



# A África em busca da prosperidade: o ajuste ajudou?

CHRISTINE JONES E  
MIGUEL A. KIGUEL

**N**OS PAÍSES da África subsaariana onde foram implantadas políticas melhores, houve alguma recuperação econômica. Mas ainda é preciso aprofundar as reformas que levaram à retomada do crescimento no curto prazo e repensar a estratégia de ajuste onde as reformas foram limitadas ou trouxeram pouco resultado.

O baixo desempenho econômico africano não é fenômeno recente. Após o rápido crescimento no final dos anos 60 e início dos 70, a região sofreu um declínio desde meados da década de 70. O PIB *per capita* caiu 15% entre 1977 e 1985; as exportações desabaram — de um crescimento de quase 10% a.a. no início dos 70 para uma ligeira retração no começo dos 80. A região que

mais carece de crescimento para reduzir a miséria foi a mais afetada.

Para inverter o declínio econômico, muitos países africanos apelaram para programas de ajuste estrutural desde meados dos anos 80 como forma de voltar ao crescimento sustentável e erradicar a pobreza. Embora alguns tenham conseguido reverter ao crescimento, o desempenho econômico da região como um todo foi decepcionante. A lentidão da reação ao ajuste acirrou a discussão do próprio processo de ajuste: será que o parco desempenho africano representa fracasso na implementação das reformas necessárias? Ou será que a estrutura das políticas de ajuste está errada?

Para melhor entender em que medida o ajuste foi feito e até que ponto atingiu seus objetivos nos países africanos, o Banco Mundial recentemente realizou um grande estudo: *Adjustment in Africa: reforms, results, and the road ahead*. O estudo compara as políticas e desempenho de 29 países da África subsaariana em dois períodos: de 1981 a 1986, quando a maioria dos países africanos se encontrava em crise econômica, e de 1987 a 1991, quando todos os países lançaram programas de ajuste econômico. O limite estabelecido foi 1991, pois só havia dados macroeconômicos completos até esse ano quando foi feita a pesquisa. Um relatório paralelo, *Adjustment in Africa: lessons from country case studies* (ver artigo seguinte),

documenta os esforços de reforma em sete países e complementa a presente perspectiva regional.

O estudo mostra que a África não conseguiu melhorar seu crescimento devido à falta de reformas sustentadas, não ao fracasso das reformas em si. Aliás, nos poucos países que implantaram e mantiveram grandes reformas políticas, houve retomada do crescimento. Porém, muitos países ainda não implantaram as reformas necessárias para restaurar o crescimento. Mesmo entre os que mais ajustes fizeram, nenhum conseguiu montar uma estrutura macroeconômica realmente estável.

Mesmo quando implementadas na íntegra, as políticas de ajuste sozinhas não são suficientes para colocar os países africanos no caminho do crescimento sustentado e erradicador da pobreza. O desenvolvimento exige muito mais que apenas boas políticas. Exige também investimento em capital humano e infra-estrutura, instituições fortes e boa gestão governamental.

## Por que é necessário o ajuste

Segundo o estudo, a queda das relações de troca do início dos anos 70 até meados dos 80 — que também afetou os países em desenvolvimento não-africanos — foi responsável por uma parte relativamente pequena do colapso africano. As más políticas foram mais importantes. Na busca dos

objetivos desenvolvimentistas ambiciosos da fase pós-independência, os países africanos adotaram políticas que não levaram ao crescimento e, sim, reduziram sua flexibilidade de reação aos choques das relações de troca. Dentre estas políticas — tanto macroeconômicas quanto setoriais — as seguintes merecem atenção especial:

- Muitos países africanos sofreram uma supervalorização cambial em meados dos anos 80. Entre todos os países em desenvolvimento, estes tiveram os maiores ágios no mercado cambial paralelo.

- O índice de consumo do governo sobre o PIB, de 15% em média entre 1975 e 1986, excedeu o de outras regiões em quase 5-6 pontos percentuais, resultado da expansão do setor público durante os *booms* dos produtos básicos, que foi difícil reverter quando estes *booms* terminaram.

