

SEÇÃO ORDINÁRIA

ÁREA 2: HISTÓRIA ECONÔMICA E ECONOMIA BRASILEIRA

SUB-ÁREA 2.2: HISTÓRIA ECONÔMICA GERAL

A Industrialização da África Subsaariana e a Política de Substituição de Importação

Ana Paula Fontainhas Mendes*

Mário Augusto Bertella**

Rudolph Fabiano Alves Pedroza Teixeira***

Resumo: Este artigo tem como objetivo contribuir para a compreensão do processo de substituição de importação no Subsaara. O processo de industrialização na África Subsaariana ocorreu em duas fases: uma primeira etapa, muito incipiente ainda durante o regime colonial, teve início por volta da década de 1920 e terminou ao final dos anos quarenta; uma segunda fase de industrialização teve início ao final dos anos cinquenta e ganhou força nos anos sessenta, quando a substituição de importação foi implementada mais amplamente. Embora esses países tenham sido os últimos a lançarem-se na estratégia substitutiva de importação, eles seguiram os mesmos passos da América Latina e, como os constrangimentos estruturais do mercado interno e as restrições externas eram mais fortes, o insucesso da política de substituição de importação chegou cedo e o impacto negativo sobre essas economias teve maior magnitude.

Palavras-chave: África Subsaariana; Substituição de Importação; Industrialização

Abstract: This article aims to contribute to the understanding of the process of import substitution in Sub-Saharan. The process of industrialization in Sub-Saharan Africa occurred in two phases: a first step, even very early during the colonial regime began around the 1920s and ended in the late forties; a second phase of industrialization began in the late fifties and gained momentum in the sixties, when import substitution was implemented more widely. Although these countries were the last to embark on the strategy of import substitution, they followed the same steps of Latin American countries, and as the structural domestic and external constraints were too strong, the failure of the policy of import substitution arrived early and the negative impact on these economies had a greater magnitude.

Key-words: Sub-Saharan Africa; Import Substitution; Industrialization

* Professora universitária. Mestre e Doutora em Economia pela FEA/USP.

** Professor-Doutor da FCLAR/UNESP.

*** Economista da ELETROBRÁS. Mestre em Economia pela FCLAR/UNESP.

Introdução

A substituição de importação foi uma das estratégias de desenvolvimento que começou a dominar a forma de industrialização da maioria dos países em desenvolvimento no período do pós-guerra. Em grande parte dos países da América Latina, principalmente, Brasil, México e Argentina, presenciou-se a implementação consciente de políticas de substituição de importação a partir dos anos cinquenta e início dos anos sessenta. Os países da África Subsaariana¹, logo após a independência, identificaram-se ideologicamente com essa estratégia, que passaram a implementá-la nos anos subseqüentes; na verdade, essa foi a única estratégia que se identificou com a ideologia de desenvolvimento germinada no processo de independência das nações africanas. Contudo, de que modo esse processo ocorreu nos países africanos e a razão de seu relativo fracasso ainda não são bem conhecidos.

Na primeira metade da década de 1960, Tanzânia, Zâmbia e Nigéria iniciaram a implementação da indústria de substituição de importação em grande escala; posteriormente, verificou-se a implementação desta estratégia em Gana, Madagascar, entre outros países e, até os anos de 1980, presenciou-se a substituição de importação nos demais países subsaarianos.

Como esse processo ocorreu no Subsaara é bem menos claro do que na América Latina, pois, como a maioria dos países desta área do continente africano apenas obteve a independência ao final da década de cinquenta e sessenta, pouca atenção lhes foi dada na literatura desse período. Embora esses países tenham sido os últimos a lançarem-se na estratégia substitutiva de importação, eles seguiram os mesmos passos da América Latina e, como os constrangimentos estruturais do mercado interno e as restrições externas eram mais fortes, o insucesso da política de substituição de importação chegou cedo e o impacto negativo sobre essas economias teve maior magnitude.

A manufatura africana, contrariamente ao que se pensa, começou a desenvolver-se desde o início do século XX, mais especificamente em 1920, ainda em plena época colonial. O processo de industrialização na África Subsaariana ocorreu em duas fases: uma primeira etapa, muito incipiente ainda durante o regime colonial, incentivada pelos colonos, teve início por volta desta época e terminou ao final dos anos quarenta; uma segunda fase de industrialização teve início ao final dos anos cinquenta e ganhou força

¹ A África Subsaariana corresponde aos países que não fazem parte do norte da África. Neste estudo, devido a características político-econômicas distintas, excluiu-se a África do Sul.

nos anos sessenta, quando a substituição de importação foi implementada mais amplamente. Nesse último período, a industrialização é, assim como na América Latina, uma estratégia política consciente que objetiva superar o subdesenvolvimento. Na região subsaariana, o processo de substituição de importação seguiu a dinâmica típica de qualquer processo de substituição de importação. Esta estratégia terminou na segunda metade dos anos oitenta, mediante a política de ajustamento estrutural que condenou esse tipo de regime de industrialização para a região.

Este artigo tem como objetivo contribuir para o entendimento do processo de substituição de importação no Subsaara. Para tal, ele está organizado da seguinte forma: na primeira seção, apresentamos a primeira fase da estratégia de substituição de importação ocorrida na África Subsaariana; na seção seguinte, descrevemos a segunda etapa deste processo; na terceira seção, indicamos os fatores que contribuíram para que a substituição de importação não fosse bem sucedida; na próxima seção, apresentamos seus resultados; por fim, fazemos uma breve conclusão focalizando os principais entraves a esse processo na região.

