

35º Encontro Anual da Anpocs

Caxambu, 24-28 de outubro de 2011

GT05

Desenvolvimento em perspectiva:

Teorias, experiências e projetos políticos

AMÉRICA DO SUL E ÁFRICA SUBSAARIANA:

TRAJETÓRIAS E DESAFIOS DO

DESENVOLVIMENTO

Otavio Soares Dulci

Taiane Las Casas Campos

(PPG em Relações Internacionais – PUC Minas)

AMÉRICA DO SUL E ÁFRICA SUBSAARIANA: TRAJETÓRIAS E DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO

Otávio Soares Dulci

Taiane Las Casas Campos

O século XXI se iniciou com mudanças importantes no cenário internacional, as quais se manifestaram de forma particularmente aguda na esteira da crise financeira que eclodiu em 2008. Entre tais mudanças, destaca-se o rearranjo das regiões e dos países no sistema global, que deriva de suas respectivas condições econômicas e, a partir destas, ganha conotação político-estratégica.

A crise afetou fortemente os países centrais, mas seu impacto tem sido bem menor na periferia do capitalismo. Aí se situam a América do Sul e a África Subsaariana, duas regiões que, tendo vivenciado inúmeros problemas nas décadas finais do século XX, ingressaram recentemente em rotas de crescimento que não deixam de surpreender, dado seu contraste com o que se passa nos Estados Unidos, na Europa e no Japão.

Essa nova realidade propõe desafios importantes aos analistas da economia e da política do desenvolvimento. A questão está em pauta, e se acha apenas esboçada. O objetivo deste artigo é abordá-la por meio da análise das trajetórias de desenvolvimento das duas regiões. Com efeito, o estudo da América do Sul e da África Subsaariana revela significativos pontos de convergência, a despeito das diferenças históricas que assinalaram suas respectivas experiências coloniais e pós-coloniais. O trabalho focaliza essas experiências, pautadas em temporalidades distintas, mas que se aproximaram gradualmente, na segunda metade do século XX, até convergirem em torno das mudanças acarretadas pelo processo de globalização neoliberal.

Antes de tudo, cabe indagar sobre as unidades da análise: em que sentido as duas regiões constituem unidades em aspectos relevantes para sua investigação? Quanto a isso, consideramos mais apropriado tratar da América do Sul do que do conjunto mais amplo que se denomina América Latina, pois este, demasiado heterogêneo, ao abranger diversos pequenos países da América Central e do Caribe, além do México, que fica na

América do Norte, não nos ajuda a explorar as questões relativas ao período recente. O mesmo se aplica ao recorte amplo de África, que compreende duas partes distintas, sendo a maior delas – a África Negra ou Subsaariana – a que efetivamente nos interessa aqui. A África do Norte apresenta problemas de outra natureza, como ficou claro nas revoltas e conflitos políticos que ali estalaram no início de 2011, sendo tais problemas compartilhados com os países do Oriente Médio. Trata-se, assim, de uma realidade muito diferente daquela que se observa na parte da África que fica ao sul do grande deserto.

As trajetórias: convergências e divergências

O estudo das diferenças e convergências entre as duas regiões envolve a consideração de três esferas de análise: a internacional, a regional e a doméstica. Procuraremos distingui-las ao longo da exposição, o que permitirá iluminar diferentes aspectos da matéria.

Na esfera internacional, trata-se da inserção histórica da América do Sul e da África no sistema capitalista global, tendo como eixo a dependência. Na esfera regional, faremos referência às tentativas de integração entre os respectivos países, desde meados do século XX. E, quanto à esfera doméstica, o ponto focal é a construção de estados nacionais, junto com os esforços para promover o desenvolvimento nacional em condições de (relativa) autonomia.

Para retratar a trajetória da África, utilizaremos a periodização de Samir Amin (1972). Ele começa por discutir a questão, que acabamos de levantar, da unidade da África Negra – que é real, a seu ver, em virtude do *background* cultural comum e da semelhança de organização social que enlaça suas diversas partes. Vista de dentro, porém, a África parece extremamente variada, não só pela existência de dezenas de estados nacionais, mas também pelas inúmeras microrregiões homogêneas que os entrecruzam. Por isso, entre os dois extremos (a unidade africana e a diversidade microrregional), o autor opta por dividir o continente em três macrorregiões, sugerindo uma classificação que se revela bastante útil para a análise da dinâmica do desenvolvimento daquela parte do mundo.

Uma primeira macrorregião é a da “economia do comércio colonial”, que abrange a África Ocidental, mais Camarões, Chad e Sudão. A segunda seria a das

“companhias concessionárias”, correspondente à bacia do rio Congo. E, por fim, a área das “reservas de trabalho”, ao sul e a leste do continente. As características de cada macrorregião se definiram através de uma longa história que remonta a tempos imemoriais, mas seus contornos ficaram efetivamente estabelecidos pelo processo de colonização em fins do século XIX.

Amin propõe uma periodização em quatro fases: 1) o período pré-mercantilista, que se estende desde as origens até o século XVI; 2) o período mercantilista, nos séculos XVII e XVIII; 3) o período de integração subordinada ao sistema capitalista, durante o século XIX; e, finalmente, 4) o período da colonização, na esteira da partilha da África pelos estados europeus, que marcou a primeira metade do século XX.

