

O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E AS POLÍTICAS ECONÓMICAS: EVIDÊNCIA PARA O CASO DE MOÇAMBIQUE

Aurélio Floriano

aurelio.floriano@gmail.com

Instituto Superior de Economia e Gestão (Moçambique)

Resumo

A indústria é um sector fundamental para o desenvolvimento económico. Nesse sentido, afigura-se necessário promover uma política industrial activa e adequada às necessidades e características dos países. No actual contexto de crescimento da economia extractiva em Moçambique, o desafio de transição da indústria extractiva para um processo de industrialização amplo impõe uma reflexão sobre a condução da política de desenvolvimento industrial, tendo em conta um passado recente de desindustrialização africana induzida por políticas económicas inadequadas. A crise africana do final dos anos 70 e princípios de 80, resultou em parte de uma política económica pouco eficiente, relacionada com a excessiva intervenção do Estado na economia, mas a que a substitui, geralmente associada as políticas de estabilização e ajustamento estrutural e ao liberalismo dos anos 80 e 90, revelou-se incapaz de transformar a estrutura industrial de forma bem-sucedida. De facto, verifica-se em muitos países, um fenómeno inverso, com estagnação ou mesmo de desindustrialização, que não pode ser dissociado do impacto das políticas económicas utilizadas. A discussão dessas políticas, seus constrangimentos e limitações são por isso objecto central desta análise.

Palavras-chave: indústria, teoria económica, política económica, políticas de estabilização e ajustamento estrutural, desindustrialização.

Abstract

The industry sector is fundamental to economic development. For this reason, it is necessary to promote an industrial policy which is pro-active and tailored to the needs and characteristics of the country. Within the context of the growth of the extractive economy in Moçambique, the current challenge of transitioning from an extractive economy to a process of wide-scale industrialization requires a careful analysis of the management of an industrial development policy taking into account the recent de-industrialization of Africa caused by inappropriate economic policies. The African crises that occurred at the end of the 70's and early 80's resulted to some extent in inefficient economic policies related to excessive government intervention. However, alternative policies, generally associated with stabilization programs and structural adjustment, were not able to successfully transform the industrial sector either. In fact, in many countries, the impact of such polices had the inverse effect of provoking stagnation and even de-industrialization. A discussion of these policies and their constraints and limitations is therefore central to this analysis.

Key words: industry, economic theory, policy making, structural adjustment, de-industrialization

Introdução

A industrialização é o processo através do qual o peso da indústria, em geral, e da manufactura, em particular, aumenta no PIB das economias. O rendimento *per capita* sofre um incremento, por influência desse processo, se o contributo dos restantes sectores se mantiver constante, aumentando a percentagem das manufacturas no rendimento nacional (Weiss, 1993, p.4).

Por seu turno, a desindustrialização implica uma redução absoluta no valor acrescentado real das manufacturas ou uma queda da percentagem ocupada por elas no rendimento nacional. Thirlwall associa o fenómeno da desindustrialização à diminuição da proporção do emprego manufactureiro no seu total e ao declínio absoluto do emprego na manufactura (Bazin e Thirlwall, 1989). O Relatório do Banco Mundial (1994) define desindustrialização enquanto um declínio significativo e não temporário no *output* e no emprego, que não é consistente com a reafecção eficiente dos recursos e, como tal, coloca a economia numa trajectória de crescimento inferior.

As definições para este fenómeno são múltiplas, mas destacam duas características principais: a redução do valor da produção manufactureira no produto nacional e a quebra significativa do emprego nesse sector. Contudo, a forma como a desindustrialização se materializa assumiu, nos países em desenvolvimento, e em particular na África Subsaariana, características específicas que atribuem um sentido particular ao conceito.

O conceito de desindustrialização que iremos aprofundar não resultou do desenvolvimento tecnológico industrial numa economia avançada, nem da transição para uma economia de serviços, nem está relacionado com o processo de desenvolvimento económico ou com o padrão de comércio externo. Pelo contrário, o início do declínio da produção industrial nos anos 80, continuado nas décadas seguintes, resulta de um processo de desmantelamento da capacidade produtiva e de deterioração da base industrial existente, influenciado por decisões de política económica externas, que apenas contribuíram para a deterioração do ambiente económico geral e a crescente dependência das exportações de matérias-primas e de recursos externos.

Considerando o modelo subjacente ao actual período de crescimento económico moçambicano, assente sobretudo na exploração de recursos naturais e minerais, torna-se particularmente relevante discutir o papel do sector industrial e das políticas económicas no processo de crescimento económico sustentado.

A evolução da indústria na África Sub-Sahariana: a crise industrial

As décadas de 1950/60 foram um período de crescimento industrial das economias em desenvolvimento, ao qual não ficou indiferente a África Sub-Sahariana, que assistiu a um crescimento (embora modesto) da sua produção industrial. A substituição de importações

constitui o principal instrumento desse crescimento, alicerçado numa política proteccionista e de investimento estatal.

Contudo, a partir dos choques petrolíferos dos anos 70, inicia-se um período de crise industrial, que afectou a generalidade das economias e, em especial, a África Sub-Sahariana. O processo de desindustrialização é analisado por Noorbakhsh e Paloni (1999), que identificam sinais efectivos de estagnação industrial e de marginalização da indústria da África Sub-Sahariana. Os autores referem que, mesmo de acordo o conceito mais exigente do Banco Mundial (1994), existe evidência empírica de desindustrialização (p. 567). Acrescentam que dada a pequena dimensão do sector industrial na África Subsaariana, essa estagnação afectou, muito provavelmente, a base industrial impedindo a sua recuperação no futuro. Por seu turno, o estudo de Jalilian e Weiss (2000) conclui que os resultados obtidos não podem suportar a proposição geral que, como um todo, África tem vindo a experimentar um grau de desindustrialização não encontrado noutra local (p. 40). Contudo, refere ter encontrado sete países (Burkina Faso, Burundi, Gana, Ruanda, Serra Leoa, África do Sul e Tanzânia) onde puderam identificar um padrão de desindustrialização.

