

A economia da Cisjordânia e de Gaza: do crescimento dependente ao crescimento autônomo

ISHAC DIWAN E MICHAEL WALTON

A TRANSMISSÃO do poder na Cisjordânia e em Gaza despertou euforia entre muitos palestinos. Mas eles ingressam em uma nova era enfrentando uma situação econômica frágil como não se via há décadas. O sucesso econômico dependerá essencialmente da reorientação das políticas com vistas ao desenvolvimento autônomo da economia.

Ishac Diwan, do Líbano, é economista sênior da equipe do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995. Quando escreveu este artigo, era economista encarregado de países, territórios ocupados. É PhD pela Universidade da Califórnia, em Berkeley.

Michael Walton, do Reino Unido, dirige a equipe do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995. Anteriormente chefiou a seção de macroeconomia do relatório do Banco sobre os territórios ocupados. Fez mestrado na Universidade de Oxford.

A economia da Cisjordânia e de Gaza (comumente chamadas de territórios ocupados) ingressa em uma nova era de autonomia em meio à crise. As dificuldades econômicas surgiram no início dos anos 80, e após 1987 veio a estagnação. Em 1992 as expectativas de paz alimentaram uma recuperação, mas a esta seguiu-se uma grave recessão em 1993. Desde o final dos anos 80 o desemprego declarado aumentou acentuadamente, o subemprego generalizou-se, as colocações para os que deixam a escola e a universidade tornaram-se tão escassas que as diferenças salariais quase desapareceram, e a pobreza aumentou drasticamente. Muitos serviços públicos estão em desordem: os municípios estão sem dinheiro; os cortes de energia são frequentes; o abastecimento de água é deficitário; e o saneamento é bastante precário.

As condições se agravaram durante a *intifada* (revolta), que começou no final de 1987, mas a principal causa da crise atual é a perda da antiga fonte de crescimento da Cisjordânia e de Gaza — o emprego em Israel e no Golfo. Contudo, novas oportunidades podem se abrir ao governo palestino. Em comparação com o Leste europeu e a ex-URSS, onde a reforma começou com a implosão dos mercados tradicionais e a assistência externa (na maioria dos casos) foi muito pequena em relação ao tamanho das economias, Cisjordânia e Gaza podem se beneficiar de uma grande expansão das oportunidades de comércio e ao mesmo tempo contar com assistência econômica

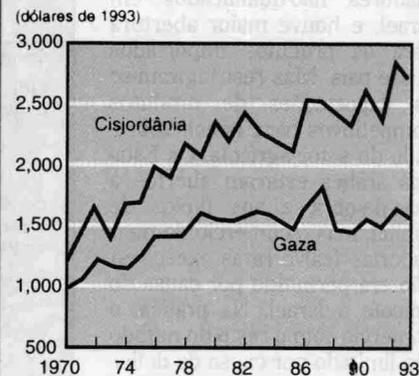
adequada. Em outubro de 1993, os doadores prometeram destinar nos próximos quatro anos US\$2,4 bilhões para a reconstrução da infra-estrutura na Cisjordânia e em Gaza.

Porém essas oportunidades podem ser facilmente desperdiçadas. O êxito a médio e longo prazos dependerá das políticas estruturais adotadas e da criação de novas instituições para gerar emprego e melhorar os padrões de vida. Este artigo descreve os problemas e as opções com que se depara o novo governo palestino no contexto das estruturas criadas durante a ocupação israelense. Focalizam-se os aspectos econômicos em vez dos aspectos políticos. Obviamente os fatos políticos são cruciais para o futuro, mas o progresso nessa área pode ser minado pelo fracasso econômico.