- A maioria das economias africanas seguiu uma estratégia voltada para o interior, de substituição de importações, complementada pelo uso indiscriminado de barreiras tarifárias e não-tarifárias, a fim de reduzir a concorrência externa, principalmente no setor produtivo.

- Os agricultores pagaram impostos 70% mais altos que em países de outras regiões.

Se a deterioração das políticas foi vital para explicar o declínio econômico, será que políticas melhores poderiam revertê-lo? Segundo o estudo, os países que sustentaram uma estrutura política melhor tiveram importantes aumentos no crescimento, nas exportações e na agricultura. Mas os avanços na direção de melhores políticas têm sido desiguais, tanto entre países como entre setores.

**Reformas macroeconômicas.** Seis dos países onde houve ajuste viram grande

melhoria nas suas políticas, nove tiveram pouca e 11 sofreram deterioração, com base no índice de reformas políticas macroeconômicas elaborado no estudo. Como um todo, estes países cortaram seus déficits orçamentários e reduziram a inflação a níveis moderados. Os países de câmbio flexível (fora da zona do franco CFA) reduziram o ágio no mercado paralelo e depreciaram o câmbio em termos reais em 50%.

**Reformas comerciais.** Diversos países reduziram substancialmente o número de importações sujeitas a barreiras não-tarifárias e começaram a racionalizar sua estrutura tarifária para estimular maior eficiência. A maioria dos países de câmbio flexível passou a regimes mais automáticos de emissão de licenças para compra de divisas.

**Reformas agrícolas.** Dois terços dos países que fizeram ajustes reduziram os impostos rurais. Apesar da grande queda dos preços reais de exportação, as mudanças políticas elevaram os preços reais ao produtor dos exportadores agrícolas em 10 países. Dos 15 governos que faziam grandes restrições à aquisição, distribuição e comercialização privada das principais safras de alimentos antes do ajuste, 13 retiraram-se quase que totalmente do mercado.

**As estatais e as reformas do setor financeiro.** Houve menos progresso na reforma do setor público. O ritmo das privatizações tem sido lento e os governos africanos venderam apenas pequena parte de seus ativos. Os fluxos financeiros para as estatais continua alto e seu desempenho em geral não melhorou. Um dado positivo, porém, é que os governos pararam de expandir o setor de empresas estatais.

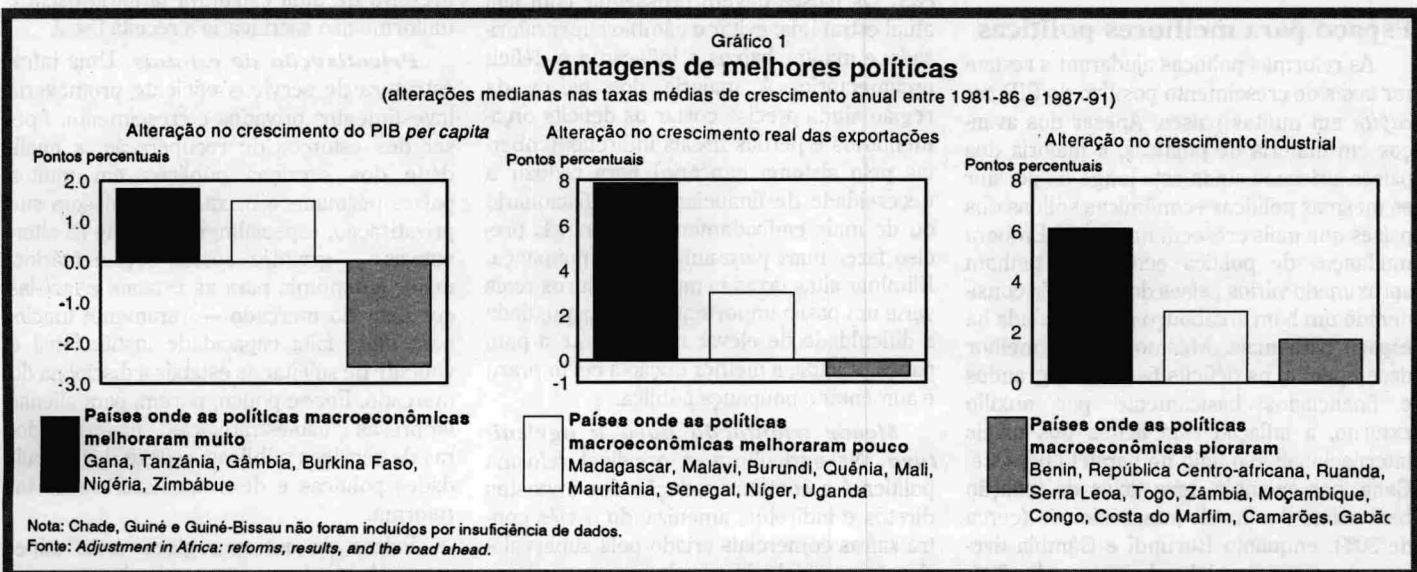
No setor financeiro, houve avanços na racionalização dos juros em termos reais e