1. A Primeira Fase da Substituição de Importação

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

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

Até 1949, os agentes internacionais e, particularmente, os governos coloniais locais nunca tinham incentivado a introdução de uma política industrial nas colônias africanas, pelo menos vigorosa. Esse tipo de política entraria em conflito com a missão primária dos governantes europeus de fornecerem à metrópole um mercado para os seus

bens manufaturados e de ofertarem matéria-prima barata. As grandes firmas comerciais européias, por seu lado, mantinham-se comprometidas com o fluxo de produtos das colônias para o mercado internacional em nome da metrópole. Ademais, esses grandes comerciantes somente conseguiam sobreviver às vicissitudes do mercado internacional e à instabilidade de preços de *commodities* africanas explorando ao máximo os produtores locais, o que os tinha tornado extremamente cautelosos e hesitantes em mudarem seus investimentos de exportação/importação, de alta liquidez, para assumirem o risco do investimento em capital fixo de pouca liquidez nos mercados africanos que sabiam ser restritos aos poucos europeus que ali viviam.

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

Austen (1987), no entanto, afirma que o verdadeiro esforço de industrialização, na realidade, ainda não existia porque não havia pressão dos agentes nacionais, colonos, comerciantes e artesãos locais ou imigrantes, que identificassem seus interesses com o desenvolvimento de uma indústria internacionalmente competitiva. O mesmo autor alerta que a falta de pressão não significava falta de empresas locais, mas sim a ausência de competição dos empresários domésticos com os grupos internacionais. Essa apatia nacional se devia à incapacidade dos agentes nacionais de reagirem às barreiras estruturais e de preços impostas pelas grandes firmas. Por exemplo, a redução de preço de bens importados eliminou seus mercados de têxteis, corantes naturais e de fragmentos de borracha e metal. As empresas artesãs, impossibilitadas de competir, tiveram de ajustar sua produção e passaram a funcionar de forma complementar ou de forma relativamente independente das empresas européias — por exemplo, na produção têxtil, passaram a produzir um pano mais barato, o que significava um retrocesso, e passaram a confeccionar roupas mais finas, em vez de produzirem tecidos finos.

Os grandes proprietários agrícolas e de extração mineral também não tinham muito interesse em investir na manufatura local, quer direcionada para o mercado local,

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

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

Foi nesse ambiente econômico que, nos anos vinte, inicia-se a primeira fase de industrialização na África Subsaariana. Esse início só foi possível porque países como Congo Belga, atual Congo Brazzaville, Rodésia do Sul, hoje Zimbábue, e Quênia², que estavam sob menor controle do poder metropolitano, começaram a produzir domesticamente, em pequena escala, produtos que continham grande proporção de matéria-prima local, como têxteis, garrafas, sabão e cigarros³ (Coulson, 1982; Forrest, 1982). O interesse e necessidade de substituir importações foram manifestados pelos colonos que tinham mais força política que os empresários imigrantes — libaneses, outros árabes e indianos — e a população autóctone artesã. A partir desse período, esses

² Esses países viriam a constituir dois dos três pólos industriais subsaarianos.

³ Conforme Stoneman (1982), produtores de algodão de Uganda e Ruanda (de hoje) já fabricavam têxteis também.

colonos buscaram aderência e apoio formal e informal do governo local, conseguindo obter tarifas de proteção do mercado local, abrindo espaço para os primeiros passos do longo e lento processo de promoção do desenvolvimento da manufatura⁴.

Em 1927, sob o entusiasmo de desencadear as forças internas que dessem início a uma nova forma de acumulação de capital, e visionando o alargamento do mercado, esses países, em conjunto com Tanzânia, Uganda e Zaire (atual República do Congo), criaram o mercado comum do leste africano⁵ e o mercado comum da África central. Nesses mercados, vigoravam: i) livre circulação de bens manufaturados, agrícolas e minerais; ii) certa complementaridade na manufatura entre as nações; e iii) tarifas comuns para o comércio no mercado comum e deste para o mercado externo. No entanto, no grosso do continente, a política colonial continuava negando o estabelecimento de empresas manufatureiras, a menos que fossem essencialmente ligadas à produção agrícola para exportação.

Todavia, esse incipiente processo foi interrompido pela crise dos anos trinta, pois os interesses industriais das metrópoles, particularmente da Inglaterra, fizeram com que se evitasse qualquer investimento na manufatura para o mercado local, o que representou um retrocesso do processo iniciado nos países listados anteriormente, com exceção do Zimbábue. Com a grande depressão dos anos trinta, o preço das exportações agrícolas da África Subsaariana caiu dramaticamente, levando a uma queda substancial na renda dos governos coloniais; mesmo assim, não foi permitida a expansão do estímulo à indústria, particularmente em Tanganyica, atual Tanzânia, que tentava dar os primeiros passos. Contrariamente, em diversas colônias, os governos cortavam os gastos e continuaram expandindo largamente a produção agrícola para exportarem maiores quantidades, de forma a compensarem a baixa de preços, sufocando a manufatura que dava sinais de início (Kilby, 1969 e 1975; Coulson, 1982; Forrest, 1982).

A crise mundial, que se estabeleceu na década de 1930, renovou o interesse dos colonos locais em desenvolver a manufatura; desta vez, estes fizeram uma grande movimentação apoiada pela burocracia colonial, sendo mais bem sucedidos. A

⁴ Na verdade, o grande apoio de que os colonos locais precisavam para desenvolver a manufatura só vingaria ao fim da década de 1940.

⁵ O mercado do leste africano era formado por: Tanzânia, Uganda e Quênia. A Federação do Sul foi formada pela Rodésia, atual Zimbábue, Nyasíland, atual Malaui e Bechuanaland, atual Botsuana. O mercado da África central era formado por Zâmbia e Rodésia do Norte (Stoneman, 1982). Mais tarde, em 1950, foi criada a Comunidade Econômica dos Estados do Oeste Africano, constituída por: Nigéria, Benin, Costa de Marfim, Gana, Níger, Chad, entre outros países da África Ocidental (Forrest, 1982).

burocracia colonial apoiou o movimento porque, com a crise nas metrópoles, sentia-se ameaçada de perder sua posição privilegiada nas colônias — seus empregos e as outras rendas que a posição lhe proporcionava — e os colonos, particularmente os proprietários de pequeno e médio portes, estavam ameaçados de desapropriação das terras que lhes haviam sido concedidas séculos atrás para exploração. O grande movimento resultou no início do estabelecimento de investimentos dos empresários metropolitanos, em associação com os colonos, na manufatura de bens de consumo relativamente leves.

