a outras regiões do globo (principalmente o Leste europeu), investimentos externos insuficientes, restrições para a transferência de tecnologia, desigualdades no sistema monetário, comercial e financeiro internacional e o peso da dívida externa.

## Comércio com o bloco socialista

Cerca de 80% dos países africanos adotam a economia de mercado, imposta durante a época colonial. Nem os países que, depois da independência, tentaram mudar a estrutura de produção que sustentou o sistema colonial, con-

viéticos estabeleceram acordos de cooperação técnica e econômica com 37 países africanos. Mas 80% do total de créditos concedidos foram destinados à Argélia, Egito, Etiópia, Guiné-Bissau e Moçambique. Nestes e outros poucos países a União Soviética desenvolveu 650 projetos, dos quais 348 foram concluídos. Em troca, receberam petróleo da Argélia e Líbia, café da Etiópia, Uganda e Madagascar, bauxita da Guiné, cravo-da-índia de Madagascar, caju de Moçambique e alguns bens de consumo da Argélia e Egito.

Por outro lado, o comércio da África com os países ocidentais sempre foi muito significativo. Toda a economia do continente esteve e está profundamente vinculada à do sistema capitalista. Devido a esses vínculos espoliativos e à imprudência de muitos governantes, a África tem hoje uma dívida de 275 bilhões de dólares (dados de 1992) para com as nações ocidentais, o que consome 30% da receita obtida com as exportações. Além disso, o continente sofre com a flutuação de preços no mercado internacional e com a desvalorização de seus produtos (entre 1984 e 1986 o preço das matérias-primas africanas caiu 25%, o mais baixo índice desse século).

**Intervenção do Estado** – Existem três correntes de pensamento que propõem diferentes estratégias para reverter a crise econômica na África.

A primeira escola defende a participação ativa do Estado na alocação de recursos para impulsionar o crescimento

econômico. Esta linha de pensamento considera que não se pode prescindir de um papel mais intervencionista do governo na economia, algo na sua opinião fundamental já que a política do *laissez-faire* não consegue mais garantir os ideais do liberalismo.

John Stuart Mill argumentou que o *laissez-faire* não garante a sobrevivência nem dos mais preparados, e por outro lado implica a exploração de muitos por poucos. Tampouco garante para os trabalhadores uma justa compensação pelo seu trabalho; pelo contrário, o retorno é inversamente proporcional ao trabalho realizado<sup>1</sup>.

Ao defender uma intervenção maior do Estado, o doutor George Rosen, um economista da Universidade de Illinois, afirmou que “o enorme sucesso dos programas de industrialização de Cingapura, Coréia, Formosa e China nos anos 70 e 80 constitui um poderoso argumento em favor de um papel ativo do governo no desenvolvimento do país”<sup>2</sup>. Na opinião dessa corrente, os planos de ajuste econômico simplesmente atacam os efeitos e não as causas dos problemas.

As medidas adotadas nos programas econômicos de ajuste consistem em geral no controle da expansão e crédito monetário, reforma fiscal, ajustes no câmbio, como também no refinanciamento da dívida externa.

Um documento da Organização Internacional do Trabalho (OIT), formulado em um *workshop* sobre treinamento regional na África, realizado ano pas-

sado em Gana, observou que “os planos de ajuste ortodoxos partem da premissa de que o desenvolvimento social é um subproduto automático do crescimento econômico, embora não exista nenhuma forte evidência que apóie esta tese”. Além disso, a OIT acrescentou que “as evidências confirmam que o custo social desses planos tem sido muito alto para os pobres da África, mesmo nos países em que tais programas conseguiram retomar o crescimento econômico”.

Para Ray Bush and Morris Szeptel, “as evidências não sustentam a tese de que o mercado é um mecanismo eficaz de desenvolvimento na África, muito menos a panacéia que o FMI e os arautos da ‘nova ordem’ clamam”<sup>3</sup>.

De fato, nenhum modelo de ajuste econômico está completamente livre de uma intervenção estatal – até o governo de Hong Kong gasta recursos no bem-estar social, educação, saúde e meio ambiente. A razão está no fato de que profundas deficiências sempre marcam o capitalismo. Adam Smith, que acima de tudo era um filósofo, reconheceu há 300 anos atrás, que o mercado competitivo pode beneficiar a sociedade como um todo, mas que a concorrência individual tentaria estabelecer preços e criar cartéis e monopólios.