O impacto das políticas económicas e dos Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural no processo de desindustrialização

O processo de desindustrialização atrás descrito, que afectou os países da África Sub-Sahariana, desde a década de 80, pode decorrer de um conjunto de factores, que incluem: problemas de gestão económica e de política interna; características de arranque do processo de desenvolvimento; condições estruturais das economias africanas; condicionalismos externos e relações internacionais; alterações da estrutura de produção económica global; entre outros.

A responsabilidade de cada um desses factores não é objecto deste artigo, incidindo a nossa atenção essencialmente sobre a política externa de concessão de financiamento, nomeadamente sobre papel do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional e dos Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural (PEAE) na desindustrialização da África Sub-Sahariana e, em particular, no caso de Moçambique. O argumento principal é que as orientações macroeconómicas impostas pelos PEAE tiveram efeitos negativos na estrutura industrial existente, criada durante as décadas de Substituição de Importações, contribuindo determinantemente para o processo de desindustrialização.

Estes efeitos perniciosos decorrem, por um lado, da inadequação das políticas económicas propostas às condições estruturais das economias locais, isto é, das limitações e inconsistências dos seus modelos teóricos, que têm falta de aderência às características sócio-económicas dos países da África Sub-Sahariana. Por outro, resultam das incoerências na actuação das organizações internacionais de ajuda, sobretudo entre as suas intenções e práticas correntes.

As políticas económicas recomendadas pelos PEAE privilegiam o mercado como principal mecanismo impulsionador do desenvolvimento, promovido através da privatização, liberalização e desregulamentação da economia. Com base em pressupostos e hipóteses pouco adequados, e que muitas vezes produzem efeitos contrários aos previstos, as PEAE contribuíram para a destruição da base industrial existente sem assegurarem a respectiva renovação da estrutura produtiva africana, agravando assim a dependências dos recursos primários e a dependência externa.

Análise do conteúdo dos Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural

O quadro imediato permite descrever pormenorizadamente os conteúdos da condicionalidade, durante a década de 80, e deste modo reflectir sobre o impacto das políticas propostas na estrutura económica dos receptores.

Conteúdos da Condicionalidade, 1979-89 (em %)

	Distribuição das condições dos acordos de empréstimo por área de política e tipo de país a)											
	Todos os países	Países EIAL e)					Países OAL					Distribuição de todas as acções nos Relatórios do Presidente c)
		HIC	SSA	SAL	SECAL	Empréstimos Híbridos b)	1979-85	1986-88	1989	1979-85	1986-89	
I. Políticas do lado da oferta, orientadas para o crescimento	85	89	82	77	91	90	88	88	88	87	80	84
Comércio	16	22	14	15	17	4	26	17	11	10	13	16
Sectorial	28	23	26	18	35	62	36	21	44	53	23	28
Indústria	4	4	4	3	4	5	6	4	7	4	2	5
Energia	6	3	2	3	7	31	5	4	24	2	4	5
Agricultura	17	16	19	12	20	19	25	13	12	47	14	17
Sector Financeiro	10	12	7	10	9	1	3	14	18	9	7	10
Racionalização da administração e finanças do governo	7	7	6	11	4	0	8	6	5	3	8	9
Reforma das Empresas públicas	16	18	19	15	17	7	14	21	6	6	18	14
Reforma das políticas sociais	4	5	5	2	5	14	0	8	0	2	5	3
Outras	4	2	5	4	3	1	1	2	2	3	7	5
II. Políticas de redução da absorção	12	9	13	18	8	8	11	10	9	9	15	11
Fiscal	9	7	12	16	6	7	9	9	7	8	11	8
Monetária (objectivos de oferta de moeda)	2	2	2	2	5	0	1	1	3	2	4	3
III. Políticas de Switching	3	2	4	5	5	2	1	2	3	4	5	5
Taxa de Câmbio	2	2	2	2	1	0	1	2	2	2	2	3
Salários	2	0	3	3	1	2	0	1	1	3	3	2
Total d)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

a) HIC: país altamente individualizado; SSA: África Sub-Sahariana; SAL: empréstimo para ajustamento estrutural; SECAL: empréstimo para ajustamento sectorial; EIAL: empréstimos para ajustamento intensivos desde cedo; OAL: outros empréstimo para ajustamento.

b) Baseado num sub-conjunto de 10 SECAL híbridos (híbrido significa que parte do financiamento é para apoio geral à balança de pagamentos e parte é para investimento no sector).

c) Todas as acções em todos os países, incluindo condições de acordos de financiamento.

d) o total inclui mais do que as sub-categorias referidas.

e) remete para a tabela 2-1, do mesmo livro. Os anos referem-se ao ano fiscal da aprovação pelo Conselho.

Fonte: Corbo; Fischer e Webb (1992), Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth, World Bank, p. 70, tabela 5-1.

Como se verifica facilmente, de entre as políticas mais prescritas, no grupo das *supply-side, growth oriented policies* (políticas orientadas para o crescimento), as industriais ocupam uma posição residual. Ainda que a indústria possa estar envolvida nas políticas propostas para outros sectores, através das ligações inter-sectoriais existentes, as políticas industriais puras não deveriam ser menosprezadas. Efectivamente, para a África Sub-Sahariana a atenção atribuída pela condicionalidade às medidas de promoção industrial não ultrapassou os 4% do total.