no aumento da participação do setor privado nos bancos comerciais. Os esforços de reestruturar e recapitalizar os bancos, porém, foram menos felizes, pois os bancos continuam a emprestar a estatais em crise, minando a sustentabilidade dos esforços de reestruturação.

## Reformas políticas que deram certo

O grupo de países que instituíram reformas de políticas macroeconômicas mais radicais entre 1981-86 e 1987-91 apresentou um crescimento médio do PIB *per capita* de quase 2 pontos percentuais. Ao contrário, países que não melhoraram suas políticas viram o crescimento médio do PIB cair 2,6%. O mesmo se observa no crescimento das exportações e da indústria (ver gráfico 1). Quanto à agricultura, os países que reduziram a carga fiscal sobre as principais safras de exportação deram um salto de 2 pontos percentuais no crescimento do valor agregado total da agricultura, enquanto os que penalizavam seus agricultores viram o crescimento agrícola decair em 1,6 ponto percentual.

Se as políticas macroeconômicas são importantes — e são —, acertar o câmbio é uma das maiores prioridades para o crescimento a curto prazo. Os países que reduziram em muito o ágio do paralelo (desvalorizando) e adotaram políticas macroeconômicas realistas obtiveram os maiores ganhos (Gana, Nigéria e Tanzânia). Os que realizaram uma depreciação real de 40% ou mais entre 1981-86 e 1987-91 — todos com câmbio flexível — tiveram um aumento médio do PIB *per capita* de 2,3 pontos percentuais (Gâmbia, Mauritânia e Serra Leoa). Os que valorizaram a moeda — todos com câmbio fixo — sofreram uma queda média



de 1,7 ponto percentual (Camarões, Costa do Marfim e Gabão).

Os ganhos advieram não só de melhores políticas, mas também de sua manutenção. Os países com políticas macroeconômicas julgadas adequadas ou razoáveis tiveram um crescimento médio do PIB *per capita* de 0,4 ao ano em 1987-91 — baixo, mas pelo menos positivo. Ao contrário, nos países de políticas macroeconômicas julgadas ruins ou muito ruins, o crescimento médio do PIB *per capita* caiu 2,1 pontos percentuais ao ano em média.

O grau de intervenção governamental no mercado também fez diferença no crescimento. Os países com intervenção limitada tiveram um crescimento médio do PIB *per capita* de quase 2% em 1987-91, comparado a quedas de mais de 1% nos países com maior grau de intervencionismo.

As políticas econômicas desses países continuaram a evoluir desde o fim do estudo, é claro. A recente desvalorização do franco CFA é uma rara oportunidade para a retomada rápida e importante do crescimento (ver *Em busca da estabilidade: realinhamento do Franco CFA*, neste número). O sucesso, porém, depende em grande medida de 1) a desvalorização vir acompanhada de políticas fiscais e creditícias para garantir que grandes aumentos dos preços domésticos não causem erosão e 2) repassar os benefícios dos preços mais altos de produtos comercializáveis para o produtor agrícola, para que as exportações se tornem um fator dinâmico e puxem o crescimento. Outros países também adotaram medidas para melhorar suas políticas macroeconômicas desde 1991, principalmente Mauritânia, Moçambique, Serra Leoa, Uganda e Zâmbia. Mas as políticas deterioraram em Burundi e Nigéria, enquanto o Quênia mostrou tanto regressão como avanços.