O antigo modelo

As causas da atual crise econômica residem principalmente nos desequilíbrios estruturais do antigo modelo de desenvolvimento. O desempenho econômico do passado e a atual estrutura econômica foram profundamente influenciados pelos 25 anos de desenvolvimento sob a ocupação israelense. Rendas e salários explodiram nos anos 70, estagnaram-se no início dos anos 80 e declinaram no final da década (ver gráfico). Os fatores subjacentes à queda acentuada no desempenho tornam-se evidentes quando se decompõe o crescimento passado em componentes da produção (variações na força de trabalho, no capital e na produtividade da mão-de-obra e do capital).

As rendas estagnaram-se nos anos 80
(renda nacional disponível per capita)



Fontes: Departamento Central de Estatística de Israel e FMI.

Os resultados mostram que o capital cresceu rapidamente nos anos 70 e 80 (as taxas de investimento de 30-40% se comparam às do Leste asiático), mas o emprego diminuiu. O aumento da produtividade global foi considerável nos anos 70, mas nos anos 80 foi insignificante na Cisjordânia e negativo em Gaza (ver tabela). Durante todo o período, a maior parte do investimento de capital destinou-se à habitação e muito pouco à indústria.

Tais tendências resultaram principalmente das políticas internacionais e domésticas vigentes durante a ocupação. As políticas de Israel e dos Estados árabes criaram assimetrias nas relações econômicas com os

Cisjordânia e Gaza — um breve histórico

Cisjordânia e Gaza, juntamente com o que é hoje Israel e a Jordânia, estiveram sob o domínio do Império Otomano até 1917. Perto do final da I Guerra Mundial, a Grã-Bretanha assumiu o controle da Palestina, e em 1922 a Liga das Nações tornou as áreas mandato britânico.

A rivalidade crescente e a fracassada tentativa dos britânicos de servirem de mediadores entre judeus e palestinos levaram a Grã-Bretanha a devolver seu mandato à ONU em 1947. A ONU sugeriu a independência de palestinos e judeus com a divisão do território. Palestinos e árabes rejeitaram a sugestão, e o Estado de Israel foi criado em 1948. Depois de um conflito militar, a Faixa de Gaza ficou sob domínio egípcio e a Cisjordânia sob domínio jordaniano. Durante a guerra árabe-israelense de 1967, a Cisjordânia e Gaza foram ocupadas por Israel, que passou a administrar as áreas na condição de potência invasora, sendo que a Jerusalém oriental foi formalmente anexada por Israel e considerada parte de seu território pelas autoridades israelenses. A anexação

da Jerusalém oriental por Israel não foi reconhecida pela ONU.

Juntas, a Cisjordânia e Gaza têm uma área de cerca de 6.000km²; uma população de 1,8 milhão de habitantes em 1993; um PNB de aproximadamente US\$3,1 bilhões; e um PNB per capita de US\$1.725. A população da Jerusalém oriental é de cerca de 300 mil habitantes, incluindo uns 150 mil judeus, em sua maioria lá radicados desde 1967. Além disso, existem aproximadamente 135 mil israelenses residindo nos cerca de 150 núcleos construídos na Cisjordânia e em Gaza nos últimos 25 anos.

Estima-se que cerca de 3,5 milhões de palestinos vivem atualmente fora da Cisjordânia e de Gaza. Alguns mantiveram seus direitos de residência e podem, em princípio, retornar, mas a volta de outros depende de negociações entre Israel e os palestinos. O número de palestinos que podem realmente retornar também depende de como encarem as futuras oportunidades econômicas na Cisjordânia e em Gaza.

Antes de os palestinos terem assumido o poder, o governo da Cisjordânia e de Gaza estava em mãos do coordenador das atividades do governo indicado pelas autoridades israelenses. A Administração Pública (AP), atuando em nome do coordenador, era responsável por todas

as questões econômicas, como por exemplo a concessão de licenças e autorizações, a regulamentação do comércio, a arrecadação de impostos, a organização da infra-estrutura e dos serviços públicos e a supervisão dos governos locais. A AP contava com cerca de 22 mil funcionários, 95% dos quais eram palestinos. Mas a maioria dos cargos da administração superior era ocupada por israelenses. Em Gaza e Jericó, a AP transmitiu o poder ao governo palestino. Segundo a Declaração de Princípios firmada por Israel e a OLP, a AP seria dissolvida após a inauguração da Junta de Governo Palestina.