O que caracteriza o longo período que antecede o mercantilismo é a autonomia do desenvolvimento das sociedades africanas, inclusive no que diz respeito aos elos comerciais externos. Estes se adensaram no espaço intercontinental do Mediterrâneo, articulando a Europa meridional – tendo à frente as cidades italianas -, os povos árabes do Oriente Médio e os povos da África tropical. Tal comércio de longa distância foi um fator de crescimento econômico e diferenciação social para as sociedades africanas que dele participavam.

A fase mercantilista mudou esse cenário em vários sentidos. O centro de gravidade do capitalismo europeu emergente se deslocou do Mediterrâneo para o Atlântico. As cidades italianas declinaram, assim como o mundo árabe e as regiões africanas que eram suas parceiras. Nesse processo, o comércio africano se deslocou do interior para o litoral. Europeus (de outra procedência, como portugueses e holandeses) começaram a se estabelecer em inúmeros pontos da costa africana. E então a África foi incorporada ao capitalismo mercantil em condições que iriam estancar sua dinâmica de desenvolvimento autônomo. Mais ainda, fazê-la retroceder, na medida em que o fator da incorporação ao sistema global era o tráfico de escravos, e esse provocou uma cadeia de efeitos sociais: a desintegração da autoridade central nas sociedades afetadas deu em guerras e anarquia, que, por sua vez, levaram ao êxodo de populações e, afinal, a seu decréscimo demográfico.

A terceira fase corresponde ao século XIX, quando o tráfico de escravos declinou e por fim desapareceu com o fim do mercantilismo. O eixo mudou do setor mercantil para o setor industrial emergente. A função da periferia era agora a de fornecer insumos para a economia industrial dos países centrais: matérias-primas e

produtos agrícolas. Na África, esquemas produtivos desse tipo foram organizados em várias partes, com frequência mediante parcerias que ligavam elites nativas a investidores europeus, mas sem atender de modo efetivo às demandas do centro.

Foi só no fim do século XIX que essa lacuna foi preenchida. A partilha da África entre diversos países europeus abriu-lhes a oportunidade de organizar diretamente, por métodos modernos, a produção que requeriam. Quase todo o território africano foi assim colonizado sem rodeios e utilizado para a produção de itens de exportação – agrícolas e minerais. Variaram, contudo, os arranjos em cada área do continente; foi quando as três grandes macro-regiões, acima mencionadas, se delinearam claramente. O que as sociedades africanas, a despeito de suas peculiaridades, tinham agora em comum era a perda da relativa autonomia de que haviam desfrutado até então.

Por sua vez, tal como a África, a América do Sul apresenta fortes elementos de unidade, derivados da base cultural de que se originaram suas sociedades coloniais (o catolicismo, a cultura ibérica, as instituições implantadas pela Espanha e por Portugal no Novo Mundo, etc.). No entanto, a par disso, há que se reconhecer a variedade da região, que tem a ver com diferentes arranjos interétnicos, sociais e institucionais identificáveis nas histórias dos países que a compõem atualmente.

Sob o ângulo da articulação com o sistema capitalista global, podemos apontar alguns contrastes na comparação da trajetória da América do Sul com a da África.

Antes do mercantilismo, as sociedades que se organizaram na América viviam sem contacto com outras partes do mundo – ao contrário da África. O período mercantilista correspondeu justamente ao processo de colonização, que se estendeu até o começo do século XIX. As colônias americanas se configuraram como periferia do capitalismo europeu, e a África se interligava aos dois outros continentes, como fornecedora de trabalho escravo, representando uma espécie de “periferia da periferia”, no dizer de Amin. A relação triangular entre a Europa, a América e a África durante a fase mercantilista é crucial para se compreender as bases do capitalismo global tal como lançadas pelos reinos ibéricos.

A fase pós-mercantilista, no século XIX, é semelhante nos dois casos, mas conduziu a desfechos opostos. Os povos sul-americanos estavam empenhados em consolidar seus estados nacionais, tendo superado o estatuto colonial. Os povos africanos, por sua vez, estavam prestes a ingressar na fase propriamente colonial – como plataformas de exportação para as indústrias dos países centrais – mas em condições

mais “modernas” do que as das colônias americanas de séculos anteriores, dados os avanços do sistema capitalista após a revolução industrial.

Esses desfechos opostos constituem a principal divergência de rota entre as duas regiões que analisamos. O ponto aqui é a questão da autonomia dos países que se formavam na América, ao passo que as condições para isso eram obstadas na África e só voltariam à pauta na segunda metade do século XX, com o processo de descolonização.

A referência à autonomia **como questão** alude ao fato de que os países sul-americanos se tornaram politicamente independentes em circunstâncias precárias, que acentuaram em certa medida sua subordinação econômica no arranjo centro-periferia. A diferença é que, formando-se os Estados, o centro político das decisões agora estava dentro, e não além-mar.

Economicamente, o fim do pacto colonial resultou no período de “expansão para fora”, conforme a periodização de Cardoso e Faletto (1970). Esse modelo durou muito tempo e só se esgotou com a crise mundial que estourou em 1929. O eixo era a exportação de produtos agrícolas e minerais para os países centrais, dos quais eram importados produtos manufaturados e outros itens necessários às sociedades periféricas.

Cardoso e Faletto distinguem dois tipos de economia, que se associavam a diferentes formatos de sociedades e diferentes arranjos políticos. Num tipo, o sistema produtivo se desenvolveu sob controle nacional; noutra tipo, as chamadas “economias de enclave”, a margem de controle do capital externo foi maior.