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

A guerra da Coréia, entre 1950 e 1953, criou forte escassez de oferta de quase todas as matérias-primas, redundando em preços de bens primários mais elevados, o que, por sua vez, aumentou a renda para as colônias e a disponibilidade de divisas para importação. Porém, ao mesmo tempo, a guerra criou escassez de bens de consumo nos centros capitalistas, inclusive na Inglaterra, levando à impossibilidade de fornecimento desses bens para as colônias (Coulson, 1982; Forrest, 1982). É precisamente essa inabilidade das metrópoles em fornecer bens de consumo para as colônias que foi o fator essencial na decisão dos governos metropolitanos de encorajar a produção para substituir a importação em toda a região africana; assim, próximo aos anos cinquenta, empresas estrangeiras começaram a investir em outras colônias, principalmente no Quênia, Tanzânia, Nigéria, Costa do Marfim, Gana e Senegal, entre outros — além do Zimbábue, que, de acordo com Arrighi (1973), já recebia um forte investimento estrangeiro.

O início do processo de substituição de importação foi tímido, privilegiando a indústria de extração mineral e o processamento de produtos agrícolas, atividades que já

eram beneficiadas desde 1945. A opção por esses setores se deveu essencialmente à dimensão reduzida dos mercados africanos, à baixa renda da população e à ausência de infraestrutura para a indústria local; de fato, como o modelo primário-exportador favoreceu os grandes colonos e estes não tinham interesse em promover infraestrutura e serviços básicos, os investimentos nesses setores foram pequenos, realizados pelo capital estrangeiro, e tinham como meta a exportação.

Ficou evidente que esse primeiro período de desenvolvimento da indústria envolveu conflitos de interesses entre a orientação nacional e internacional — do governo metropolitano e de grupos de empresários internacionais — gerando um efeito de *stop and go* no processo, ou seja, provocando alternância entre avanços e retrocessos. Como um dos objetivos da política metropolitana era emperrar o processo para ter o monopólio do mercado para seus bens manufaturados, os países da África Subsaariana chegaram aos anos cinquenta sem o que se pode chamar, de fato, de uma base, ainda que incipiente, de indústria, à exceção do Zimbábue⁶. Assim, podemos afirmar que, para grande parte da região, nessa fase, a industrialização não passou de tentativas frustradas.

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

2. A Segunda Fase de Substituição de Importação

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

⁶ No Zimbábue, em 1945, a participação da indústria no PIB representava, aproximadamente, 12%, enquanto a agricultura, 20%. No período de 1946 a 1953, a manufatura teve um crescimento bruto médio de 20%. Se incluídos os setores de infra-estrutura e construção, a taxa de crescimento para o período foi de 25% (Stoneman, 1982, p. 281).

Vale ressaltar que, em grande parte dos países, os governantes assumiram a liderança de economias totalmente empobrecidas, com as finanças públicas quase esgotadas, praticamente sem as instituições de base para gerir um país, com elevada escassez de capital físico e humano — elevada taxa de analfabetos, 71,7% em 1970 (*World Bank*, 1994) — e uma grande massa de trabalhadores com pouca experiência e treinamento; a esses fatores, adicionavam-se ausência de poupança doméstica e uma infraestrutura deficiente.

Nesse contexto, a segunda fase da industrialização da África Subsaariana, que se inicia logo após o período de mudança do poder das metrópoles para a população autóctone⁷, é emanado da ideologia anticolonial, da antiexploração e da ruptura com o capital estrangeiro visto como neocolonial. Foi na presença de tamanhas restrições e sob pressão dos termos de troca declinantes dos produtos primários — que reduzia cada vez mais a capacidade de importar —, que se germinam novas políticas para enfrentar o subdesenvolvimento relativamente severo. Os novos governantes africanos, diante da situação calamitosa de seus países, concluíram que o caminho para o desenvolvimento estava em basear suas economias em novas atividades produtivas, em outros setores. Espelhando-se no relativo sucesso de desenvolvimento voltado para dentro dos países da América Latina, resolveram adotar a substituição de importação como estratégia para superar a miséria da região; portanto, os anos sessenta representam o marco da primeira tentativa de uma política de industrialização para quase todos os países da África Subsaariana.

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

⁷ Nesse período, entre o final dos anos cinquenta e início dos anos sessenta, a região subsaariana era a menos industrializada do mundo, segundo *World Bank* (1994).

Com a substituição de importação, os bens importados passariam a ser produzidos domesticamente e os efeitos negativos dos termos de troca em queda seriam minimizados, resolvendo em parte o problema do desequilíbrio do balanço de pagamentos. Acreditava-se que, no longo prazo, os termos de troca desfavoráveis seriam revertidos com o deslocamento da estrutura de exportação de bens primários para bens cujos preços tendiam a ser mais elevados e com menor elasticidade de demanda; para tanto, a meta final articulada pelos governantes era incentivar o investimento estrangeiro⁸, adquirir as novas tecnologias dos países centrais para, posteriormente, diversificar a indústria e, orientando-se para fora, expandir a pauta de exportação e penetrar paulatinamente no mercado internacional de bens manufaturados e competitivos⁹.