Por outro lado, a política comercial, ou melhor, a liberalização e desregulamentação das trocas, constituiu o mecanismo de condicionalidade privilegiado pelas políticas *growth-oriented*. Como se verifica no quadro seguinte, as políticas comerciais só são ultrapassadas em número, no caso da África Sub-Sahariana, pelas agrícolas. Igualmente de notar o elevado pendó das políticas de redução da absorção, nomeadamente da política fiscal. Dos 84 acordos estabelecidos com o FMI, durante o período de 1979-89, cerca de 69% deles continham políticas fiscais, contra apenas 30% com políticas industriais.

Conteúdos das Operações de Empréstimo, 1979-89 (em %)

	Percentagem de empréstimos com acordos de condicionalidade em várias áreas a)											Percentagem de empréstimos com acções em várias áreas políticas b)
	Todos os países (183)	SSA (84)	HIC (64)	SAL (73)	SECAL (110)	Empréstimos Híbridos b) (10)	Países EIAL e)			Países OAL		
							1979-85 (55)	1986-88 (49)	1989 (15)	1979-85 (9)	1986-89 (55)	
I. Políticas do lado da oferta, orientadas para o crescimento												
<i>Comércio</i>	58	58	67	64	55	30	60	69	33	56	55	79
<i>Sectorial</i>												
<i>Indústria</i>	22	30	16	25	20	10	24	20	27	22	20	44
<i>Energia</i>	15	12	14	21	11	30	15	14	7	22	16	27
<i>Agricultura</i>	45	62	33	56	37	30	44	35	27	89	53	62
<i>Sector Financeiro</i>	31	26	31	40	25	20	16	35	27	44	40	51
<i>Racionalização da administração e finanças do governo</i>	51	57	50	71	38	10	51	53	40	44	55	72
<i>Reforma das Empresas públicas</i>	44	58	34	49	40	40	31	49	33	33	56	65
<i>Reforma das políticas sociais</i>	11	13	9	11	11	10	4	20	0	22	11	24
<i>Outras</i>	28	42	17	33	25	10	7	27	20	33	51	49
II. Políticas de redução da absorção												
<i>Fiscal</i>	51	69	41	78	34	30	47	51	53	33	58	67
<i>Monetária (objectivos de oferta de moeda)</i>	16	14	13	14	16	10	7	16	13	11	24	42
III. Políticas de Switching												
<i>Taxa de Câmbio</i>	16	18	20	22	13	0	9	18	20	11	22	45
<i>Salários</i>	13	23	5	25	6	20	4	8	7	11	29	22

a) O número em parêntesis é o número total de empréstimos. HIC: país altamente individualizado; SSA: África Sub-Sahariana; SAL: empréstimo para ajustamento estrutural; SECAL: empréstimo para ajustamento sectorial; EIAL: empréstimos para ajustamento intensivos desde cedo; OAL: outros empréstimo para ajustamento.

b) Todos os países. Todas as condições presentes nos acordos de empréstimo ou presente em todos os Relatórios do Presidente.

Fonte: Corbo; Fischer e Webb (1992), Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth, World Bank, p. 71, tabela 5-2.

A implementação das medidas de política, supracitadas, teve efeitos nefastos no sector industrial e manufactureiro, que para além de ter sido objecto de intervenção deficiente e inconsequente, pois não foram definidas políticas de efectiva promoção industrial, sofreu com o impacto das políticas de liberalização comercial e de redução da despesa e investimento público, como veremos abaixo.

Os quadros demonstram claramente o predomínio da vertente “estabilização”, ou seja, de redução da despesa, em relação à vertente “ajustamento”, ou seja, de reestruturação económica, que marca a política económica proposta pelos PEAE.

Principais incoerências da actuação do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional

As incoerências associadas aos Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural são apontadas pela grande maioria dos autores, podemos encontrar uma síntese compreensiva em Ground (1984) e Helleiner (1992). Em seguida, vamos abordar apenas aquelas que consideramos mais relevantes para o contexto.

A incoerência entre objectivos e práticas

O Fundo Monetário Internacional, a partir da introdução dos ESAF, indica como objectivo principal das suas políticas o crescimento económico elevado (Killick, 1995). Na prática, o Fundo parece ter tornado esse objectivo secundário em relação à reparação do equilíbrio da Balança de Pagamentos, e tende a negligenciar o impacto potencialmente negativo dos seus programas no seu objectivo primário (Sanusi, 1986, p. 61).

Do mesmo modo, os programas do Banco Mundial eram desenhados para estimular o crescimento. Este princípio orientador manteve os seus programas direccionados para o ajustamento estrutural até que, em finais da década de 80, a evidência confirma que os programas do Banco não estimularam a recuperação dos países de baixo rendimento e, em especial, da África Sub-Sahariana. Nesse contexto, em 1992, o Banco Mundial efectuou uma revisão das operações de ajustamento estrutural e sectorial.ⁱ Esta reformulação tinha como primeiro objectivo estabilizar o ambiente macroeconómico, o que configura uma redefinição do anterior objectivo de ajustamento novamente para a estabilização (Mosley *et al.*, 1995, p. 1461).

A marginalização de África na nova economia mundial

O relatório da UNIDO (2000), *Industry and Trade in a Global Economy with Special Reference to Sub-Saharan Africa*, é especialmente crítico do ajustamento estrutural, considerando que contribuiu para a marginalização e integração selectiva de África na 'velha' economia. Considera que a especialização na produção de matérias-primas e o perpetuar da dívida externa estão intimamente relacionadas. Quer o Banco Mundial quer o FMI utilizaram o seu pendente sobre o endividamento para requerer que a produção africana se concentrasse na exportação de matérias-primas. A consequência foi que o seu intenso afluxo ao mercado mundial forçou a redução drástica dos preços.