A dimensão-chave, como se vê, é a da margem de autonomia. Na primeira modalidade, fortaleceram-se os grupos produtores nacionais, conforme sua capacidade para organizar um sistema de alianças com as “oligarquias locais” que tornasse viável o Estado nacional. Na segunda modalidade, estruturaram-se enclaves agrícolas e enclaves mineiros – cujas configurações sociais eram, por sinal, bem distintas, quanto ao nível de ocupação, à concentração de capital e a outras variáveis. O cerne desse modelo era o papel auxiliar dos setores dominantes internos em relação aos grupos empresariais externos que controlavam a produção dos enclaves. Em alguns casos, os grupos comerciais e financeiros nacionais assumiram um papel de maior preponderância enquanto servissem de ligação com o setor externo. Mas, em outros, os grupos dominantes nacionais limitaram-se a um papel secundário no sistema produtivo. O perfil da estrutura social constituía-se apenas de uma massa de assalariados e de uma

reduzida oligarquia que controlava o aparato burocrático e militar, junto a um sistema de latifúndio improdutivo, por sua vez controlado indiretamente pela mesma oligarquia e diretamente por “coronéis” locais.

Os desdobramentos desses arranjos contrastantes de “crescimento para fora” se fariam sentir mais adiante. Ao impacto da crise econômica mundial dos anos 1930 se acrescentou uma crise interna, de natureza sócio-política, que vinha afetando o sistema de poder desde antes. Para isso um fator importante foi o processo de diferenciação social, resultando no aparecimento das classes médias. Novas possibilidades de alianças se abriam, conforme a situação de cada país. Nas sociedades com produção controlada nacionalmente, a aliança hegemônica se constituiu com base no dinamismo de um setor capitalista, com uma burguesia em expansão compondo-se com a velha classe de proprietários de terras e com estamentos burocráticos e militares. Nos países de economia de enclave, contudo, o sistema de dominação era mais fechado, pela própria fragilidade econômica dos grupos de poder. Neles os setores oligárquicos continuaram a dar as cartas, ainda que em certos casos se evidenciasse a presença da burguesia à testa de atividades comerciais e agrícolas mais modernas.

A crise mundial fez os países sul-americanos se voltarem para o mercado interno – como ocorreu em toda parte naquela época. Do modelo de “crescimento para fora” passou-se ao modelo inverso, de “crescimento para dentro”, mediante políticas de industrialização destinadas a substituir importações. Se de início tais políticas foram vistas como emergenciais, a longa duração da situação de emergência (digamos, de 1930 a 1950) fez com que o “crescimento para dentro” passasse a ser uma estratégia efetiva de desenvolvimento.

Aqui já estamos considerando a dimensão doméstica, uma vez que as experiências de “crescimento para dentro” foram vividas de formas bem particulares nos países que percorreram esse caminho. Assim é que o Brasil obteve resultados expressivos no meio século em que vigorou sua política de substituição de importações, ou seja, de 1930 a 1980. Por seu lado, a Argentina, que, tal como o Brasil, exemplifica o tipo de sistema produtivo sob controle nacional, teve menor sucesso nessa fase do que na anterior: de fato, no começo do século XX, em pleno predomínio da agroexportação, a Argentina chegara a ser um dos países mais ricos do mundo.

Os países de economias de enclave tiveram dificuldade em diversificar sua produção a partir dos sistemas de monocultura e especialização produtiva que haviam

montado no passado. Seus mercados internos eram incipientes, assim como suas classes empresariais. Contudo, diante das restrições externas, seguiram também o roteiro da substituição de importações, implantando indústrias de bens de consumo na medida das possibilidades.

As variedades de modelos de desenvolvimento na América do Sul se ligaram a diferentes tipos de coalizão social e política, bem analisados por autores como Cardoso e Faletto. Uma variável relevante foi o papel do Estado no processo – maior ou menor, focado na coordenação dos agentes ou ele próprio um agente estratégico como financiador e mesmo empreendedor direto de investimentos produtivos.

E o que ocorria na África a essa altura? Os primórdios da sua industrialização datam das primeiras décadas do século XX, mas apenas em poucos ramos, notadamente ramos complementares à produção e comercialização de *commodities*. Pois não era objetivo dos governos coloniais implantarem indústrias que concorressem com as de suas metrópoles; e nem havia suficientes estímulos de mercado para empreendedores locais.

A Segunda Guerra Mundial estimulou a substituição de importações, pelas mesmas razões que na América Latina: houve o choque adverso representado pela forte redução do comércio exterior com os países centrais, que até então eram os fornecedores dos bens manufaturados; e o desenrolar da guerra também ampliou a demanda de matérias-primas africanas.

O fim da Guerra abriu a perspectiva da descolonização, que tomou forma na segunda metade dos anos 1950. Os projetos de construção nacional dos novos países miraram a substituição de importações para consolidar a independência, de modo a superar a condição semicolonial. Havia, notadamente, a preocupação com a vulnerabilidade provocada pela monocultura, pela especialização em poucos produtos de preços voláteis. Deve-se considerar, ainda, o efeito de demonstração exercido pelas políticas econômicas nacionalistas em voga na América Latina sobre os líderes africanos voltados para a consolidação da independência de seus países. O projeto de substituição de importações, com ênfase no setor industrial, “*foi a única estratégia que se identificou com a ideologia de desenvolvimento germinada no processo de independência das nações africanas*”, como assinalou um estudo recente (Mendes et al., 2011: 2).