2.1. Substituição de Importação Financiada pelo Capital Externo e Estatal

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

Assim, no início dos anos sessenta, os governos implementaram medidas tanto para expandir os negócios dos empresários estrangeiros¹⁰, de sua base inicial nos setores de comércio — externo e doméstico — e distribuição para o setor de produção manufatureira, como para atrair mais capital estrangeiro privado. Como aponta Stein (1992), a política pública para encorajar o investimento estrangeiro abrangia as seguintes medidas: isenção de impostos, preferência no acesso ao crédito, baixa taxa

⁸ O que pode parecer, em princípio, contraditório, mas a necessidade econômica é maior do que as ideologias, como será explicado logo a seguir.

⁹ Conforme Mkandawire e Soludo (1999), os governantes africanos tinham a intenção de fazer com que os bens manufaturados passassem, no futuro, a assumir o papel de bens provedores de divisas, já que seus preços oscilavam menos do que os bens primários.

¹⁰ Isso não significa que inexistia, nesse período, investimento doméstico na manufatura. O Estado começou a investir nas estatais graças às receitas provenientes da exportação de bens primários.

alfandegária, diferenciação de câmbio para investidores e isenção de impostos aduaneiros para importação de bens de capital.

Essas medidas acabaram favorecendo a instalação de uma tecnologia intensiva em capital. A regulamentação, por parte do governo, do salário mínimo no setor privado maior do que no funcionalismo público e as restrições sobre contratos, garantindo a estabilidade total do emprego, encorajaram ainda mais a intensidade do capital em detrimento da mão-de-obra. Tais fatos tinham implicação direta sobre o custo e produtividade do trabalho, uma vez que, com garantia de estabilidade, os trabalhadores não tinham incentivos para aumentar a produtividade; dessa forma, seguindo um padrão típico de substituição de importação, uma indústria calcada no capital foi estabelecida, sacrificando a vantagem comparativa no uso de trabalho e de recursos naturais¹¹.

O capital estrangeiro foi direcionado para as indústrias de produção de bens de consumo não-duráveis e para as indústrias de bens que não podiam ser importados — é o caso das indústrias de material de construção e de processamento de alguns minerais. No entanto, a tecnologia importada somente era lucrativa na produção em grande escala, ou seja, era uma tecnologia desenvolvida para o consumo de massa. Na África, como o mercado era pequeno, particularmente porque a renda era muito baixa, não havia uma massa consumidora de bens manufaturados, o que tornava inviável a produção em níveis rentáveis. As empresas multinacionais tentaram exportar bens manufaturados na região, porém, a carência de infraestrutura de transportes ligando os países fronteiriços e as más condições portuárias representaram um obstáculo à exportação para os demais países da região. As multinacionais perceberam essas dificuldades logo no início, o que as levaram a mudar a concentração de suas atividades para exploração de minérios nobres e petróleo¹².

Com o capital estrangeiro sendo privilegiado, o exíguo capital privado local não teve um papel significativo no desenvolvimento nessa fase da indústria. As suas atividades foram concentradas na produção de pequena escala, no comércio, na distribuição regional, bem como no setor de transportes. Essa classe, embora desfavorecida, não foi liquidada e viria a compor uma facção local com idéias

¹¹ O que resultaria, cedo ou tarde, em implicações negativas na conta corrente e viria a comprometer a própria sustentabilidade da indústria.

¹² Segundo Gulhati & Sekhar (1982), no Quênia e Zâmbia, as multinacionais montaram indústrias voltadas para a exportação. Em Zâmbia, essas empresas foram nacionalizadas a partir da segunda metade da década de sessenta, quando passaram a produzir apenas para o mercado interno. Algo similar ocorreu na Tanzânia.

nacionalistas que, embora evitada inicialmente pelo Estado, viria a aliar-se ao governo na composição das paraestatais — em alguns países ¹³.

Os dados apresentados por Pearson (1969) demonstram que a indústria teve um crescimento considerável nesse período. No Congo, a indústria cresceu a uma taxa média de 11% a. a. entre 1948/59; no Zimbábue, a indústria cresceu à taxa média anual de 8,7% entre 1948/63; na Nigéria, 6% a. a. entre 1950/57; e no Quênia, 5% anuais entre 1956/63. No que respeita ao Zimbábue, entre 1945 e 1965, ocorreu aumento da participação da manufatura no PIB de quase 3% para 20%, enquanto que a participação do setor de minas caiu de cerca de 13% para 7%, e a agricultura de 20% para 12% (Stoneman, 1982, p. 282; Coulson, 1982).

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

Coulson (1982), no entanto, menciona que, ao final da primeira metade dos anos sessenta, os governantes estavam insatisfeitos com os problemas do balanço de pagamentos e com o comportamento do capital estrangeiro. As transações correntes apresentavam forte déficit porque o processo de substituição de importação requeria elevada importação de máquinas, de peças e de outros insumos intermediários de produção, além de mão-de-obra especializada, provocando forte pressão sobre as contas externas. No tocante ao capital estrangeiro, havia um fluxo negativo entre o ingresso e a remessa de divisas — ver, na tabela 1, o exemplo da Tanzânia. Além disso, as empresas estrangeiras preferiam importar insumos sintéticos, produzidos nos países centrais e usados na produção, ao invés de usarem insumos naturais domésticos (como borracha e sisal), sobrecarregando o balanço de transações correntes, bem como interrompendo a ligação entre setores, o que desfavorecia o crescimento interno de diversas atividades e impedia a expansão natural da economia e renda.

¹³ De acordo com Stein (1992), a elite educada juntou-se à política, à burocracia, desempenhando cargos que lhes possibilitavam outras fontes de renda, comércio e propriedade, estabelecendo a relação de patrão cliente — é o exemplo de sua aliança com capital estrangeiro baseada no *patronage*. Isso tornou limitada a oposição nacionalista ao domínio do capital estrangeiro na economia.