Os governos locais na Cisjordânia e em Gaza consistem em 29 municípios e 96 conselhos de aldeia. Além disso, existem 27 acampamentos de refugiados dirigidos pela Agência das Nações Unidas de Trabalhadores e Assistência (UNRWA). Em geral, os governos locais são responsáveis pelos serviços de eletricidade, água, lixo e rodovias locais dentro de sua jurisdição; por sua vez, a AP tem responsabilidade direta pelos serviços de educação, saúde e rodovias interurbanas. Compete principalmente à UNRWA a responsabilidade pela prestação de serviços nos acampamentos de refugiados.

países vizinhos. Depois de 1967, aumentaram muito as oportunidades de emprego para trabalhadores não-qualificados em Israel, e houve maior abertura para os produtos importados desse país. Mas restringiram-se as exportações de produtos competitivos para Israel, sobretudo do setor agrícola. Os Estados árabes estavam abertos à mão-de-obra e aos fluxos de capital, mas o comércio de mercadorias (salvo raras exceções) não era permitido por causa do boicote a Israel. Na prática, o comércio com o resto do mundo era limitado por causa da deficiência das redes de comercialização.

É claro que tudo isso acarretou uma grande dependência das fontes externas de emprego, uma estrutura de comércio em que predominavam as relações com Israel e um déficit comercial de aproximadamente 26% do PIB no final dos anos 80 — quase todo financiado pela renda do trabalho no exterior. O número de palestinos que trabalhavam em Israel aumentou de zero para cerca de 75 mil em 1979 e para 110 mil até 1987, ou seja, 35% da população empregada na Cisjordânia, 45% em Gaza (todo o aumento da taxa de emprego na Palestina) e 7% da taxa total de emprego em Israel. A alta dos preços do petróleo nos anos 70 fez aumentar muito a demanda de mão-de-obra qualificada no Golfo, contribuindo assim para a elevação dos salários nacionais.

Dos anos 80 em diante, porém, o quadro mudou drasticamente. A forte demanda israelense por mão-de-obra palestina diminuiu por causa da desaceleração do crescimento global e da saturação do mercado de trabalho na construção civil; e a demanda de mão-de-obra qualificada no Golfo foi prejudicada pela queda do preço do petróleo e pelo uso crescente de mão-de-obra asiática, mesmo antes da crise do Golfo. Até 1992, 21% da renda da Cisjordânia e 29% da renda de Gaza ainda provinham do trabalho em Israel, uma parcela expressiva porém ignorada provinham do Golfo e somente 5-7% provinham da manufatura interna.

Ao mesmo tempo, a produção interna enfrentava problemas. As oportunidades de investir na produção interna de bens eram restringidas por uma série de normas que limitavam o investimento em atividades que concorressem com os produtores israelenses. Igualmente restritivos eram os entraves à expansão das áreas industriais (o que tornou caríssimos os aluguéis dos terrenos urbanos nos anos 90), o subdesenvolvimento do sistema financeiro formal e o elevado grau de incerteza entre os produtores com relação à sua situação legal e às suas obrigações tributárias.

A que se deve a queda acentuada no desempenho?

(% por ano)

	Cisjordânia		Gaza	
	1970-79	1980-87	1970-79	1980-87
Crescimento anual:				
PIB	8,54	3,56	6,27	1,57
Capital ¹	8,87	7,95	6,07	6,09
Mão-de-obra	-0,63	-0,95	-0,74	-0,45
Contribuição para o crescimento do PIB de:				
Capital	3,55	3,18	2,43	2,44
Mão-de-obra	-0,38	-0,57	-0,44	0,27
PFT ²	5,37	0,95	4,29	-0,60
PFT como % do crescimento do PIB	63,00	27,00	69,00	-38,00

Fontes: Departamento Central de Estatística de Israel e cálculos dos autores.