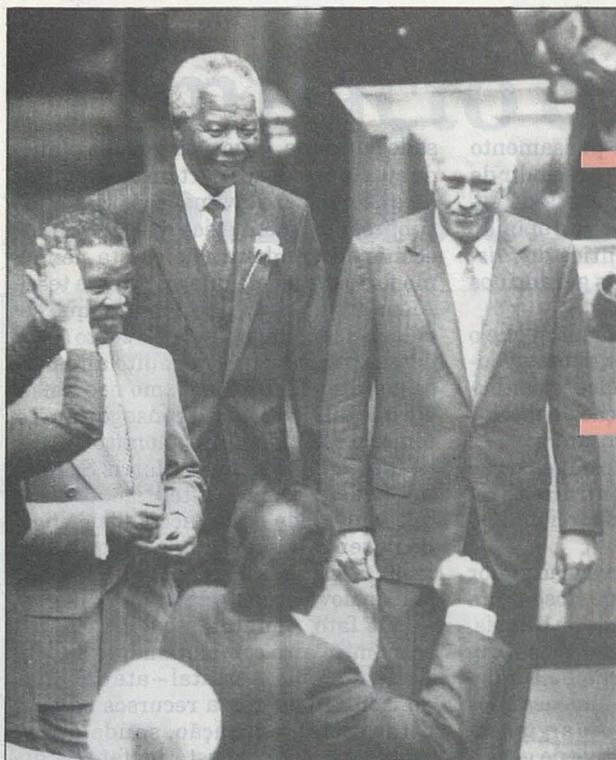
**Os defensores do liberalismo** – A escola liberal de pensamento, por sua vez, argumenta que a política de regulamentação da economia ou intervenção estatal abriu caminho para um desequilíbrio estrutural que, entre outras coisas, resultou num persistente déficit no balanço de pagamento, uma dívida externa insuportável, supervalorização da moeda, alta de preços e diminuição da produção.

Por sua vez, a queda dos regimes socialistas e o fraco desempenho das empresas públicas em geral fortaleceram a posição

dos teóricos liberais. Alejandro Bendaña assinalou que “não existe nenhum argumento lógico para o enorme, ineficiente e corrupto

**As principais matérias-primas africanas, como o café, sofrem contínua desvalorização no mercado internacional**





**O fim do apartheid na África do Sul (na foto, posse de Mandela e De Klerk) abriu promissoras perspectivas econômicas para o continente**

Mas, embora rejeitem as duas correntes anteriores, até agora os seguidores dessa linha não elaboraram nenhuma nova fórmula de transformação econômica. Apenas se limitam a assinalar que a atual crise na África deve criar a oportunidade para o

desenvolvimento de um novo pensamento crítico.

**Investidores reticentes** – As reformas estruturais, vistas com diferentes graus de ceticismo pelos países africanos que conseguiram sua independência a partir dos anos 60, parecem ter voltado à moda como a única esperança do continente de sair da atual situação econômica. Hoje, a maioria dos 51 países africanos está implementando planos desse tipo e adotando o sistema multipartidário.

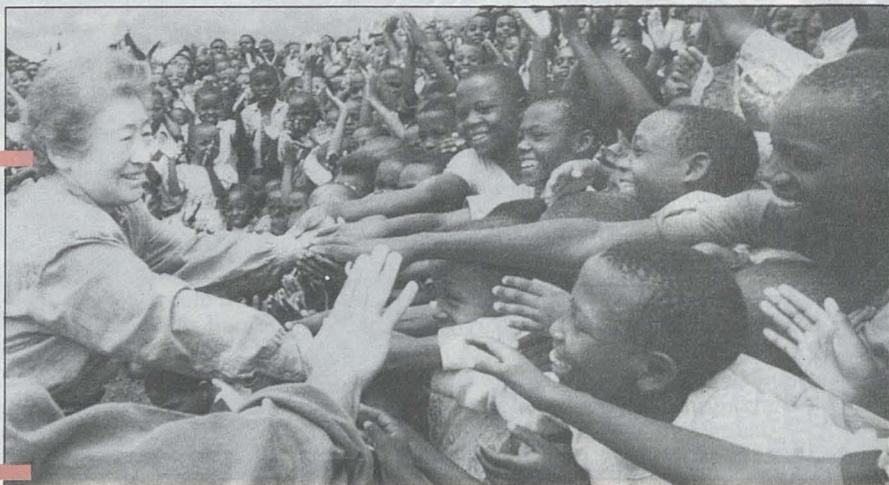
Embora tenha havido variações na forma como os países implementaram

setor público que existiu e continua existindo em muitos países. O que sim faz sentido é reduzir o tamanho do Estado para fortalecê-lo. O Estado pode se tornar, ao mesmo tempo, menor e mais forte para poder realizar suas tarefas essenciais de desenvolvimento”<sup>4</sup>.