Tabela 1. Saída de Lucro Bruto e Entrada de Capital Privado entre 1961 e 1968 na Tanzânia e outros países em desenvolvimento (em milhões de moeda local)

| Ano | Tanzânia | Outros Países em Desenvolvimento |
|--------------|-------------|----------------------------------|
| 1961 | -71 | 50 |
| 1962 | -73 | 58 |
| 1963 | -123 | 155 |
| 1964 | -93 | 79 |
| 1965 | -110 | -6 |
| 1966 | -114 | 138 |
| 1967 | -159 | -66 |
| 1968 | 114 | 76 |
| Total | -629 | 484 |

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

De modo geral, havia a percepção de que o capital estrangeiro e o mercado não proporcionariam a transformação econômica necessária para superar, efetivamente, o subdesenvolvimento. Como afirmou Nixon (1982, p. 45),

“a substituição de importação não aliviou significativamente os constrangimentos do balanço de pagamentos; levou ao crescimento da dependência de grande importação de tecnologia intensiva em capital (...), o processo estava fortemente dependente do capital estrangeiro”.

Surgiram, então, grupos nacionalistas que resolveram dar uma guinada na política econômica, privilegiando um processo nacionalizado de substituição de importação.

2.2. Substituição de Importação Comandada pelo Estado

De forma geral, a partir da segunda metade dos anos sessenta, os governantes assumiram totalmente o desenvolvimento da indústria, introduzindo várias modificações nas instituições e na política econômica. Herbest (1990) e Stein (1992) comentam que a política econômica passou a ter duas linhas mestras de ação. A primeira referia-se à política de comércio exterior, enfatizando três aspectos: i) taxas múltiplas de câmbio selecionando efetivamente as importações, dando tratamento preferencial aos bens de

capital, intermediários e a certos insumos básicos, discriminando fortemente os bens de luxo; ii) imposição de controle administrativo de importação através de quotas, licenças e tarifas; e iii) controle de preços e proibição da importação de bens similares aos produzidos domesticamente. A segunda linha era a política de investimento na qual o Estado definiu três prioridades: i) fazer fortes investimentos na manufatura; ii) criar e alargar a infraestrutura de base para a indústria; e iii) orientar outros investimentos de base através da criação de agências estatais ligadas exclusivamente ao desenvolvimento na indústria. As agências foram criadas com as seguintes finalidades: incentivar as empresas estrangeiras a reterem o lucro no país, reinvestindo produtivamente no setor de manufatura, caso contrário, seriam estatizadas; nacionalizar bancos e companhias de seguros que estavam sob o domínio do capital estrangeiro; captar e distribuir a poupança doméstica; e administrar a ajuda oficial externa e os projetos financiados no âmbito dessa ajuda.

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

Ghai (1991) e Paulson e Gavin (1999) mencionam que, mediante a onda de nacionalização, os governantes passaram a privilegiar o capital público e o capital privado doméstico, incentivando o último a aliar-se ao Estado participando na constituição das paraestatais — o que ocorreu em países menos radicalmente socialistas. Desta forma, a participação da população local na administração das empresas também começou a ser incentivada concomitantemente com a rejeição da administração executada por estrangeiros — inclusive no Quênia e Costa de Marfim, que tinham maior orientação capitalista. Para tanto, foram utilizados alguns subterfúgios, como: i) negar a nacionalidade às minorias alheias; ii) exigir permissão de trabalho aos não-nacionais; e iii) impor restrições aos negócios estrangeiros em setores de comércio, distribuição e transportes.

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

D’Almeida (1986, p.56) indica que o número de empresas públicas, por exemplo, na Tanzânia aumentou de 80 em 1967 para 400 em 1981. No Quênia, as empresas públicas aumentaram de 20 unidades, quando da independência em 1963, para 60, em 1969. Em Gana, a expansão foi de zero, na época da independência em 1959, para quase 100 nos primeiros anos da década de sessenta. Outros países, como Zâmbia, Senegal, Costa de Marfim, Málí, Mauritânia e Uganda, também aumentaram consideravelmente suas empresas públicas¹⁴.

Por seu lado, Short (1984, p.118) apresenta dados, para este período, que sugerem que a participação das empresas públicas no PIB dos países subsaarianos foi maior do que em outros países em desenvolvimento — 17,5% comparado com 8,6% — e que a participação das empresas públicas na formação fixa de capital foi quase 17% maior do que a média dos países em desenvolvimento.

O choque do petróleo de 1973 acirrou o problema do balanço de pagamentos e o processo de substituição de importação foi enfraquecido, mas continuou à custa do endividamento externo. No final dos anos setenta, o segundo choque de petróleo piorou de forma crítica a situação do balanço de pagamentos, afetando a importação de bens de capital, intermediários e de outros insumos usados pelas indústrias locais, o que fez com que o valor adicionado na manufatura passasse a crescer a taxas decrescentes e

¹⁴ Para maiores detalhes, vide Nellis (1986, p. 56).

aumentasse sobremaneira o grau de ociosidade das firmas. Assim, com o setor totalmente estagnado pela falta de divisas para a importação de bens intermediários e de capital, a indústria acabou por ficar muito aquém do projetado.

De todos os países africanos, Nigéria, Quênia e Zâmbia foram os que mais se industrializaram¹⁵; nos demais países, a indústria atingiu fracamente o setor de bens de consumo não-duráveis, como bebidas, têxteis, etc.. Apenas na Nigéria e Quênia¹⁶, o desempenho qualitativo do setor manufatureiro persistiu e a incipiente base de indústria alargou-se lentamente, até incluir bens de consumo duráveis, outros intermediários e alguns bens de capital (Forrest, 1982 e Arrighi, 1973).