¹ Baseado em uma série construída a partir de estatísticas das contas nacionais sobre investimento.

² Produtividade fatorial total (PFT) é o resíduo da equação da análise do crescimento, supondo uma participação do capital de 40%.

O desenvolvimento interno era também prejudicado pela precária provisão de bens públicos (água, saneamento, estradas e energia elétrica), cujo nível era muito inferior ao de economias de renda semelhante por causa de limitações de ordem orçamentária e institucional. Por exemplo, o volume de água potável *per capita* é mais de 50% inferior ao da Tunísia e da Jordânia, chegando a somente 1/4 daquele do Egito; o fornecimento de eletricidade *per capita* é igual a 80% do fornecimento do Egito e a 2/3 do da Jordânia. Além disso, a base de recursos de solo e água estagnou-se ou diminuiu — devido em parte ao confisco de terras por Israel — em face do grande crescimento demográfico verificado nos últimos 25 anos.

Essa mistura de integração assimétrica no plano regional e regulamentação repressora no plano interno explica o modelo de crescimento mostrado na tabela. O expressivo crescimento da renda do trabalho no exterior sustentou a economia nos anos 70. A produção interna reagiu, e houve uma transferência maciça de mão-de-obra da agricultura pouco rentável para os serviços em particular — o que fez aumentar bastante a produtividade geral. A renda do trabalho no exterior financiou grandes investimentos privados (além de um grande volume de importações de bens de consumo), mas como a maioria desses investimentos destinou-se à habitação, a capacidade produtiva foi pouco afetada. E quando o emprego no exterior estagnou-se, o mesmo se deu com a produção interna. E para piorar a situação, a economia foi atingida por uma série de choques.

Choques recentes

A *intifada* contribuiu para o declínio verificado depois de 1987, devido às greves, à redução da demanda israelense em outros setores que não o da construção civil e a certo arrocho nos controles econômicos. Mas isso apenas agravou o problema do fraco crescimento. O desenvolvimento econômico desequilibrado que se verificara no passado deixou a economia palestina extremamente vulnerável aos choques econômicos externos. A hiperinflação israelense foi toda importada em meados dos anos 80. Os cisjordanianos puderam adotar o dinar da Jordânia em 1988/89, mas foram colhidos de surpresa pela desvalorização da moeda jordaniana. A crise do Golfo (1990/91) agravou a situação, provocando o fechamento temporário da fronteira com Israel e a

perda permanente de empregos para os palestinos na região, sobretudo no Kuwait, em parte por causa do apoio concedido pela Organização para a Libertação da Palestina (OLP) ao Iraque. A crise também deixou a OLP em aperto financeiro, o que por sua vez acarretou a redução dos fluxos de ajuda para a Cisjordânia e Gaza.

Após vários anos de distúrbios intermitentes causados por toques de recolher e fechamentos de fronteira, o número de licenças para trabalhar em Israel diminuiu acentuadamente em março de 1993. Isso se deveu a motivos políticos e de segurança, mas também marcou uma virada decisiva na demanda israelense por mão-de-obra palestina, quando acabou o *boom* da construção em Israel e novos imigrantes (a maioria da Rússia) vieram substituir os trabalhadores palestinos na indústria e nos serviços. O número de trabalhadores empregados em Israel tornou a cair no início de 1994 por problemas de segurança, mas aumentou gradativamente até chegar aos atuais 55 mil. Conseqüentemente o mercado de trabalho interno foi duramente atingido nos últimos anos, tendo havido redução dos salários na Cisjordânia e em Gaza depois de 1991 e desemprego crescente, sobretudo em Gaza.