Para além disso, o excessivo pendor na produção de bens primários para exportação contribuiu para o declínio da produção de bens alimentares para consumo interno, tornando muitos países vulneráveis à fome e às doenças durante os períodos de secas, guerras e outras catástrofes.

O período de ajustamento correspondeu a um desinvestimento na economia africana, que ocorreu precisamente no momento em que a revolução das tecnologias de informação transformava as infra-estruturas de produção, gestão e comunicação em todo o mundo. A marginalidade da economia africana, que já era acentuada, agrava-se, excepto para o sector

agricultura de exportações e para *cash crops* específicas, únicos elos de ligação com os mercados internacionais.

A falta de responsabilização do Banco Mundial e FMI

O Banco Mundial e o FMI prestavam apoio às economias dos países em desenvolvimento muito antes da imposição de condicionalidades. Deste modo, o financiamento de projectos de investimento, nomeadamente no caso do Banco Mundial, não os isenta de responsabilidades sobre a condução da política económica considerada depois destorcedora. No entanto, a responsabilidade das agências multilaterais na crise africana tem sido totalmente omissa.

Como Stein (1992) avança, não podemos questionar apenas os governos pela tomada de decisões erradas, mas também o Banco Mundial por as ter apoiado e encorajado. Como é evidente, os governos podem ser acusados de um planeamento negligente, contudo, em muitos casos, as suas escolhas não se põem em termos do tipo de tecnologia a usar, mas em termos de implementar ou não um determinado projecto (p. 87).

A natureza “ligada” da ajuda bilateral

Esta limitação está relacionada com outra questão importante que é a natureza estrutural da ajuda bilateral. Os governos doadores “ligam”, muitas vezes, os bens e serviços de empresas privadas dos seus países à ajuda dada aos países em desenvolvimento. A ajuda ligada é um instrumento importante para os interesses corporativos dos doadores perseguirem, estabelecerem ou consolidarem mercados nos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo que isola os mecanismos de procura nos países receptores e os mercados nacionais contra as forças competitivas (Reality of Aid, 2002, p. 24).ⁱⁱ A ajuda ligada, enquanto prática corrente, constitui, ela sim, um importante factor distorcedor nas economias em desenvolvimento. Em 1997, mais de 50% dos 26 mil milhões dólares de assistência ao desenvolvimento proporcionada pelos membros da União Europeia era ligada (Reality of Aid, 2002, p. 24).

A natureza do Investimento Directo Estrangeiro

O relatório da UNCTAD, *Economic Development in Africa: Performance, Prospects and Policy Issues*, de 2001, refere que a África Sub-Sahariana, nas últimas décadas, não recebeu efectivamente nenhuma transferência líquida de recursos provenientes do resto do mundo. Pode ser estimado que por cada dólar de influxo líquido de capital recebido, 25% regressaram como pagamento de juros e expatriação de lucros, 30% passaram a outfluxos de capital e a criação de reservas, enquanto 51% compensaram as perdas nos termos de troca. Isto configura uma situação diferente da percepção habitualmente vinculada: uma transferência líquida de recursos da África Sub-Sahariana para o resto do mundo (p. 36).

Por outro lado, as empresas multinacionais, principais investidores privados externos, contribuem bastante para o tipo de investimento que é actualmente condenado: capital-intensivo, dependentes de importações, etc. As próprias multinacionais exigiram condições especiais, consideradas agora como distorcedoras (Stein, 1992, p. 87).

A relação doador-destinatário

Um dos grandes paradoxos do ajustamento estrutural nos anos 80 em África, observado quer pelos proponentes quer pelos críticos, deve-se ao facto do Estado ter sido o principal alvo da crítica do FMI/Banco Mundial e, ao mesmo tempo, o principal veículo de implementação das políticas (Stein e Nissanke, 1999, p. 410). Relacionado com isto está a problemática clássica do Principal e Agente, que determina a eficiente implementação da condicionalidade.

Redução da Pobreza

E será que realmente combatem a pobreza? Os programas do Banco Mundial há alguns anos que contêm compensações sociais, contudo os fundos disponíveis são sempre escassos e não chegam aos segmentos mais pobres da população, para além de não constituírem uma obrigação de implementação para os governos, ao contrário das medidas macroeconómicas (Walther *et al.*, 2001).

As organizações de Bretton Woods, apesar da evidência em contrário, parecem continuar a confiar na existência de um efeito *trickle down* automático do crescimento económico para os extractos mais pobres da população. De acordo com o próprio FMI, o crescimento é a estratégia mais correcta para reduzir a pobreza, a estabilidade económica é a pré-condição para o crescimento, e o combate à inflação é útil, especialmente para o segmento mais pobre da população. Por tudo isto, o FMI já está a fazer tudo o que pode para reduzir a pobreza (Walther *et al.*, 2001).

Consequências Sociais da Liberalização

A liberalização dos preços que se esperava iria originar um aumento da competitividade e baixaria os preços ao consumidor, provocou tensão social nos casos em que o sistema de subsídios de algumas matérias-primas e serviços foi abolido antes de se encontrar um substituto válido, nomeadamente o aumento dos salários (Mawakini, 1986).

De uma forma geral, as implicações em termos de distribuição do rendimento não são consideradas nos programas de ajustamento. Eles não fazem nenhum esforço para garantir níveis de emprego aceitáveis, nem para preservar e alargar a provisão das necessidades básicas. O ponto de vista do Fundo é que a distribuição do rendimento é uma prerrogativa política dos governos, embora o carácter de austeridade dos seus programas seja responsável por um impacto extremamente negativo no rendimento de determinados grupos mais vulneráveis sem solução política (Loxley, 1986, p. 124/5).