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

3. Dificuldades de Implementação da Indústria de Substituição de Importação na Região Subsaariana

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

De acordo com Vitta (1990), o desenvolvimento industrial e econômico não ocorreu como historicamente acontece, com o setor agrícola dando suporte para o processo de desenvolvimento da indústria, isto é, fornecendo alimentos e matérias primas, transferindo capital, gerando divisas e proporcionando mercado consumidor. A única transferência que foi possível realizar do setor agrícola para a indústria foi a de mão-de-obra, dada a elevada taxa de crescimento populacional da região; contudo, o aumento de produtividade por trabalhador, que, em princípio, deveria ocorrer no setor

¹⁵ Nos anos setenta, como expressam Mkandawire e Soludo (1999, p.12), Quênia e Zâmbia eram os países mais industrializados do Subsaara; porém, a participação da manufatura no PIB desses países estava abaixo das “normas de Chenery”. Isso significa que suas taxas de industrialização eram menores do que o esperado conforme a renda *per capita* e tamanho da população.

¹⁶ Vale ressaltar que países como Uganda e Tanzânia já tinham uma manufatura bastante diversificada em 1963/64, e que, no setor de bens intermediários, produziam borracha, produtos químicos, petróleo e material elétrico; produtos minerais metais e não-metais e, no setor de bens de capital, algumas máquinas elétricas e equipamentos de transporte. A diferença é que esses setores não cresceram nesses países, como aconteceu na Nigéria e Quênia.

agrícola, não se sucedeu, gerando forte inconsistência no sistema econômico. Assim, com o desenvolvimento da indústria e o crescimento das zonas urbanas, aumentou-se a necessidade de produtos fornecidos pela agricultura, quer como alimento para a população urbana, quer como matéria-prima para viabilizar a continuidade do processo de industrialização. A baixa produtividade do setor agrícola não permitiu atender à demanda crescente, gerando inclusive problemas de segurança alimentar em diversos países, como indicou a FAO (1984).

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

Na África, a política do governo de transferência de recursos segregou, de certa forma, o setor agrícola, que, com a redução de linhas de crédito para os agricultores, tanto para plantio como para compra de máquinas e instrumentos utilizados na produção, permaneceu produzindo com uma baixa razão capital/trabalho. Os investimentos estatais em inovações tecnológicas no setor agrícola também não foram estendidos aos camponeses, que eram a maioria e que produziam com meios de produção e tecnologia obsoletos. Ademais, a política de câmbio apreciado, que tinha objetivo de favorecer a indústria local, levou à redução da competitividade da exportação agrícola africana no mercado internacional. Esses aspectos desencorajaram a produção agrícola tanto para exportação como para o consumo doméstico. Nesse quadro, o setor agrícola tornou-se incapaz de fornecer apoio para o crescimento da indústria porque os aspectos citados originaram: i) baixa renda do agricultor, não gerando demanda ou mercado para os produtos manufaturados na cidade; ii) impossibilidade de aumentar a oferta de alimentos e matérias-primas de acordo com a demanda crescente da indústria e do aumento da população urbana; iii) em virtude de termos de troca declinantes, incapacidade de o setor agrícola exportar o suficiente para responder às necessidades de importação de bens de capital e intermediários na indústria.

A restrição cambial afetava a importação de insumos e de bens de produção, impondo três obstáculos ao desenvolvimento da indústria: primeiro, o nível de produção só poderia ser mantido mediante a importação em nível adequado de insumos de produção; segundo, os investimentos e atividades industriais não precisavam estar

necessariamente ligados aos setores restantes e atividades econômicas, porque a indústria, da forma como foi montada, dependia quase que exclusivamente do exterior — havia alguma ligação, mas muito superficial, entre as indústrias e outros setores locais, como, por exemplo, a agricultura; terceiro, como a importação consistia de insumos essenciais para a produção e investimento, a dificuldade em adquirir divisas suficientes para importá-los resultou em ociosidade da capacidade, redução no emprego, renda e, por conseguinte, no declínio das economias subsaarianas.

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

Outro obstáculo ao desenvolvimento da indústria, conforme Vitta (1990), foi o nível tecnológico da indústria, que também se manteve muito baixo. O aprendizado da tecnologia e a obtenção do progresso tecnológico eram processos muito custosos, embora a tecnologia estivesse incorporada aos bens de capital importados. Para esse autor, embora os governantes estivessem cientes da necessidade de introdução de uma tecnologia avançada, com métodos e procedimentos de produção e de distribuição de bens e serviços de ponta, pouco esforço foi feito para articular uma meta específica e estabelecer medidas concretas para alcançá-las. As razões podem ser atribuídas,

naturalmente, à ausência de uma política tecnológica explícita, à falta de planejamento para o setor e à eminente falta de recursos.

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

4. Resultados da Substituição de Importação no Subsaara

Alguns indicadores evidenciam que o desenvolvimento da indústria na África foi relativamente inferior ao progresso na indústria realizado por outros países da periferia que adotaram a mesma estratégia. Em 1960, os países em desenvolvimento contribuíram com 6,9% para o valor adicionado na manufatura mundial, sendo que esta participação aumentou para 8,8% em 1975¹⁷. A participação da África Subsaariana em 1960 foi de apenas 0,7%, já em 1975 foi de 0,8% (Fransman, 1982, p.1). Pode-se verificar, na tabela 2 a seguir, que a participação da África no valor adicionado na manufatura mundial praticamente não cresceu entre 1960 e 1976.

¹⁷ Para o mesmo período, os valores correspondentes para as economias industrializadas são 75% e 63,7%, respectivamente e, para as economias centralmente planejadas, 18% e 28%, respectivamente (Fransman, 1982, p. 1).