Estratégia econômica para depois da paz

Aos recentes choques econômicos — do Golfo sobre Israel — vem somar-se uma grande e permanente mudança adversa nas fontes externas de crescimento da renda. O futuro crescimento da renda dependerá necessariamente da expansão da produção interna. A curto prazo urge compensar a redução da demanda de mão-de-obra, para evitar que a economia entre num ciclo vicioso de renda decrescente e agitação

social crescente. A geração de empregos no âmbito interno também é uma importante meta a médio prazo para ajudar a trazer de volta de Israel a mão-de-obra palestina e abrir espaço para os palestinos que ora estão no exterior.

As autoridades econômicas palestinas se vêem diante de vários dilemas. Deve-se preservar os mercados em Israel ou reorientar o comércio para o mundo árabe? Deverá o governo conduzir a recuperação da economia promovendo a indústria e a independência macroeconômica? Como enfrentará a população os primeiros anos de depressão da demanda de mão-de-obra? Qual a melhor aplicação para o inesperado aporte de capital estrangeiro? Resolver esses dilemas torna-se ainda mais difícil quando entram em jogo os interesses de Israel e da Jordânia.

Relações econômicas internacionais. No passado o desenvolvimento se caracterizou pela integração assimétrica na região. Para aumentar os salários e o emprego na Palestina, é preciso agora substituir a exportação de mão-de-obra pelo comércio de mercadorias. Para ter maior autonomia será necessário desligar-se de Israel? Do ponto de vista econômico isso quase certamente seria um equívoco: a curto prazo, a perda de renda, especialmente a dos que ainda estão trabalhando em Israel, pode fazer a economia entrar numa espiral viciosa decrescente. A longo prazo, isso significaria desprezar uma oportunidade estratégica — o aproveitamento da posição intermediária da economia palestina entre Israel e o mundo econômico árabe. Fechar-se atrás de barreiras comerciais também é inviável para uma economia pequena e aberta. O ideal seria manter fortes laços econômicos com Israel — porém em condições mais simétricas — e buscar novos mercados na região e em outros lugares. Mas enquanto Israel não tiver relações econômicas diretas com os outros países da região, o comércio deles com a Cisjordânia e Gaza permanecerá limitado. Tais preocupações já se evidenciam nos primeiros acordos econômicos firmados com a Jordânia e Israel (ver, neste número, o artigo de Karim Nashashibi e Oussama Kanaan).

Gastos governamentais e tributação. No passado, a participação do governo na economia da Cisjordânia e de Gaza foi ao mesmo tempo tímida e excessiva. Certamente foi tímida no que tange à provisão de serviços econômicos e sociais. A expansão dos serviços infra-estruturais será fundamental para remover os obstáculos ao crescimento empresarial (por exemplo, desenvolvimento das áreas industriais e aumento da oferta de energia elétrica, estradas e água). Isso exigirá mudanças de políticas em certas áreas, como por exemplo decisões sobre alocações fundiárias, um programa de investimento e recuperação financeira, e a criação de instituições setoriais (na maioria dos setores existe atualmente uma mistura de instituições públi-

cas fracas e uma multiplicidade de organismos não-governamentais).

De médio para longo prazo, a infra-estrutura econômica e o desenvolvimento social são igualmente importantes para manter as tradicionais vantagens comparativas dos palestinos (em experiência e capacidade empresarial) e para reorientar essas vantagens em benefício de uma interdependência maior. Tal como no caso do comércio, uma estratégia interdependente para a infra-estrutura — fortalecendo, por exemplo, a vinculação regional no tocante a redes elétricas, de transporte e de telecomunicações — trará maior autonomia real do que a onerosa busca da auto-suficiência. Em se tratando de serviços sociais, os palestinos provavelmente ainda estão à frente em *know-how* no mundo árabe, embora essa vantagem tenha diminuído com a evasão de cérebros. (Depois da guerra do Golfo, os trabalhadores qualificados passaram a retornar em maior número, contribuindo para o achatamento das diferenças salariais internas.) Uma estratégia sensata para o ensino deverá buscar a melhoria da qualidade e uma rápida modernização curricular em todos os níveis. O sistema de ensino superior esteve muito voltado para as matérias e profissões acadêmicas. Provavelmente será necessário reorientá-lo em função do aumento do emprego qualificado.