A velocidade do processo de Estabilização e Ajustamento

A natureza estrutural das crises africanas remete-nos para a posição do Fundo acerca da rapidez do ajustamento. Os seus programas envolvem um tratamento de choque, que pode afectar seriamente a capacidade de ajustamento real, porque previne o aumento da produção e requer alterações na composição do *output* e prejudica a sustentabilidade política dos programas. A África Sub-Sahariana está menos preparada para receber este tratamento de choque do que outros países em desenvolvimento, devido ao seu rendimento *per capita* baixo,

e no caso dos países mais pobres porque o rendimento *per capita* tem vindo a decrescer por um longo período de tempo (Loxley, 1986, p. 123).

Por seu lado, o ajustamento baseado na exposição rápida aos mercados livres pode aniquilar as actividades que são potencialmente competitivas. Essas actividades enfrentam muitas vezes necessidades de aprendizagem que podem ser arriscadas, dispendiosas e prolongadas e que estão sujeitas a falhas de mercado generalizadas.

Principais incoerências das Políticas Económicas dos Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural

Os programas de estabilização e ajustamento estrutural contêm igualmente incoerências entre as políticas que protagonizam. Mosley *et al.* (1995) refere que elas ocorrem, desde logo, pelo incumprimento das regras básicas para a formulação da política económica.

O princípio de Tinbergen, conceito central para a elaboração de política económica, define que o número de objectivos deve ser igual ao número de instrumentos. Por exemplo, no seu relatório de 1992,ⁱⁱⁱ o Banco Mundial apresenta quatro objectivos: estabilidade dos preços, sustentabilidade da conta corrente, acumulação de divisas externas e crescimento económico (para não mencionar a redução da pobreza), mas só propõe 3 instrumentos: défice fiscal, taxa de câmbio nominal e taxa de juro (mais uma vez, o objectivo do crescimento foi renegado para segundo plano).

Contração da procura/redução da despesa

Para as economias dependentes da exportação de matérias-primas existe uma contradição inerente à abordagem conjunta de estabilização mais ajustamento estrutural. As medidas do lado da procura, que procuram melhorar o efeito contraccionista das políticas de redução da despesa, frequentemente agravam os desequilíbrios macroeconómicos (Stein e Nissanke, 1999, p. 408).

As restrições à procura podem também, por elas próprias, provocar uma diminuição da produção doméstica em vez de uma redução da absorção, na ausência de políticas efectivas para contrariar o impacto das medidas de estabilização. A consistência das políticas económicas com os objectivos deve ser cuidadosamente analisada, em vez de ser simplesmente assumida (Tarp, 1993, p. 77).

Política Monetária e Fiscal

O modelo de economia aberta, utilizado para responder aos problemas de desequilíbrio da Balança de Pagamentos, dita um corte nos níveis de absorção, através de políticas monetárias e fiscais contraccionistas, para fazer face a choques negativos. Contudo, as alterações da taxa de juro para proporcionar a estabilidade monetária e para aumentar as poupanças, como defendido pela escola da repressão financeira, levaram geralmente a uma queda acentuada do

crédito doméstico pós-liberalização e uma descida no investimento produtivo (Nissanke e Aryeetey, 1998).^{iv}

Para além disso, taxas de juro mais elevadas aumentaram a carga fiscal da dívida doméstica através do aumento dos juros sobre a dívida. Como agravante, uma liberalização financeira abrupta originou frequentemente crises financeiras e bancárias, conjuntamente com o aumento do crédito mal-parado (Stein e Nissanke, 1999, p. 408). Estes factores introduziram um efeito de instabilidade nas condições monetárias e financeiras que contraria as políticas de estabilização.

Política Fiscal

A redução abrupta das tarifas aduaneiras levada a cabo como parte da liberalização indiscriminada das importações reduziu drasticamente as receitas dos impostos sobre o comércio – uma fonte vital de receitas públicas, originando a deterioração do equilíbrio fiscal e impondo a necessidade de novas medidas de estabilização. Para Killick (1995) reduzir o défice só por si não é suficiente se não existir reestruturação das distorções do sistema fiscal.

A redução do défice governamental, para atingir os objectivos do FMI, também originou resultados contraditórios. Os cortes nas despesas em infra-estruturas inibiram o crescimento da agricultura e da manufactura orientada para as exportações (Stein, 1992, p. 88).

Por outro lado, as economias da África Sub-Sahariana estão sujeitas a restrições severas em termos de divisas externas e o governo tem poucas fontes alternativas de rendimento, como já referido. Remover as restrições às importações significa, pelo menos no curto prazo, mais um desaparecimento de divisas. Isto pode tornar impossível a gestão da Balança de Pagamentos (Tarp, 1993, p. 36).

No que respeita às empresas públicas, a questão essencial não deve ser a dimensão das empresas públicas, mas a sua eficiência. A análise da performance dessas empresas é que deve indicar o que privatizar e como o fazer. Os problemas de distribuição e as tensões sociais associadas aos processos de privatização indiscriminada devem ser objecto de atenção (Ojo, 1994).

Liberalização dos Preços

A liberalização dos preços é uma componente principal das políticas de estabilização e ajustamento. Contudo, *getting the prices right* pode trazer problemas de transição devido à natureza imperfeita do mercado dos produtos e à ruptura generalizada dos canais de produção e comércio (Tarp, 1993, p. 37).

Efectivamente, muitas das distorções na África Sub-Sahariana são inerentes à natureza de certa forma inflexível da economia, à segmentação dos mercados e ao facto de não existir perfeita mobilidade dos factores de produção. Num ambiente como este, a remoção das distorções tem efeitos complexos e necessita de um longo período de tempo para o processo de ajustamento funcionar.