A experiência africana de substituição de importações por excelência foi a da África do Sul. Mas foi um caso peculiar, e não apenas pelo cenário de segregação racial em que se fundamentava. Também pela escala do capitalismo que se expandiu naquele país. No restante do continente tudo era mais limitado. Não obstante, já na primeira metade da década de 1960, alguns dos novos países africanos começaram a implantar indústrias substitutivas, aproveitando certas condições internas favoráveis, como a preexistência de empreendimentos ou o potencial do mercado consumidor. Foi o que ocorreu na Nigéria, na Tanzânia e em Zâmbia, a que se seguiram mais adiante Gana, Madagascar e muitos outros. As primeiras tentativas tiveram como motor o estímulo ao capital estrangeiro para impulsionar o processo. Mas não deram o resultado esperado pelos governos. Em consequência, o comando do próprio Estado sobre a economia cresceu consideravelmente por toda a África, o que se evidenciou pela multiplicação de empresas públicas, pela formação de empresas mistas (mediante parceria entre o governo e o setor privado doméstico), pela criação de agências estatais de desenvolvimento industrial e pela nacionalização de empresas estrangeiras, além de controles cambiais e administrativos sobre o comércio exterior para limitar a competição de produtos importados (Mendes et al., 2011: 13-16). Esses controles, vale lembrar, foram também largamente usados nos países sul-americanos para proteger a produção nacional.

Esboçadas as trajetórias da América do Sul e da África Negra, observam-se diferenças relevantes nas suas modalidades e tempos de integração ao sistema capitalista global. Mas houve duas semelhanças cruciais: primeiro, a agricultura e a mineração foram seus canais de inserção nesse sistema, sendo as duas atividades os móveis dos esquemas de colonização implantados pelos europeus nos dois casos; segundo, a estratégia de substituição de importações, sobretudo por meio da industrialização, foi adotada pela maioria de seus países como alternativa à condição de produtores de matérias-primas, para equacionar a deterioração dos termos de troca que os desfavorecia.

Até aqui, focalizamos as esferas internacional e nacional. Agora, deslocamos o foco para a esfera regional, no intuito de examinar as experiências de integração que foram tentadas nos dois casos, e continuam em curso sob diferentes propostas.

O regionalismo na América do Sul e na África Subsaariana

Podemos analisar os processos de construção de acordos regionais na América do Sul e na África em duas fases. A primeira ocorreu nos anos de 1960 e 1970 e a segunda a partir dos anos de 1990. Em cada uma dessas fases, os objetivos e as políticas para a integração são distintos e são pautados pela percepção dos *policy makers* quanto aos elementos necessários para modificar a forma de inserção dos dois subcontinentes no sistema econômico internacional.

O entendimento quanto aos desafios da América do Sul e da África para mudar suas formas de inserção, enquanto economias periféricas, e o apoio que a integração regional poderia dar a esse processo, podem ser compreendidos tendo como referência a contribuição de dois autores, ambos cevalinos, que ao seu tempo nos dão os elementos necessários para essa análise. É com base nesses autores que analisamos as duas fases e a formulação de políticas de integração nos dois continentes.

Desde meados dos anos de 1950, a CEPAL empreendeu esforços no sentido de contribuir para o processo de integração latino-americana, o que se consolidou com a criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) em 1960. Em 1959, Raúl Prebisch discutiu a importância desse processo, tendo como referência o estágio de desenvolvimento das economias latino-americanas e como a integração poderia ser um instrumento importante para a superação do atraso relativo. (CEPAL, 2000a)

Segundo Prebisch, o principal objetivo dos países latino-americanos era manter elevadas taxas de crescimento econômico, o que se obteria ampliando o hiato entre exportações e importações¹. A integração regional contribuiria tanto para ampliar as exportações quanto para reduzir as importações (de fora da região), o que minimizaria o principal problema da América Latina que era sua vulnerabilidade externa.

As exportações estavam condicionadas aos preços internacionais dos produtos primários, que eram sua base de intercâmbio. Mesmo quando esses preços se elevavam, o continente assistia a baixas taxas de crescimento econômico derivadas da tendência natural ao aumento das importações, principalmente de produtos manufaturados. O

¹ O caráter imperioso do comércio para o crescimento econômico dos países latino-americanos nos anos de 1960 se devia à baixa participação dos demais componentes da demanda agregada – consumo, investimentos e gastos públicos – na renda nacional.

crescimento econômico era, assim, condicionado pela redução do coeficiente de importação, que o programa de substituição de importações impunha.

Observa Prebisch que esse programa continha limites claros e que era necessário estabelecer uma nova etapa de desenvolvimento no continente em que os bens antes importados – bens de consumo durável e de capital – fossem produzidos no continente. Contudo, a “internalização” desses segmentos da indústria estava limitada pelas escalas de produção requeridas para se obter menores custos de produção e ganhos de produtividade dos fatores de produção², principalmente para as economias menores e de menor desenvolvimento relativo. A integração teria um papel crucial nesse processo à medida que possibilitasse um mercado maior e escalas maiores de produção. Essas economias de escala viabilizariam a especialização nas fases ou setores da indústria nas quais cada país tivesse vantagens comparativas, obtendo os ganhos de comércio. A industrialização, por sua vez, permitiria a mudança na pauta de exportações, que não se baseariam em matérias-primas, mas em produtos com maior valor agregado.

A integração seria, assim, a política a ser adotada no continente, que permitiria obter o crescimento econômico, associado à redução da vulnerabilidade externa e à industrialização. Para Prebisch, a integração não seria um elemento para coibir o comércio com o resto do mundo, mas uma forma de ampliá-lo, só que em novas bases. Ela possibilitaria a redução ou eliminação das políticas de substituições de importações, uma vez que promoveria a industrialização do continente latino-americano como um todo.