Mas para aumentar a oferta desses serviços será preciso fazer maiores gastos. O mesmo vale para a organização da polícia e da segurança palestinas (que pode exigir pelo menos 5% do PIB). A segurança e a ordem são, é claro, condições necessárias para qualquer atividade econômica e inicialmente deverão constituir as principais preocupações das autoridades. Mais gastos públicos implicam mais financiamento. Será que implicam também mais impostos? Atualmente, parte dos impostos pagos pelos contribuintes na Cisjordânia e em Gaza vai para o Tesouro israelense (cerca de 8% do PIB). Pelo acordo econômico firmado recentemente, a maioria desses impostos reverterá ao governo palestino. Mas isso não basta para resolver imediatamente o problema das finanças públicas. O governo palestino terá de aumentar a base tributária e fortalecer a administração — medidas nada populares para o novo regime.

Regulamentação para o crescimento do setor privado. O papel da iniciativa privada é fundamental para um crescimento mais autônomo da economia. Também nesse caso a participação do governo tem sido ao mesmo tempo tímida e excessiva: o governo tomou medidas enérgicas para controlar e restringir a produção do setor privado, mas foi incapaz de criar uma infra-estrutura jurídica, financeira e institucional para as atividades daquele setor. A experiência internacional mostra que é oneroso e contraproducente o governo dirigir a atividade econômica. Mas um governo

realmente forte tem importante papel a cumprir no apoio ao investimento privado.

Existem dois tipos de políticas que afetam o contexto empresarial: eliminação dos entraves regulamentares e fortalecimento institucional. A eliminação dos entraves regulamentares é tarefa que em geral pode ser realizada rapidamente, e o novo governo palestino precisa avançar mais nessa área. Já o fortalecimento institucional demanda mais tempo. Merecem atenção especial os sistemas jurídico e regulamentar que são tão importantes para a proteção da iniciativa privada e a observância dos contratos. A curto prazo, a falta de serviços financeiros também restringe a atividade. Certos serviços já estão sendo prestados com aparente eficiência pelos prestamistas, e, como em quase todas as partes do mundo, o capital acionário é a principal fonte de financiamento para a expansão. Mas a existência de um sólido sistema bancário é de suma importância para o desenvolvimento futuro, para a mobilização de depósitos e o fornecimento de capital de giro e outros serviços financeiros para uma comunidade empresarial em expansão. Isso requer decisões sobre participação no mercado, regulamentação bancária e supervisão. Algumas bases já foram lançadas com o acordo econômico firmado com Israel, que cria uma autoridade monetária palestina. Um acordo a ser firmado com a Jordânia deverá fortalecer as relações bancárias entre as duas economias.

Política macroeconômica. Deve o novo governo palestino ter uma política fiscal e monetária independente? O acordo firmado recentemente deixa essa questão em aberto. Uma independência maior isolaria a economia dos choques causados pelos países vizinhos (a Jordânia, em particular, enfrenta riscos macroeconômicos consideráveis, embora alguns deles estejam ligados ao virtual fluxo de capital para a Cisjordânia e Gaza). Futuramente talvez seja importante controlar os ingressos de capital de investidores palestinos. Contudo, a possibilidade de haver independência será limitada pelo alto grau de mobilidade do capital na região — o que já está implícito nos requisitos para acordos bancários comuns com a Jordânia. E os verdadeiros benefícios da independência só se fazem sentir quando a credibilidade macroeconômica está sedimentada, coisa difícil de conseguir e que requer uma tradição de prudência. De fato, considerando as pressões orçamentárias que o governo palestino deverá enfrentar nos próximos anos, a falta de uma política monetária independente pode contribuir para a estabilidade.