Segundo essa corrente, na África, o Estado foi levado a promover o desenvolvimento das atividades econômicas não só nos países de orientação socialista, mas também em muitos outros para proteger a pequena burguesia à qual as metrópoles coloniais transferiram o poder.

Já a terceira escola considera que as diferentes estratégias econômicas adotadas pelos países africanos, seja sob a influência do Ocidente capitalista ou do Leste socialista, falharam. Essa escola “neutra” acredita que a centralização do debate em torno da questão Estado versus setor privado – tão em moda hoje em dia – não vai ao x do problema, como também ocorre em relação à tradicional discussão sobre nacionalismo versus dependência.

**A Alta Comissária da ONU para os Refugiados, Sadako Ogata, visita um campo de ruandenses que fugiram da guerra: o deslocamento de milhões de pessoas é um dos mais graves problemas da África**



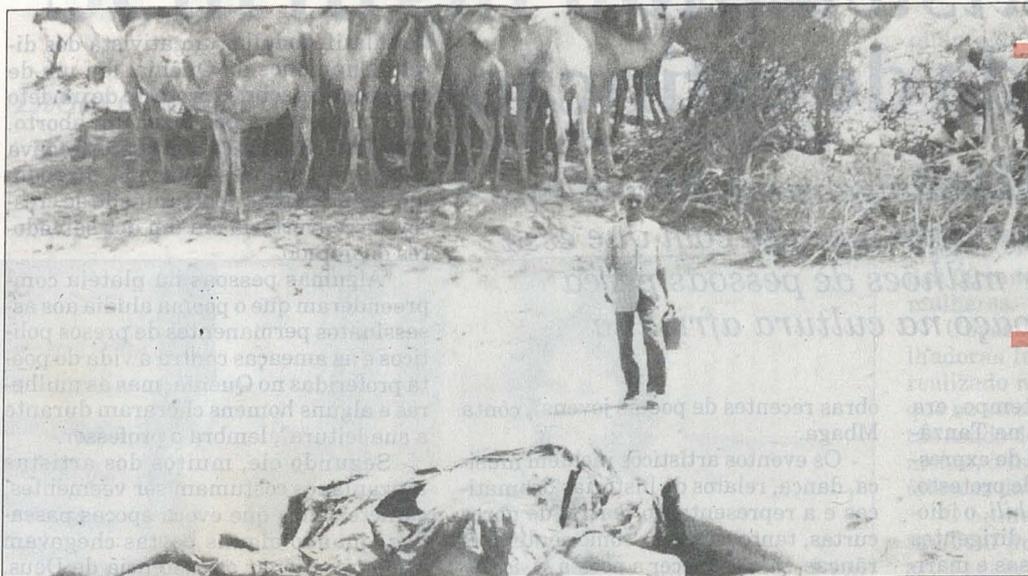
as reformas de mercado, todos eles seguiram a fórmula imposta pelo FMI e o Banco Mundial.

A desregulamentação dos mercados financeiros e comerciais tem andado a passos rápidos, principalmente a eliminação do controle dos preços, e as moedas locais têm sido desvalorizadas.

Uma característica do ajuste econômico na África, em contraste com o que foi realizado no Sudeste asiático, tem sido a lenta resposta dos empresários locais às reformas do mercado, deixando um enorme abismo entre as antigas corporações multinacionais já estabelecidas e o setor “informal” da economia.

Este fato deixou a África mais dependente dos investimentos estrangeiros do que a Ásia quando aquele continente passou por um processo semelhante. Em parte devido à distância da África dos principais centros capitalistas, à competição com o Leste europeu pelos recursos das agências internacionais e ao que ainda resta da visão socialista em alguns países, os estrangeiros estão hesitando em investir no continente. Hoje em dia, o investimento privado constitui simplesmente cinco por cento do Produto Interno Produto (PIB), tornando a África o único continente em desenvolvimento onde os recursos públicos ultrapassam de longe o investimento privado. Na Ásia, em compensação, o investimento privado está próximo aos 15%.

Nesse sentido, Gana é o caso exemplar apontado pelo FMI e Banco Mundial, registrando taxas de mais de cinco por cento ao ano durante uma década. Esse país recebeu em 1991 apenas 15



**A seca, e  
conseqüentemente  
a fome, já se  
tornaram uma  
trágica rotina para  
os africanos**

milhões de dólares em investimento externo direto, o que contrasta com o 1 bilhão de dólares recebido em forma de ajuda. Por toda a parte, a participação privada constitui apenas seis por cento do PIB dos países africanos.