Por fim, devemos observar que a integração, conforme proposta por Prebisch e os demais cepalinos, deveria consistir de reduções tarifárias somente entre os países do continente latino-americano. Essas reduções ocorreriam, contudo, para os setores industriais que fossem implantados, de forma a permitir a especialização e as economias de escala em cada país. Aqueles setores tradicionais, especialmente a agricultura, com importante participação no emprego e renda, permaneceriam protegidos e as economias mais frágeis e menos desenvolvidas teriam diferenciações nesse processo.

Diante disso, podemos concluir que Prebisch e os demais cepalinos atribuíam ao processo de integração um papel decisivo para o desenvolvimento latino-americano, uma vez que a expansão dos mercados a nível regional seria o instrumento para

² Prebisch chama a atenção para o fato de que o objetivo final da industrialização é somente aumentar a produtividade do trabalho e conseqüentemente os salários, o que proporcionaria melhor qualidade de vida a todos.

promover o crescimento, através da industrialização, e resolver um grave problema das economias do continente, qual seja, sua vulnerabilidade externa.

Passadas três décadas e meia da publicação do texto de Prebisch, a questão da integração regional recebe outra importante contribuição intelectual da CEPAL, dessa vez proveniente de um trabalho coordenado por Gert Rosenthal em 1994. Essa análise se desenvolve no contexto de liberalização comercial, da execução dos programas de privatização e de outras medidas do ajuste neoliberal. Sob essa realidade, Rosenthal define o que chama de “regionalismo aberto” (em contraste com o “regionalismo fechado” de Prebisch), ou seja, o processo que surge a partir “*da interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais de mercado, resultantes da liberalização comercial em geral*” (CEPAL, 2000b: 945). Com essa configuração, era necessário explicitar a diferença (se existir) entre o regionalismo aberto e a liberalização comercial generalizada. Para o autor, o regionalismo aberto tem um “*ingrediente preferencial, refletido nos acordos de integração e reforçado pela proximidade geográfica e pela afinidade cultural dos países da região*” (CEPAL, 2000b: 945).

Sem uma clara relação entre o processo de integração e de desenvolvimento regional, Rosenthal se limita a expor alguns benefícios que esse tipo de integração promoveria aos países latino-americanos. Alguns desses ganhos seriam as economias de escala, a redução dos custos de transação e a redução das ineficiências geradas pela falta de competição, o que poderia incentivar a poupança, bem como os investimentos, e isso contribuiria para o crescimento da produtividade dos fatores de produção e do produto (PIB) da região. A integração regional poderia, ainda, incentivar o progresso técnico e a articulação produtiva, uma vez que para Rosenthal a ausência de barreiras comerciais incentivaria a padronização de normas e regras, fomentaria a criação de centros de excelência e reduziria os custos das pesquisas.

Quanto ao aspecto da especialização produtiva de cada país devido à integração regional (que Prebisch destacara como fundamental para a industrialização da região), para Rosenthal é uma forma de gerar ganhos de eficiência, de emprego da mão de obra qualificada, de fortalecimento empresarial e de incentivar os investimentos externos na região. Não há qualquer referência às fortes assimetrias existentes entre os países do continente e de como a integração reduziria tais assimetrias. No que concerne às desigualdades sociais, Rosenthal lembra que nos anos de 1960 acreditava-se que a

correção dos atrasos sociais deveria ser feita por políticas internas. O regionalismo aberto poderia promover a dupla tarefa de impulsionar o crescimento e a equidade. Isso ocorreria na medida da ampliação horizontal (entre países) que a integração promoveria e da ampliação vertical (entre estratos sociais) que a organização do mercado de trabalho, crédito, educação e posse da terra em cada país possibilitasse.

Por fim, quanto à questão cara aos cepalinos de inserção internacional do continente, Rosenthal observa que os esforços empreendidos pelos governos para impulsionarem a competitividade internacional de seus produtos e serviços, bem como a integração regional, não só comercial, mas de ajuste de políticas macroeconômicas, e os incentivos aos investimentos privados, aumentariam a interdependência entre esses países e entre eles e o resto do mundo, o que contribuiria para a transformação produtiva com equidade, que era o objetivo essencial da CEPAL nos anos de 1990.

Esses dois momentos das formulações teóricas acerca da integração regional conjugaram igualmente dois conjuntos de construções institucionais regionais nos dois continentes. Em ambos os momentos, são decisivas as contribuições teóricas da CEPAL e da ECA (Economic Commission for Africa), ambas agências da Organização das Nações Unidas.

No primeiro momento, que abrange as décadas de 1960 a 1980, as proposições para o processo de integração tinham como escopo a cooperação para o desenvolvimento em suas diversas dimensões. Tratava-se de considerar a integração como política de desenvolvimento econômico, social, político e cultural, sempre em escala continental.

Esse momento é particularmente importante para a consolidação da autonomia política de muitos países africanos, que buscavam reduzir os efeitos perversos da “balcanização” da África no período pós-colonial. A declaração dos chefes de estado e governo por ocasião do décimo aniversário da Organização da Unidade Africana (OUA), em 1973, refletia essa condição ao recomendar para o continente um modelo de crescimento introvertido, endógeno e autônomo (Kauassi, 2007: 2). Havia por parte da comunidade africana a compreensão de que a comunidade internacional não adotaria as medidas prometidas, por ocasião das lutas de libertação, para promover o desenvolvimento do continente.