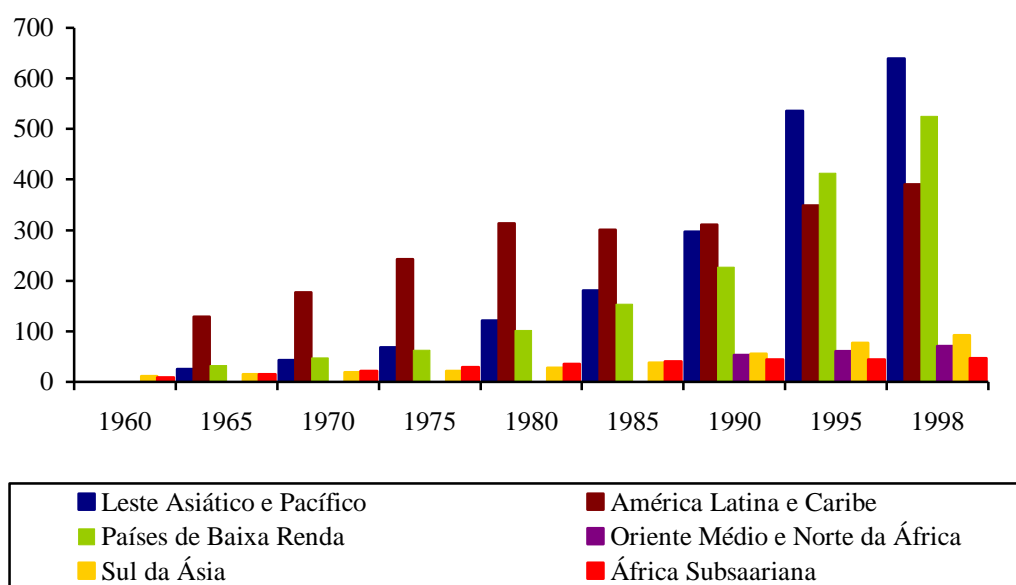
Tabela 2. Participação Percentual dos Países do Subsaara e de outros Países em Desenvolvimento no Valor Adicionado da Manufatura Mundial

| Ano | Subsaara | Outros Países em Desenvolvimento | Total |
|------|----------|----------------------------------|-------|
| 1960 | 0,70 | 6,20 | 6,90 |
| 1970 | 0,69 | 6,64 | 7,33 |
| 1971 | 0,70 | 6,60 | 7,30 |
| 1972 | 0,70 | 7,10 | 7,80 |
| 1973 | 0,71 | 7,21 | 7,92 |
| 1974 | 0,72 | 7,54 | 8,26 |
| 1975 | 0,80 | 7,96 | 8,76 |
| 1976 | 0,71 | 7,96 | 8,67 |

Fonte: Fransman (1982, p. 2)

O gráfico 1 abaixo mostra que a África Subsaariana é uma das regiões com menor participação na manufatura mundial. Contudo, o setor cresceu a taxas médias relativamente elevadas de cerca de 7% a.a. entre 1960 e 1980. A partir de 1985, há um retrocesso no crescimento da manufatura, no âmbito do ajustamento estrutural.

Gráfico 1. Valor Adicionado da Manufatura de Algumas Regiões do Mundo (em bilhões de dólares, 1995)



Fonte: Elaborado a partir de *World Bank* (2000).

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

Na metade dos anos oitenta, depois de 25 anos debruçando-se sob a estratégia de industrialização por substituição de importação, o setor manufatureiro africano não passava de um pequeno enclave na economia da região, respondendo por apenas 7,5% do PIB em 1983. Em diversos países, a participação da manufatura no PIB, comparativamente à década de 1960, até caiu, demonstrando um retrocesso do processo ao longo do tempo (Iheduru, 1999).

Conforme *World Bank* (1994), a taxa média anual de crescimento da manufatura, na África Subsaariana, caiu drasticamente de 4,3%, entre 1970 e 1980, para 1,4%, entre 1980 e 1992.

Face a tantas restrições apontadas, os resultados não poderiam ser melhores que os obtidos; na realidade, o parque industrial africano pouco se desenvolveu e ganhou características peculiares que foram engendradas pela interação de aspectos estruturais da região, restrições externas e dificuldades de políticas internas. Primeiro, a produção tinha um custo elevado por depender quase que exclusivamente da importação de insumos e máquinas. A escassez de insumos, como água e energia elétrica, causadas pelo rápido crescimento da indústria e da população em relação ao crescimento da infraestrutura, tornava esses bens escassos, onerando ainda mais a produção¹⁸. Segundo, as plantas foram superdimensionadas, mal concebidas e mal localizadas em razão do(a): i) corrupção governamental; e ii) financiamento e montagem de unidades de produção por agências¹⁹ internacionais. Grande parte dessas unidades de produção era ineficiente por terem sido montadas com máquinas obsoletas, doadas pelos países parceiros, ou deveriam ser compradas no âmbito da ajuda a que o projeto estava vinculado. Terceiro, a ineficiência estava ligada também ao tipo e à qualidade da administração local, pouco capaz, pouco experiente e mal treinada, ao que se adicionava a baixa qualificação de quadros e uma massa de mão-de-obra não qualificada e iletrada. Por fim, o baixo nível de renda, o tamanho do mercado de cada país, além do fechamento de algumas fronteiras entre países da região devido a conflitos civis, e o fraco desenvolvimento da

¹⁸ Isso constituía um entrave ao investimento estrangeiro, pois esses custos suplantavam os incentivos fiscais.

¹⁹ Segundo Austen (1987) e Fransman (1982), essas agências não tinham a menor noção das necessidades dos países e tinham interesses comerciais atrelados ao financiamento dessas unidades de produção.

infraestrutura de transporte que ligava países vizinhos não permitiam economias de escala. Esses aspectos adicionados à sobrevalorização cambial, que reduzia a competitividade da exportação agrícola gerando escassez de divisas para importar máquinas e matérias-primas, e ao superdimensionamento das plantas geraram excesso de capacidade da indústria e o seu fracasso.