O modelo do FMI assume que os preços são determinados pela lei do preço único, para os bens transaccionáveis, e o preço dos bens transaccionáveis são estabelecidos do lado da procura, através de um *market clearing* flexível e de forma competitiva perfeita. Preços *mark-up* e salários rígidos não são sequer considerados como possibilidades. Consequentemente, no modelo não são tomados em consideração esses constrangimentos estruturais, que são importante dado o horizonte de curto prazo dos programas do FMI (Tarp, 1993, p. 77).

Desvalorização da taxa de câmbio

O impacto a curto prazo da desvalorização no produto depende da relação entre os efeitos negativos na procura agregada e os efeitos positivos na oferta. Isto, por sua vez, depende de se ter atingido a plena capacidade do produto e da existência de restrições de curto prazo da oferta. Para tal, as elasticidades preço relativas das importações e das exportações e a percentagem de bens transaccionáveis e não-transaccionáveis no produto são evidentemente determinantes.

Para ser efectiva, a desvalorização nominal tem de originar uma desvalorização real, que pode ou não acontecer. A desvalorização, pelo menos no curto prazo, terá efeitos inflacionistas relacionados com o aumento do preço dos *inputs* importado, e este impacto pode ser muito significativo numa economia aberta como as da África Sub-Sahariana (Tarp, 1993, p.41).

Por outro lado, os seus benefícios dependem da existência de factores produtivos e de mercados de produto. Aliás, a desvalorização não é instrumento só por si suficiente para desenvolver uma estratégia industrial que permita alcançar a competitividade internacional (Sachikonye, 1999).

A desvalorização e as restrições ao crédito tiveram muitas vezes consequências contrárias aos próprios objectivos do ajustamento industrial. Os custos de obter fundos domésticos e externos para investimento aumentaram bastante com a desvalorização. Este factor prejudicou a expansão industrial, independentemente de serem de substituição de importações ou orientadas para as exportações (Stein, 1992, p. 88).

A imposição da desvalorização e a liberalização da taxa de juro apenas encorajou lucros elevados para o sector financeiro estrangeiro, enquanto o impacto na produção é indeterminado. A desvalorização aumentou as dívidas externas em termos de moeda nacional, enquanto a liberalização da taxa de juro significa que o governo terá de pagar taxas de juro mais elevadas sob a dívida doméstica. O resultado líquido é que os défices orçamentais pioraram e, uma vez que os países não estão autorizados a emitir moeda, acabaram por ser obrigados a pedir mais empréstimos às organizações internacionais e aos banqueiros privados (UNIDO, 2000, p. 17).

A crítica mais forte à desvalorização imposta pelo FMI defende que a utilização sistemática deste instrumento aproxima-se de um processo de desvalorização competitiva, com riscos particulares para os países exportadores de matérias-primas, que ao nível agregado originará uma redução dos preços mundiais (Killick, 1995).

Liberalização Financeira

A liberalização financeira é considerada a resposta à uma regulamentação governamental inapropriada para a mobilização eficiente dos recursos domésticos, e seu emprego em investimento produtivo. Contudo, essa experiência teve um impacto adverso em muitos países em desenvolvimento, originando em muitos casos um aumento bastante acentuado da taxa de juro, falência generalizada de instituições financeiras, deterioração da inflação, aumento dos défices externo e desestabilização da taxa de câmbio.

As razões deste desastre podem ser imputadas a alguns erros de política. Alawode e Ikhide (1997) referem dois fundamentais. Primeiro, a liberalização financeira foi efectuada pela remoção completa de todos os controlos sobre as instituições financeiras, e pouca ou nenhuma atenção foi prestada à prescrição e desenvolvimento de regulamentação e controlos prudenciais, que constituem um componente vital do “pacote” da liberalização financeira. Segundo, existiram erros graves no *timing*, sequência e velocidade da reforma financeira, durante a implementação dos programas de estabilização e ajustamento estrutural.

Se a liberalização e a flexibilidade da taxa de juro for demasiada, o que acontece? Face à flutuação contínua dos preços das exportações primárias, teriam de existir movimentos compensatórios da taxa de câmbio bastante acentuados, assim como mudança no equilíbrio fiscal e nas taxas de expansão de crédito. Isto iria criar um ambiente de constantes alterações dos preços que iria trabalhar contra os sinais estáveis que os preços deveriam transmitir aos potenciais investidores nos novos bens de exportação (Saitoti, 1986).

A liberalização da Balança de Capitais encorajou a transferência de capitais por residentes domésticos africanos para contas pessoais e investimentos internacionais lucrativos por todo o mundo. Existe uma ampla evidência de uma crescente acumulação privada que não é reinvestida nos países onde a riqueza é gerada (UNIDO, 2000, p. 17).

Liberalização das Importações

A questão imediata associada à liberalização das importações é se a liberalização serve para aumentar realmente o investimento de uma economia? A capacidade de investimento numa economia depende da soma dos empréstimos externos líquidos com a poupança interna. Os primeiros são exógenos e o efeito do aumento da taxa de juro nas poupanças é teoricamente ambíguo (Rodrik, 1990, p. 937). Se a esta conclusão juntarmos a análise efectuada no ponto anterior, facilmente se dissipam os efeitos associados à liberalização, enunciados pela corrente neoclássica.

Na África Subsaariana a liberalização de importações foi levada a cabo antes da capacidade de exportação ter sido reforçada. A criação de uma política integrada de industrialização e desenvolvimento tecnológico, que garantisse o seu fomento (elemento crítico no crescimento da Ásia Oriental) está ausente nos programas de ajustamento estrutural (Stein e Nissanke, 1999, p. 408).

Em vez disso, o aumento das exportações seria supostamente alcançado exclusivamente através da reafectação da produção para os bens exportáveis, fruto do incentivo proveniente

do ajustamento da taxa de câmbio real. No entanto, como referem Stein e Nissanke (1999), esta expectativa pode sair facilmente gorada, porque por um lado os ajustamentos na taxa de câmbio real não têm os efeitos esperados e, por outro, uma transferência de recursos entre actividades produtivas leva um tempo considerável, envolvendo novos investimentos em fábricas e técnicas de trabalho e gestão.