### Espaço para melhores políticas

As reformas políticas ajudaram a restaurar taxas de crescimento positivo do PIB *per capita* em muitos países. Apesar dos avanços em matéria de políticas, a maioria dos países africanos ainda está longe de possuir as mesmas políticas econômicas sólidas dos países que mais crescem na região. Embora mudanças de política econômica tenham aproximado vários países do que seria considerado um bom arcabouço político, ainda há espaço para mais. Mesmo nos de melhor desempenho, os déficits fiscais são grandes e financiados basicamente por auxílio externo, a inflação está acima dos níveis internacionais e o ágio no paralelo persiste. Gana, por exemplo, teve taxas de inflação bem acima dos níveis internacionais (cerca de 30%), enquanto Burundi e Gâmbia tiveram ágio no paralelo de cerca de 20%.

Alguns outros países, apesar de substancial melhora das políticas macroeconômicas, ainda estão longe de ter políticas adequadas.

Que mais deve ser feito para gerar crescimento rápido e reduzir a pobreza? É preciso avançar em todos os aspectos da agenda para o desenvolvimento, especialmente investir em recursos humanos e infra-estrutura. Mas para que tais investimentos tenham retorno, é preciso implantar e manter políticas econômicas sólidas. Vários países africanos estão indo na direção certa em política macroeconômica, agrícola e comercial, e há consenso entre a maioria de seus líderes sobre o que fazer agora. Mas houve pouco progresso na

de safras de exportação e abastecimento. Em vários casos, não há razão para haver paraestatais na comercialização agrícola, podendo-se eliminá-las ao se remover barreiras contra a entrada do setor privado. Tais reformas ajudariam os produtores a colher todo o benefício da depreciação cambial, sendo a receita adicional usada para sanear as paraestatais

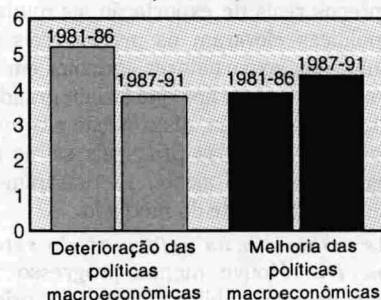
**Primeiro os exportadores.** Já que as exportações são tão importantes para o crescimento, os países deveriam remover impedimentos políticos desnecessários à concorrência das exportações. Dar aos exportadores acesso automático a divisas importadas, eliminar monopólios exportadores e facilitar o acesso a insumos intermediários e bens de capital reduziria o viés contra os exportadores. A promoção governamental de determinadas exportações ou exportadores não seria indicada, dada a dificuldade de se isolarem decisões tecnocráticas de considerações políticas.

**Racionalização de barreiras à importação.** Houve progresso na eliminação do forte controle do governo sobre o acesso a divisas e licenças de importação, mas a maioria dos países só o fez em parte. Os países africanos deveriam continuar a substituir barreiras não-tarifárias por proteção tarifária para racionalizar o regime comercial e aumentar a transparência. Os próximos passos na agenda são simplificar a estrutura tarifária, reduzir as alíquotas mais altas a níveis moderados e instituir um imposto mínimo — desde que haja sistemas adequados para dar aos exportadores acesso a importações isentas de impostos. Tais reformas podem gerar receita para o governo para compensar a queda generalizada e substancial de tarifas e levar a um ambiente mais competitivo e a ganhos de produtividade. Além disso, a adoção progressiva de uma estrutura tarifária baixa e uniforme não sacrificaria a receita fiscal.