Durante toda a década de 1970 foi debatida a questão das estratégias para desenvolvimento do continente, promovidas pela Organização da Unidade Africana,

com as contribuições da ECA, o que culminou com o Plano de Ação de Lagos em 1980. Esse plano previa ações de curto, médio e longo prazo e tinha como objetivo “*reduzir a atual dependência extrema de nossos países sobre a exportação de produtos primários, internalizando os fatores e meios de produção*” (Kauassi, 2007: 2). O plano estabelecia o comércio regional como prioridade para o desenvolvimento e para tanto previa a criação e/ou consolidação de acordos sub-regionais e regionais como forma de ampliar os mercados, gerar economias de escala, promover a especialização (divisão do trabalho) entre as economias da região. A construção e fortalecimento de estruturas institucionais sub-regionais era o ponto central do Plano de Lagos.

Essa diretiva foi consolidada no Tratado de Abuja, de 1991, demarcando um estágio decisivo no processo de integração do continente africano. Esse tratado previa a constituição da “African Economic Community” por meio da integração das áreas de transporte, comunicação, indústria, agricultura, energia, educação, tecnologia, comércio e finanças. Essa comunidade africana seria constituída pelas unidades sub-regionais e, em um período de 40 anos, se agregariam em uma unidade continental.

Portanto, a integração africana, desde os anos de 1980 e 1990, foi estruturada a partir de suas unidades sub-regionais. O sucesso da integração estava condicionado, em última instância, à consolidação dessas unidades, sendo as mais importantes: Economic Community of West African States (ECOWAS, 1975)³, Common Market of East and Southern Africa (COMESA, 1981), Community Economic of States of Central Africa (1964), Arab Maghreb Union (1989), Southern Africa Development Community⁴ (SADC-1980) e East African Community (EAC, 2000). Esses arranjos sub-regionais apresentam diferentes estágios de institucionalização, sendo que alguns se propõem a ser apenas áreas de livre comércio e outros visam à união monetária, inclusive com convergência de políticas macroeconômicas.

A despeito das ações planejadas e do entendimento de que a integração africana pode e deve ser estruturada considerando suas especificidades sub-regionais, as dificuldades são grandes e resta muito para que sejam vencidas. Mandaza (2002) considera que desses arranjos sub-regionais somente a SADC, a ECOWAS e o

³ Atualmente West African Economic and Monetary Union (WAEMU)

⁴ A África do Sul participa da mais antiga união aduaneira que existe no mundo, a SACU, criada em 1910. Contudo, em 2002, essa união aduaneira foi repactuada e criou-se uma estrutura institucional, além de se estabelecerem novas regras para a divisão das receitas aduaneiras geradas pelo bloco. O acordo da SACU também está referenciado por um acordo de cooperação regional, o SADC.

COMESA possuem estruturas institucionais importantes e fazem diferença no contexto da cooperação comercial e política de seus membros. Mesmo entre esses acordos sub-regionais, as possibilidades de avanços na consolidação de seus objetivos esbarram no ainda grande comércio de seus membros com os países do hemisfério norte, especialmente a União Européia e os Estados Unidos. As estruturas regionais não impedem que os países façam acordos bilaterais, como no caso do acordo entre a União Européia e a África do Sul, configurando uma situação na qual os interesses nacionais prevalecem sobre os regionais. As assimetrias econômicas e políticas entre e dentro dessas estruturas sub-regionais são um elemento limitador da capacidade de articulação política e econômica. Não parece que os países mais desenvolvidos em cada acordo sub-regional estejam dispostos a contribuir, assumindo os custos da integração. Por fim, Kauassi (2007) observa que a União Africana⁵ não tem despendido todos os esforços no sentido de conduzir o processo de integração regional. No relatório anual **African Economic Outlook 2011**, importantes organizações internacionais⁶ sugerem a consolidação das RECs – Regional Economic Communities – como um importante e imprescindível caminho para o desenvolvimento do continente e apontam políticas a serem adotadas com esse fim. Reconhecem, contudo, as dificuldades e apontam que essa é a forma da África reduzir suas vulnerabilidades externas e de ampliar, para uma parcela maior de países e estratos sociais, os benefícios do período atual de crescimento econômico.

O processo de integração sul-americano também se iniciou nos anos de 1960 por ocasião da constituição da ALALC (em 1960) no plano continental e do Pacto Andino (em 1969)⁷ no plano sub-regional. Assim como o Plano de Ação de Lagos surgiu da Organização da Unidade Africana, a ALALC foi produto, em grande medida, das proposições da OEA – Organização dos Estados Americanos – e da CEPAL.

As dificuldades de se estabelecer uma área de livre comércio que englobasse todo o continente, devido às resistências dos países em rever seus programas de substituição de importações, mesmo que para seus vizinhos, acabaram por inviabilizar as propostas dessas instituições de construir um mercado regional através da ALALC. Essa realidade acabou por fundamentar uma nova organização – a ALADI (Associação

⁵ Organização que em 1999 substituiu a Organização da Unidade Africana com o objetivo de acelerar a criação da Comunidade Econômica Africana e a implementação dos compromissos do Tratado de Abuja.

⁶ African Development Bank Group, OECD, UNDP e Economic Commission for Africa.

⁷ Denominação modificada para Comunidade Andina de Nações em 1996.