Caso se opte por um sistema com moeda independente, convém começar com uma versão relativamente restrita, como num conselho monetário (em que a moeda nacional é lastreada pela moeda estrangeira à relação de um para um). Daí se poderia evoluir para uma moeda realmente madura, que traria maior autonomia quando a dis-

ciplina — e a correlativa demanda pela moeda — já estivesse plenamente estabelecida.

Demanda de mão-de-obra e pobreza durante a transição. O emprego e os salários reais serão os principais determinantes da extensão e do grau da pobreza. Existem mecanismos bem concebidos para proteger os grupos vulneráveis não só através de redes comunitárias e de famílias extensas, mas também de atividades da Agência das Nações Unidas de Trabalhadores e Assistência. Esses mecanismos servem perfeitamente para lidar com os problemas que afetam grupos específicos, mas não são os mais indicados para lidar com reduções generalizadas na demanda de mão-de-obra, já que os efeitos adversos atingem simultaneamente a maioria das famílias e comunidades.

Uma estratégia para a mão-de-obra contará com a ajuda de dois dos principais elementos da futura estratégia. Primeiro, a recuperação e a expansão da infra-estrutura social e econômica gerarão mais empregos na fase de construção. Segundo, a reorientação da produção, à medida que o comércio de mercadorias for substituindo a exportação de mão-de-obra, gerará cada vez mais empregos permanentes.

Porém tais medidas provavelmente acarretarão desemprego e subemprego elevados. Isso vale sobretudo para a mão-de-obra não-qualificada, já que os trabalhadores dessa categoria se concentram nas famílias pobres cujos mecanismos alternativos de proteção são os mais frágeis. A melhor maneira de atingir esse grupo é através de programas de obras públicas com baixa remuneração, de preferência, mas não necessariamente, relacionados a atividades produtivas. Os baixos salários são importantes não só porque geram mais emprego com determinado orçamento e funcionam como mecanismo de auto-seleção para atingir as famílias mais pobres, mas também porque evitam a majoração dos salários nas atividades produtivas permanentes. A administração civil iniciou um programa de obras públicas após o fechamento da fronteira em 1993, o qual deu emprego temporário a 20 mil trabalhadores, dependendo da duração do fechamento. O estigma da associação com a administração pública não deve inviabilizar um programa que é eficaz para remunerar os pobres.

Mas essa política transitória não deve ser confundida com emprego público permanente. É urgente a necessidade de capacitar a administração palestina — de fato, embora muitos palestinos trabalhassem na administração pública, pouquíssimos cuidavam da formulação de políticas, de modo que há falta de experiência administrativa. Além disso, será necessário integrar os palestinos retornados de Túnis. Mas o tamanho da administração pública precisa ser rigidamente controlado a fim de evitar futuros problemas fiscais e de pagamento de funcionários — essa deve ser uma área

difícil de controlar devido ao fraco mercado para palestinos qualificados e também ao contingente de funcionários quase-públicos da OLP que ora residem no exterior.

Uso eficaz dos recursos externos. O financiamento disponível (US\$2,4 bilhões) representa ao mesmo tempo uma oportunidade única e um risco potencial, caso a economia não se ajuste rapidamente à situação de autonomia. O risco é de que o governo palestino, a comunidade internacional ou Israel não consigam criar as condições econômicas e estruturais necessárias para sustentar o crescimento rápido e atrair o capital privado a médio prazo. Isso pode ocorrer de várias maneiras. Pode haver uma solução inadequada para as limitações ao crescimento pelo lado da oferta, quer se trate do contexto jurídico para a atividade do setor privado ou da eliminação dos gargalos infra-estruturais. As oportunidades de comércio podem permanecer limitadas, seja devido à incapacidade de melhorar o acesso no mundo árabe, na OCDE ou em Israel, seja devido à tentativa de fomentar a industrialização através da proteção ao comércio e dos subsídios. A poupança pública pode estagnar-se, devido a falhas na arrecadação da receita ou excesso de gastos ordinários. E pode haver investimento público em atividades ineficientes e improdutivas.