**Privatização de estatais.** Uma infra-estrutura de serviços eficiente promoveria investimentos privados e crescimento. Apesar dos esforços de recuperação, a qualidade dos serviços públicos em muitos países permanece baixa. É promissora sua privatização, especialmente porque as alternativas — grandes cortes orçamentários, maior autonomia para as estatais e fazê-las competir no mercado — raramente funcionam onde falta capacidade institucional e vontade de sujeitar as estatais à disciplina do mercado. Fez-se pouco, porém, para alienar empresas “não-estratégicas” não-prestadoras de serviços públicos, reflexo das dificuldades políticas e de outra natureza de tal reforma.

Países de outras regiões estão superando obstáculos contra a privatização e sua

Gráfico 2  
Gastos com saúde e educação  
(% do PIB)



Fonte: *Adjustment in Africa: reforms, results, and the road ahead.*

reforma das estatais e do setor financeiro, onde há muito menos consenso sobre como prosseguir. A reforma desses setores é especialmente difícil devido ao forte corporativismo criado através da intervenção estatal.

**Acerto das políticas macroeconômicas.** Os países devem prosseguir com sua atual estratégia: evitar o câmbio supervalorizado e manter baixas a inflação e o déficit orçamentário. A maioria dos países da região ainda precisa cortar os déficits orçamentários e perdas fiscais indiretas (cobertas pelo sistema bancário) para reduzir a necessidade de financiamento inflacionário ou de mais endividamento externo. É preciso fazer mais para aumentar a poupança. Eliminar altas taxas negativas de juros reais seria um passo importante; entretanto, dada a dificuldade de elevar rapidamente a poupança privada, a melhor opção a curto prazo é aumentar a poupança pública.

**Menor tributação para a agricultura.** Na agricultura, a principal reforma política é a contínua redução dos impostos diretos e indiretos, amenizando o viés contra safras comerciais criado pela supervalorização cambial e liberando preços e vendas

experiência pode ser útil para a África. Alguns deles procuraram ampliar a participação acionária dando a pessoas físicas cupons de ações das estatais ou reservando parte destas para funcionários. Para os monopólios naturais, muitos países preferem entregar a gestão e prestação de serviços públicos essenciais à iniciativa privada — através de *leasing* ou concessões, p. ex. — mantendo a propriedade em mãos do governo.

**Reforma financeira prudente.** O enfoque dado ao desenvolvimento financeiro é correto em geral, mas as reformas sofreram do excesso de confiança no "jeitinho". Os países africanos têm que perseguir uma estratégia tríplice de redução da pressão econômica, restauração da solidez dos bancos e reforço da infra-estrutura financeira. Os programas de ajuste foram apressados demais no saneamento e recapitalização dos bancos em um contexto onde o arcabouço institucional é fraco e os principais devedores (governo e estatais) estão em crise financeira. Muitos programas basearam-se na premissa de que os bancos melhorariam seu desempenho simplesmente com a eliminação de dívidas inadimplentes de seus balanços, trocando gerentes e injetando dinheiro novo para trazer seus ativos para níveis internacionais. Tais medidas foram insuficientes porque às reformas não se seguiram as necessárias mudanças macroeconômicas e estruturais, os gerentes dos bancos continuaram expostos a interferências políticas e faltou capacidade regulatória e fiscalizadora, que só com o tempo evolui.

Uma estratégia mais prudente para restaurar a solvência dos bancos seria enxugar os bancos estatais onde for viável e estimular a abertura de novos bancos. Como a maioria dos países africanos tem pouca capacidade de regulamentar e fiscalizar, o desafio é montar um sistema financeiro que ofereça garantias adicionais contra riscos. Podem incluir a fixação de índices de capitalização maiores que o normal, recorrer mais a bancos estrangeiros e limitar a entrada a bancos de boa reputação, com sólida base de capital. Os países têm que encontrar o equilíbrio entre a necessidade de aumentar a concorrência e garantir a solvência das instituições financeiras.

**Melhor gestão do setor público.** A capacidade de gestão do setor público na África é baixa. Várias reformas de ajuste pretendiam liberar os escassos quadros reduzindo o papel estatal na produção e distribuição de bens e serviços, para que o Estado se concentre em suas tarefas precípuas. Estas incluem segurança, uma estrutura macroeconômica estável para o crescimento e serviços sociais básicos.