A consequente desindustrialização

No entretanto, a liberalização das importações tem um impacto imediato: o encerramento das empresas dedicadas às actividades de substituição de importações e uma deterioração da Balança Comercial, associado ao afluxo imediato de bens de consumo importados. Isto, por sua vez, origina uma crise da Balança de Pagamentos. Neste âmbito, as anteriores indústrias de substituição de importações, embora nem sempre eficientes, requerem uma atenção que impeça o seu colapso, uma vez que algumas revestem-se de importância estratégica e detêm condições reais para se tornarem internacionalmente competitivas (Tarp, 1993, p. 36).

A preponderância hegemónica das forças de mercado impede que tal actuação seja prescrita, e como referem Stein e Nissanke (1999), Gibbon (1998) e Stein (1992), entre outros, a desindustrialização é a consequência mais frequente. As políticas de ajustamento produzem esse efeito, tanto quanto consideramos o lado da procura ou o da oferta. As indústrias existentes verão os seus custos subir com despesas crescentes no pagamento de juros, nos custos das importações e nos preços das matérias-primas (reflexo do aumento do preço agrícola). Do lado da oferta, a competição irá aumentar devido ao fluxo de bens de consumo importados, à liberalização dos sistemas de afectação de divisas externas, da remoção das barreiras proteccionistas e liberalização dos controlos de preços.

O impacto dos programas e da intervenção do Banco Mundial e FMI na estrutura industrial Moçambicana

Moçambique juntou-se ao Banco Mundial e FMI em 1984. A partir de 1987, com o Programa de Recuperação Económica, estas organizações iniciaram uma profunda intervenção na política macroeconómica do país. Durante a década de 90 ocorre em Moçambique um fenómeno que ficou conhecido como a guerra do caju, que é o reflexo da luta entre um sector transformador que se procurava revitalizar, e para isso necessita de matéria-prima local, e um sector exportador de matéria-prima em bruto, dominado pelos interesses da indústria de descasque indiana.

Neste diferendo de interesses destaca-se a posição do Banco Mundial, fiel às suas convicções económicas, como determinante para o futuro desta indústria transformadora autóctone. A sua preferência recai sobre a exportação, associado à crença na possibilidade de captação de divisas por via da exportação da castanha, ligado a um contexto favorável de valorização do mercado internacional.

Como refere Leite (1999), a posição do Banco Mundial em relação ao diferendo é captada nas seguintes frases: «no caso da indústria do caju a privatização só por si não chega para assegurar a viabilidade económica do investimento». As suas convicções advêm do modelo neo-clássico, que apela a uma rápida liberalização do sector com o objectivo de conduzir à subida do preço pago ao produtor, reforçando o incentivo para a produção de castanha. Para tal recomenda que o governo autorize a liberalização sem restrições das exportações de castanha forçando as indústrias locais a competir com os preços de exportação. O Banco Mundial admite que esta medida poderia ter impactos negativos sobre a indústria de caju, nomeadamente sobre o emprego, mas considera que o excesso de oferta de trabalho seria absorvido pelo sucesso da produção de castanha.

No entanto, esta posição apenas contribui para o reforço a desindustrialização e para a destruição da base industrial existente, ainda mais sendo esta indústria responsável por acrescentar valor a uma matéria-prima produzida localmente. As consequências relacionadas serão inevitavelmente a redução do investimento tecnológico e da modernização organizacional; a substituição de trabalho industrial por rural; o aumento da dependência do mercado internacional e a deterioração dos termos de troca; o incentivo à mono-produção e a redução da diversificação na produção agrícola.

Relacionada com este tema estão igualmente os programas de privatização das empresas estatais moçambicanas, que Cramer (2001) considera desprovidos na necessária promoção de um ambiente de mercado competitivo forte e eficiente, e do quadro regulador para os sectores com restrições competitivas. Assim sendo, os programas de privatização em Moçambique foram incapazes de promover o desenvolvimento de indústrias genuinamente competitivas, alicerçadas na inovação de produto e processo e desenvolvimento organizacional.

Essencialmente, os programas de ajustamento apenas procuraram uma privatização rápida, existindo mesmo privatização subsidiada pelo governo Moçambicano, o que reflecte a fraqueza do sector privado e o carácter político da privatização, associado a rent-seeking e apropriação de recursos pelas elites políticas.

Conclusão

Os Programas de Estabilização e Ajustamento Estrutural determinaram o rumo da política económica, a partir de meados da década de 80, nos países da África Subsaariana, incluindo Moçambique.

O seu conteúdo é alicerçado numa abordagem neoclássica/liberal da economia e as suas políticas revelam-se incoerentes e inadequadas as necessidades desses países. O impacto adverso de políticas económicas (demasiado) austeras de redução da absorção, associado a uma liberalização, quer dos principais preços de referência (taxa de câmbio) quer das trocas, provocaram uma redução abrupta da capacidade de investimento, ao mesmo tempo que aumentaram a concorrência internacional. Somando a isto a redefinição pouco adequada da

dimensão e do papel do Estado e do investimento público nas economias africanas, criaram-se as condições para a destruição da base industrial existente, culpada de uma ineficiência estrutural, que em muitos casos existe, é certo, sem que as políticas económicas “ajustadoras” conseguissem construir uma alternativa de crescimento industrial.