**Perspectivas futuras** – Qualquer saída para tirar a África da situação em que se encontra deve partir de algumas premissas básicas. A primeira é que os programas de ajuste econômico deveriam ser esboçados levando em conta as características sócio-econômicas de cada país em particular.

Não se devem propor ajustes baseados apenas na “convencional sabedoria” do Norte contida em documentos preparados pelo FMI, Banco Mundial, agências da ONU especializadas e outras organizações internacionais. As informações estatísticas sobre as quais se basearia tal “sabedoria” são falhas e questionáveis; o horizonte de tempo para avaliar as tendências de desenvolvimento no continente é muitas vezes definido externamente; a metodologia é muito simplificada, negligenciando a rica diversidade local, do ponto de vista cultural, econômico e social.

Em suma, as políticas macro-econômicas das nações credoras deveriam levar mais em conta os interesses e preocupações do continente. Durante os anos 80, os países africanos foram seriamente afetados pelo aumento nas taxas de juros e pela freqüente flutuação de taxas de câmbio essenciais. O contro-

le multilateral deveria se tornar mais eficaz e tentar corrigir ou mesmo estabilizar o desequilíbrio fiscal, uma das principais causas desses problemas.

O apelo por uma Nova Ordem Internacional, nascido do sentimento de opressão comum em relação às poderosas economias do planeta, põe ênfase no ajuste estrutural tanto dentro dos países africanos como também na economia global. O ex-presidente nigeriano Olusegun Obasanjo questionou em um recente seminário: “Quando falamos de reformas estruturais nesses países (africanos), não deveríamos estar falando também de um ajuste estrutural no Fundo Monetário Internacional?”

Na mesma linha se pronunciou o ex-presidente tanzaniano Julius Nyerere numa recente conferência sobre desenvolvimento nas Nações Unidas: “Um dos principais pontos de qualquer agenda global para o desenvolvimento deveria ser como submeter esses países (as nações desenvolvidas) a disciplinas multilaterais e ajustes estruturais.”

Continuar a eximir os países ricos de uma ação responsável significa aceitar as injustiças e desequilíbrios no sistema econômico mundial.

Em segundo lugar, junto com o combate à pobreza, a salvaguarda da independência nacional e da soberania deveriam ser o principal eixo de qualquer programa de ajuste na África.

Terceiro e mais importante: a reativação e o desenvolvimento na África recorrendo a programas de ajustes econô-

micos exigem tanto apoio internacional quanto determinadas políticas a nível de cada país.

Em suma, a política de liberalização econômica fracassará na ausência de qualquer dessas premissas.

Para que os planos de ajuste tenham êxito no continente, três fatores inter-relacionados são necessários. Primeiro: que os esforços realizados para liberalizar a economia sejam amplos e profundos. Segundo: uma efetiva implementação das reformas estruturais requer um decidido compromisso político para com o processo de ajuste, apoiado por um consenso em torno da sua necessidade. Terceiro: é preciso uma crescente assistência financeira e técnica externa sustentada por instituições multilaterais e doadores bilaterais, o que certamente facilitaria o processo de ajuste.

Reformas baseadas no mercado estão substituindo o “namoro” da África com o Estado, mas é necessário fazer com que os ajustes econômicos funcionem aqui. A ajuda internacional, se for bem usada, poderá ajudar a minimizar as seqüelas das reformas estruturais no continente. Se esses programas deteriorarem ainda mais o nível de vida dos africanos, o descontentamento popular crescerá como uma bola de neve, com conseqüências imprevisíveis. ■

\* Adolphus Tolby é conferencista do Departamento de Finanças da Rivers State University of Science and Technology, Port Harcourt, Nigéria

1 Carlton Rodee Totton Anderson, Carl Christol and Thomas Green, *Introduction to Political Science* (McGraw-Hill Book Co.; New York), 1983, p. 100

2 *Bulletin Banque Asiatique Development*, nº 1 (1992), p. 5

3 Ray Bush and Morris Szeptel, “The struggle for resources in Africa”, *ROAPE*, nº 51, 1991, p. 7

4 Alejandro Bendana, “Liberalism, the state, parties and social movements: a perspective from Latin American left”, *Economic Review*, vol. 19 (5), august, 1993, pp. 2-5,33