**Christine Jones,** dos EUA, é economista sênior do Departamento de Política e Pesquisa do Banco Mundial. É PhD pela Universidade de Harvard.



**Miguel Kiguel,** da Argentina, é economista sênior da Vice-presidência para Economia do Banco Mundial e economista chefe. É PhD pela Universidade de Colúmbia.

Melhorar a capacidade do Estado nessas áreas é parte do processo de desenvolvimento a longo prazo e não algo a se esperar de reformas políticas no curto prazo.

**Reestruturação da dívida.** Até agora, a ajuda direta e empréstimos concessionais mais que compensaram os pagamentos do serviço da dívida. A médio e longo prazos, porém, quando os países adotarem melhores políticas, a dívida pendente bloqueará investimentos privados. O ônus da dívida ameaça ainda corroer os ganhos com exportações e poupança interna que poderiam ser usados em atividades dirigidas ao desenvolvimento no longo prazo. Mesmo as estratégias de alívio da dívida ora em discussão deixariam alguns países com uma dívida insustentável. O enfoque deveria ser reduzir o estoque da dívida a níveis sustentáveis nos países que estão em meio a programas amplos e decididos de reformas políticas, mesmo que isto signifique tratamento diferenciado.

**Proteção aos pobres.** É muito difícil avaliar o impacto do ajuste sobre os pobres pela falta de dados para a região como um todo. Informações da Costa do Marfim indicam que a pobreza aumentou muito no final dos anos 80, quando as políticas se deterioraram e começou a recessão econômica. Dados de outras regiões, especialmente do Leste asiático, demonstram que os países mais bem-sucedidos na erradicação da pobreza incentivaram um crescimento acelerado que utiliza bem a mão-de-obra e investiram muito no capital humano mais pobre. Boas políticas macroeconômicas na África subsaariana também ajudariam a

implantar o crescimento em bases mais amplas de mão-de-obra intensiva, o que beneficiaria os pobres que vivem, em grande maioria, no setor rural. No entanto, as reformas que melhoraram os incentivos aos produtores por vezes tiveram consequências negativas para os consumidores beneficiados por subsídios agrícolas e alimentos importados baratos. Embora haja poucos dados sobre tais subsídios, parece que os alimentos subsidiados eram muitas vezes racionados e não chegavam aos pobres, o que reduz o impacto potencialmente negativo das reformas.

Ao contrário do que se pensa, os países que reformaram suas políticas macroeconômicas conseguiram elevar um pouco o nível dos gastos sociais governamentais como percentagem do PIB (ver gráfico 2). Os países cujas políticas macroeconômicas deterioraram, porém, sofreram queda nos gastos sociais. A eliminação de graves distorções macroeconômicas possibilitou a alguns países restaurar sua base fiscal, dando maior margem para proteção dos gastos sociais. Apesar disso, porém, há muito a ser feito para melhorar a qualidade dos gastos em saúde e educação no sentido de erradicar a pobreza. Os países africanos gastam duas vezes mais de seu orçamento para educação nas universidades do que países como Coreia, Indonésia e Tailândia, apesar de seus altos índices de analfabetismo. Pouco do orçamento de saúde é gasto em serviços de atendimento básico. Uma melhor política de gastos seria desejável não só porque pode melhorar os indicadores sociais a curto prazo, mas também, como já demonstraram os países do Leste asiático, porque contribuiria para um crescimento acelerado e amplo, reduzindo a pobreza a longo prazo.

## Conclusão

Na África, o caminho para o desenvolvimento sustentável e rápido alívio da pobreza deverá ser longo e penoso. Reformas estruturais são essenciais, mas sozinhas não garantem crescimento acelerado; investimentos em capital humano, infra-estrutura e capacidade institucional e um firme compromisso de gestão pública correta são ingredientes importantes e também essenciais. A experiência de países que realizaram reformas na África mostra que o ajuste é o primeiro passo para a retomada do crescimento e do desenvolvimento. ■

*Para maiores detalhes e análise, ver Adjustment in Africa: reform, results, and the road ahead, relatório de pesquisa do Banco Mundial coordenado por Christine Jones e Miguel Kiguel.*