No caso de Moçambique esta intervenção teve um impacto negativo ao reduzir a capacidade industrial existente e que em termos sociais contribuiu para o aumento do desemprego manufactureiro, agravando a dependência das actividades informais e as tensões sociais. O processo de privatização é um exemplo claro do agravamento da desigualdade na distribuição da riqueza entre grupo sociais, contribuindo para intensificar a pobreza urbana e a instabilidade social. No actual contexto moçambicano, em que o desafio é passar de uma economia extractiva para um processo de industrialização, é determinante compreender os erros do passado para definir estratégias de desenvolvimento económico sustentado.

Referências Bibliográficas

Alawode, A. e Ikhide, S. (1997). Why Should Financial Liberalization Induce Financial Crisis? *Savings and Development*, N.º 3, XXI, 261-272.

Bazin, S. e Thirlwall, A. (1989). *De-Industrialisation: Studies in the UK Economy*. London: Heinemann.

Cramer, C. (2001). Privatization and Adjustment in Mozambique: a ‘Hospital Pass’? *Journal of Southern African Studies*, Vol. 27, Number 1, March.

Floriano, A. (2004). *A desindustrialização na África Sub-Sahariana: As implicações práticas de um debate teórico* (Dissertação de Mestrado não publicada). ISEG-UTL, Lisboa.

Gibbon, P. (1998). Structural Adjustment and Structural Change in Sub-Saharan Africa: Some provisional conclusions. *Development and Change*, Vol. 27, N.º 4, Oct.

Ground, R. (1984). Orthodox Adjustment Programmes in Latin America: A Critical Look at the Policies of the IMF. *CEPAL Review*, 23, Agosto.

Jalilian, H. e Weiss, J (2000). De-industrialisation in Sub-Saharan Africa: Myth or Crises? *Journal of African Economies*, Vol. 9, N.º 1, 24-43.

Kiillick, T. (1995). *IMF programs in developing countries: design and impact*. Londres: Routledge.

Helleiner, G. (1992). Structural Adjustment and Long-Term Development in Sub-Saharan Africa. Em F. Stewart; S. Lall e S. Wangwe (1992). *Alternative Development Strategies in Africa*. New York: St Martins Press.

Leite, J. (1999). A Guerra do Caju e as Relações Moçambique Índia na Época pós Colonial. *Doc. de Trabalho n.º 57*, CeSA, Lisboa.

- Loxley, J. (1986). Alternative Approaches to Stabilization in Africa. Em G. Helleiner (1986). *Africa and the International Monetary Fund*. New York: IMF.
- Mosley, P.; Subasat, T. e Weeks, J. (1995). Assessing Adjustment in Africa. *World Development*, Vol. 23, nº9, 1459-1473.
- Noorbakhsh, F. e Paloni, A. (1999). Structural Adjustment Programs and Industry in Sub-Saharan Africa: Restructuring or De-industrialization? *The Journal of Development Areas*, 33, 549-580.
- Ojo, O. (1994). Beyond Structural Adjustment Policies for Sustainable Growth and Development. em G. Cornia e G. Helleiner (1994). *From adjustment to development in Africa*. New York: St. Martin's Press.
- Rodrik, D. (1990). How should structural Adjustment Programs be Designed? *World Development*, Vol.18, n. º 7, 933-947.
- Sachikonye, L. (1999). Restructuring or De-Industrializing? Zimbabwe's Textile and Metal Industries under Structural Adjustment. *Research Report N. º 110*, Nordiska Afrikainstitute, Uppsala.
- Saitoti, G. (1986). A View from Africa. Em G. Helleiner (1986). *Africa and the International Monetary Fund*. New York: IMF.
- Sanusi, J. (1986). African Economic Disequilibria and International Monetary System. Em G. Helleiner (1986). *Africa and the International Monetary Fund*. New York: IMF.
- Stein, H. (1992). Deindustrialisation, Adjustment, the World Bank and the IMF in Africa. *World Development*, Vol. 20, N. º 1, 83-95.
- Stein, H. e Nissanke, M. (1999). Structural Adjustment and the African Crisis: A Theoretical Appraisal. *Eastern Economic Journal*, Vol. 25, nº4, Fall.
- Tarp, F. (1993). *Stabilization and Adjustment, Macroeconomic Framework for Analyzing the Crisis in Sub-Saharan Africa*. Londres: Routledge.
- Weiss, J. (1993), *Industry in Developing Countries: Theory, Policy and Evidence*. Londres: Routledge.
- Walther, M. e Unmüsig, B. (2001). *The New IMF "Focus on Poverty": Are Hopes Warranted?* World Economy, Ecology and Development (WEED), Germany.
- World Bank (1994). *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. Oxford: Oxford University Press.
- UNCTAD (2001). *Economic Performance in Africa: Performance, Prospects and Policy Issues*. New York and Geneva: United Nations.
- UNIDO (1979). *Industrial 2000: New Perspectives*. New York: United Nations.

UNIDO (1995). *State of World Industry and Outlook for the Post-2000 Period*. UNIDO, Nações Unidas, Global Forum on Industry, Nova Deli, Índia, 16-18 Outubro.

UNIDO (2000). *Industry and Trade in a Global Economy With Special Reference to Sub-Saharan Africa*. New York: United Nations.

ⁱ World Bank (1992), *World Bank Structural and Sectorial Adjustment Operations: The Second OED Overview*, World Bank, Washington DC.

ⁱⁱ Randel, J., German, T., Ewing, D. (Eds) (2002), *Reality of Aid 2002: An Independent Review of Poverty Reduction and International Development Assistance*, IBON Fundation, Manila.

ⁱⁱⁱ World Bank (1992), *World Bank Structural and Sectorial Adjustment Operations: The Second OED Overview*, World Bank, Washington DC.

^{iv} Nissanke, M. e Aryeetey, E. (1998), *Financial Integration and Development in Sub-Saharan Africa*, London and New York: Routledge, citado em Stein e Nissanke, 1999, p. 408.