O crescimento induzido pela ajuda externa também cria seus próprios pontos vulneráveis. Outros países, muitos dos quais no Oriente Médio, já conheceram surtos de crescimento que redundaram em fracasso. Quando os surtos são provocados por influxos externos, a redução destes pode destruir o sistema financeiro interno e também o bem-estar social e econômico, se o sistema vigente não for suficientemente flexível para ajustar-se a uma diminuição dos recursos externos. Um princípio básico é que os influxos oficiais externos devem complementar, e não substituir, o esforço tributário interno. Se no plano interno não houver progresso no tocante à mobilização de recursos para o desenvolvimento, o financiamento externo pode pôr a economia da Cisjordânia e de Gaza na trilha da dependência externa, tornando-a vulnerável a crises de dívida.

Conclusão

No passado, o crescimento econômico da Cisjordânia e de Gaza foi alimentado pela demanda de mão-de-obra palestina em centros de atividade externos, em Israel e no Golfo. À medida que essas fontes de crescimento vão desaparecendo, a situação econômica da maioria dos palestinos torna-se incerta como jamais o fora em muitos anos. A paz pode abrir oportunidades: para o comércio, para uma ação governamental mais independente e para os recursos externos. Tais oportunidades podem ser aproveitadas para reorientar a economia para novas fontes internas de crescimento, mas podem também ser desperdiçadas.

Isso dependerá da estratégia econômica escolhida. Cinco áreas são especialmente importantes: maximização dos vínculos comerciais; estabelecimento de um contexto propício ao investimento privado; fortalecimento das instituições — do ministério da Saúde ao sistema bancário privado; criação de uma rede de seguridade durante o que pode vir a ser um duro período de transição, especialmente através do emprego público temporário; conseguir que a assistência promova a autonomia em vez de gerar dependência, ainda que seja preciso aumentar a base tributária interna. Algumas dessas políticas causarão conflitos internos, enquanto outras envolverão negociações com Israel e a Jordânia. Provavelmente será necessário agir em todas essas frentes para conduzir a economia pela trilha do desenvolvimento autônomo. ■

A pedido do Grupo de Trabalho Multilateral para Desenvolvimento Econômico e Cooperação Regional, o Banco aumentou a sua contribuição no tocante aos desafios enfrentados pelo Oriente Médio e empreendeu uma análise sobre as perspectivas de desenvolvimento das economias da Cisjordânia e de Gaza. O resultado foi um estudo em seis volumes, *Developing the occupied territories: an investment in peace*. O volume introdutório é complementado por cinco outros que abordam as principais áreas — macroeconomia, setor privado, agricultura, infra-estrutura e desenvolvimento de recursos humanos. Este artigo se baseia na matéria contida no volume 2: *Macroeconomia*. Prem Garg coordenou o grupo de trabalho do Banco para os territórios ocupados e orientou a preparação do relatório em seis volumes.

Outras leituras:

Program for development of Palestinian national economy for the years (1994-2000), Executive Summary. PLO, Department of Economic Affairs and Planning, July 1993; *Declaration of principle on interim self-government arrangements*. September 13, 1993. The Institute for Social and Economic Policy in the Middle East, Harvard University, Mar. 1994. App. 1. (Near East economic progress report, 1); *Protocol on economic relations between the government of the State of Israel and the PLO, representing the Palestinian people*. April 29, 1994. The Institute for Social and Economic Policy in the Middle East, Harvard University, no prelo. (Near East economic progress report, 2); Fischer, Stanley; Rodrik, Dani & Tuma, Elias (eds.). *The economics of Middle East peace*. The MIT Press, 1993; e Fischer, Stanley; Hausman, Leonard J.; Karasik, Anna D. & Schelling, Thomas C. (eds.). *Securing peace in the Middle East: project on economic transition*. The MIT Press, 1993.