Latino-Americana de Integração), em 1980, – que adotou formas mais flexíveis de promover as negociações para a integração. O acordo previa a existência de três tipos de políticas: 1) preferências tarifárias, que são reduções tarifárias multilaterais para terceiros países; 2) acordos regionais, que são estabelecidos entre os membros, e tratam de temas como cooperação técnica, promoção do turismo, meio ambiente e comércio; e 3) acordos parciais, que, sendo de comércio, contemplam somente alguns membros da organização e cujas preferências não são estendidas aos demais países.

No escopo do acordo da ALADI, o Brasil criou em 1991, juntamente com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, uma união aduaneira, o MERCOSUL. É interessante observar que esses países entenderam que poderiam suprimir as etapas do processo de integração regional e constituir uma união aduaneira sem ter estabelecido as etapas anteriores inerentes ao processo de integração.

Sob a justificativa de dar prosseguimento ao processo de integração estabelecida na criação da ALADI, o Brasil e os demais países membros do MERCOSUL estabeleceram cinco Acordos de Cooperação Econômica, sendo seus signatários: Bolívia (1996), Chile (1996), México (2002), Peru (2005) e Venezuela, Colômbia e Equador (2003). Esses acordos são muito semelhantes na forma e no conteúdo e têm como objetivos básicos: 1) estabelecer o marco jurídico e institucional de cooperação e integração econômica e física; 2) formar uma área de livre comércio; e 3) alcançar o desenvolvimento harmônico na região, levando em conta as assimetrias derivadas dos diferentes níveis de desenvolvimento econômico, e para tanto impulsionar os investimentos, a complementação e cooperação econômica, energética, científica e tecnológica. Sendo assim, o MERCOSUL tem acordos de comércio e cooperação com quase todos os países sul-americanos. Essa é uma forma peculiar de construir a integração regional, onde um acordo consolidado estabelece relações bilaterais com os demais países da região, abrigados no acordo-quadro regional.

As dificuldades da integração sul-americana são muito semelhantes às da africana. Os acordos bilaterais, em especial como os Estados Unidos, assinados pelo Chile e a Colômbia, dentre outros, dificultam o processo. As grandes assimetrias entre e dentro dos arranjos sub-regionais e a incapacidade/indisposição de alguns países, em especial o Brasil, em assumir os custos do processo acabam por reduzir o escopo e a profundidade do processo de integração.

A crise na periferia e seus desdobramentos

O contraste entre o “regionalismo fechado” de que falava Prebisch em 1959 e o “regionalismo aberto” sugerido por Rosenthal em 1994 expressa bem as consideráveis mudanças pelas quais a América do Sul passou entre uma e outra proposta de integração regional. Mudanças que também afetaram a África com intensidade equivalente e até maior em certos casos.

Com efeito, no último quartel do século XX, tanto a América do Sul quanto a África vivenciaram crises que paralisaram suas estratégias de desenvolvimento autônomo. As crises vieram de fora e abateram as duas regiões por longo tempo, minando suas moedas pela inflação e cobrando alto preço no plano social – em virtude do desemprego, do empobrecimento difuso, da precarização dos serviços públicos pela descapitalização dos governos, etc.

Arrighi (2002) situa o colapso africano de 1975-1990 no contexto de uma grande mudança no desempenho econômico das regiões do Terceiro Mundo. Observa que, nesse período, desenvolveu-se uma nítida bifurcação entre a deterioração do desempenho da África Sub-Saariana, da América Latina e, em menor medida, do Oriente Médio e do Norte da África, de um lado, e o desempenho cada vez melhor da Ásia do Sul e do Leste, de outro lado. O colapso africano foi a manifestação mais extrema dessa divergência.

A bifurcação referida derivou, antes de tudo, do reposicionamento dos Estados Unidos, após uma década de declínio nos anos 1970. Os EUA passaram a atrair capitais de toda parte, invertendo o fluxo anterior que vinha beneficiando o Terceiro Mundo. A demanda norte-americana fez escalar enormemente a taxa de juros, derrubando tanto as economias da África quanto as da América Latina, que haviam tomado empréstimos baratos no ambiente de ampla liquidez que se seguiu ao primeiro choque do petróleo. Os “petrodólares”, com efeito, foram oferecidos como dinheiro acessível aos países do Terceiro Mundo sem maiores restrições, o que os levou a contrair dívidas em ritmo crescente. Entre outros objetivos, tais recursos se destinavam a projetos ambiciosos de investimentos em infra-estrutura e também a aprofundar o processo de expansão industrial. No Brasil, o 2º PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), implantado em 1974, mirou uma nova etapa de substituição de importações, para alcançar o setor de bens de capital.

No começo da década de 1970, os termos de troca eram relativamente favoráveis à periferia fornecedora de produtos primários. Porém os dois choques de preços do petróleo – em 1973 e 1979 – mudaram essa situação. Os termos de troca voltaram a ser desfavoráveis às duas regiões que analisamos, com exceção dos poucos países produtores de petróleo que ali se encontram. Sobrevindo a alta dos juros, multiplicaram-se os encargos das dívidas de muitos países africanos e sul-americanos. Em pouco tempo, estes se viram em situação de insolvência, tornando-se completamente vulneráveis ao controle externo. Sua governabilidade ficou comprometida e a soberania foi amputada em face da hegemonia de atores internacionais: o Fundo Monetário (FMI) com seu parceiro habitual, o governo norte-americano, ambos garantindo os bancos credores e orientando a sua atuação organizada.