Considerações Finais

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

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

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

O parque industrial africano caracterizou-se pela ineficiência e obsolescência tecnológicas, operando abaixo da capacidade de utilização devido ao super-

dimensionamento, à ausência de economias de escala e à elevada necessidade de importação de insumos e máquinas, que não eram repostas, em geral, devido à escassez de divisas para importá-las. Qualquer que tenha sido o esforço realizado no setor industrial, esse foi superado pelos problemas indicados que tornavam os custos de produção demasiadamente elevados. Sob tais condições, o Banco Mundial, que, em 1981, tinha apresentado a região subsaariana como a menos industrializada do mundo, não mudou seu discurso em seus relatórios subsequentes (*World Bank*, 1989 e 1994).

Por fim, é importante notar que a maioria dos problemas do setor industrial originou-se a partir de ações e opções escolhidas pela elite política: as medidas no âmbito da industrialização por substituição de importação e os investimentos relacionados à manufatura e aos setores subjacentes eram gerenciados como armas políticas do governo ou do partido. O domínio da indústria era mais uma forma de legitimação de políticos do que uma política econômica racional para o desenvolvimento do setor. As medidas implantadas eram, de certa forma, aleatórias que resultaram, cedo ou tarde, no fracasso do setor, bem como na crise econômica generalizada, pois toda a região possuía um setor altamente deficitário e ineficiente, financiado à custa de dívida externa.

Referências Bibliográficas

ARRIGHI, G. (1973), *Essays on the Political Economy of Africa*, Monthly Review Press.

AUSTEN, R. A. (1987), *African Economic History: Internal Development and External Dependency*, London: James Currey.

BRUTON, J. H. (1998), "A Reconsideration of Import Substitution", *Journal of Economic Literature*, Nº 2, Vol. 32, p. 903-936.

COULSON, P. (1982), "The State and Industrialization in Tanzania", in Fransman, M., (1982), *Industry and Accumulation in Africa*, Ed. Biddles Ltd. Guilford Surrey.

D'ALMEIDA, A.F. (1986), "La Privatization des Entreprises Publiques en Afrique au Sud du Sahara", *Primere Partie, Le Mois en Afrique*, Nº 2, p. 245 -246.

DE VALK, P. (1994), "A Review of Research Literature on Industry in Sub-Saharan Africa under Structural Adjustment", in VAN DER HOEVEN, R., and VAN DER

KRAAIJ, *Structural adjustment and beyond in Sub-Saharan Africa*, London: Curry, p.227 – 239.

FAO (1984), Food and Agricultural Organization, Report.

FORREST, T. (1982), “Recent Development in Nigerian Industrialization”, in Fransman, M., (1982), *Industry and Accumulation in Africa*, London: Ed. Biddles Ltd. Guilford Surrey, p. 323-344.

FRANSMAN, M. (1982), *Industry and Accumulation in Africa*, London: Ed. Biddles Ltd. Guilford Surrey.

GHAI, D. (1991), “The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment”, London: Ed. Zed Book.

GULHATI, R. (1990), “Who Makes Economic Policy in Africa and How?”, *World Development*, Vol.18, N° 8, p. 1147-1161.

GULHATI, R. & SEKHAR, U. (1982), “Industrial Strategy for Late Starts: The Experience of Kenya, Tanzania and Zambia”, *World Development*, Vol.10, N° 11, p. 949 - 972.

HELLEINER, G. K. (1994), “From Adjustment to Development in Sub-Saharan Africa”, *UNCTAD Review*.

HERBST, J. (1990), “The Structural Adjustment in Africa”, *World Development*, Vol.18, N° 7, p. 949-958.

IHEDURU, M. O. (1999), *The Politics of Economic Restructuring and Democracy in Africa*, London: Greenwood Press.

KILBY, P. (1975), “Manufacturing in Colonial Africa”, in DUGNAN & GAN, P., H., (eds), *Colonialism in Africa, 1870 – 1960*, vol. 4, London: Cambridge University Press.

MKANDAWIRE, T. & SOLUTO, C. C. (1999), *Our Continent, Our Future: African Perspective on Structural Adjustment*, Eritrea: Africa World Press, Inc.

NELLIS, J. R. (1986), “Public Enterprises in Sub-Saharan Africa”, *World Bank Discussion Paper*, N° 1, Washington DC.

NIXON, F. (1982), “Import Substitution Industrialization”, In Fransman, M., (1982), *Industry and Accumulation in Africa*, London: Biddles Ltd. Guilford Surrey, p.38-57.

PAULSON, J. A. & GAVIN, M. (1999), "The Changing Role of the State in Formerly-Socialist Economies of Africa", In PAULSON, J. A. *African Economies in Transition*, Vol. 1, ST. Martin's Press, INC.

PEARSON, D. S. (1969), *Industrial Development in East Africa*, London: Oxford University Press.

SHORT, R. P. (1984), "The Role of Public Enterprise: An International Statistical Comparison", in Flyd, H., R., et al., *Public Enterprise in Mixed Economics*, International Monetary Fund Working Paper, Washington DC.

STEIN, H. (1992), "Reindustrialization, Adjustment, the World Bank and the IMF in Africa", *World Development*, Vol. 20, N° 1, p. 83-95.

STONEMAN, C. (1982), "Industrialization and Self-Reliance in Zimbabwe", in Fransman, M., (1982), *Industry and Accumulation in Africa*, Ed. Biddles Ltd. Guilford Surrey, p.276-321.

SUTCLIFFE, R., B. (1971), *Industry and Underdevelopment*, London: Addison-Wesley Publishing Company.

VITTA, P. B. (1990), "Technology Policy in Sub-Saharan Africa: Why the Dream Remains Unfulfilled", *World Development*, Vol.18, N° 11, p.1471-1480.

WORLD BANK (1989), *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth – A Long-Term Perspective Study*, Washington, DC: World Bank.

_____ (1994), "Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead", *A World Bank Policy Research Report*, Washington, DC: World Bank.

_____ (2000), *The World Bank Indicators, 2000, Database Report*, Washington, DC.