A assimetria na correlação de forças se agravava pela referida organização dos credores, diante de devedores fragmentados e desorientados. Não houve, por parte destes, nada semelhante a uma coordenação que os fortalecesse naquela conjuntura adversa.

Um dos efeitos dessa situação foi desconstruir a capacidade dos países devedores da periferia de formular políticas econômicas dignas do nome, particularmente no tocante a estratégias de desenvolvimento. O horizonte era o curto prazo: como pagar as contas imediatas? Nesse sentido é que se pode falar de baixa governabilidade, resultando eventualmente em crises de legitimidade de muitos regimes políticos do Terceiro Mundo, em vista da deterioração das condições de vida de suas populações.

Foi nesse ambiente de decadência, e em boa parte por causa dele, que tomou corpo, na América do Sul, o processo de superação das ditaduras que grassavam pela região desde a década de 1960. Por ruptura ou por transição negociada, os regimes autoritários, geralmente de caráter militar-empresarial, foram dando lugar, ao longo da década de 1980, a regimes democráticos, que, no contexto de mobilização política por direitos suprimidos e também por novos direitos, tendiam a ser bem mais inclusivos e avançados do que os de outrora. Assim, os anos 1980, que ficaram conhecidos como a “década perdida”, podem ter sido perdidos na economia, mas não na esfera política.

Aqui é importante chamar a atenção para a coexistência de duas agendas com as quais os países sul-americanos tiveram que lidar. Por um lado, o processo de transição política se pautava por uma agenda democrática com forte conteúdo social. Por outro

lado, a crise da dívida externa marcou o esgotamento do modelo de “crescimento para dentro” e impôs como alternativa uma agenda liberal – de reformas orientadas para o mercado e de incorporação das economias ao processo de globalização. Ainda que sob vários aspectos a democratização e a liberalização pudessem coincidir em valores e objetivos, em muitos outros eles se contrapõem (por exemplo, no grau de primazia de políticas sociais, na promoção de direitos trabalhistas, no tratamento da questão nacional, no reconhecimento de direitos de comunidades específicas, etc.). O cerne da diferença reside, antes de tudo, na amplitude dos sistemas de proteção social e das modalidades de políticas públicas no campo social, que variam conforme a margem de atuação do Estado e do mercado na prestação de serviços de educação, saúde, previdência e outros.

A idéia de “década perdida” queria significar que os anos 1980 foram geralmente desperdiçados pelos países vulneráveis ou insolventes, que demoraram a promover os ajustes requeridos pelos bancos credores e pelas instituições financeiras multilaterais, a começar do FMI e do Banco Mundial. Esses ajustes foram consignados no Consenso de Washington, em 1990. A partir daí se difundiram como paradigma de “boa governança” para todas as partes do mundo.

Por certo, a aplicação e o gerenciamento dessa dupla agenda não eram fáceis e continuam a desafiar os governos. De todo modo, os processos de democratização avançaram. E também as reformas econômico-financeiras. Políticas de estabilização conseguiram domar a inflação e fortalecer as moedas, com efeitos positivos sobre o ambiente de negócios. Moedas estáveis, além do mais, constituem pré-requisitos para a estabilidade social em sentido amplo. No entanto, esse avanço se efetivou pelo manejo de políticas que limitaram o desenvolvimento econômico e social: a dependência excessiva de poupança externa (por meio da “âncora cambial”), a redução do papel do Estado, bem como ajustes fiscais que sacrificaram os investimentos sociais.

O que se passou na América do Sul encontra paralelo na África Sub-Saariana, mas cabe ressaltar que a situação africana apresentava condições agravantes. Entre estas, desastres naturais, com períodos de seca devastadora, resultando em cenas de fome que foram divulgadas por todo o mundo, bem como a expansão da epidemia de Aids, detectada justamente na década de 1980. Acrescentem-se ainda as guerras civis que se travavam em diversos países, influenciadas por potências externas no contexto da Guerra Fria.

Outro traço que se destaca na análise da realidade africana é o peso maior que ali foi atribuído à “boa governança”, em face da gravidade das crises humanitárias. As causas dos problemas dramáticos que assolavam o continente eram atribuídas, em boa medida, a “más políticas” que tinham sido implantadas após a independência: políticas de substituição de importações, que em vários casos foram adotadas por regimes de inclinação socialista, no intuito de fortalecer a autonomia dos novos países. (Sawyer, 1990; Arrighi, 2002). Esse diagnóstico não apareceu, pelo menos com tanta ênfase, em face da crise da América do Sul, pois ali os regimes de turno, ditatoriais ou não, eram quase sempre anticomunistas e abertos ao capital externo, ainda que professassem convicções nacionalistas.

Nos anos 1980, generalizaram-se na África os programas de ajuste estrutural – "structural adjustment programmes" (SAPs) – conforme as diretrizes do FMI e do Banco Mundial. Em meados de 1987, 28 países estavam implementando programas SAPs (Sawyer, 1990).

A década seguinte foi assinalada por processos de democratização política, que progrediram a partir de situações diversas. Na África do Sul, deu-se uma transição negociada que redundou na substituição do regime de segregação racial por um sistema representativo em que a maioria negra ascendeu ao poder político, permanecendo o poder econômico sob controle da minoria branca. Em países que viveram guerras civis prolongadas após a independência, o fim dessas lutas intestinas proporcionou a estabilidade política e institucional necessária para promover estratégias de desenvolvimento econômico. Angola é exemplo típico. Outros países grandes e ricos, como a Nigéria e o Congo, foram dominados por regimes ditatoriais durante longo tempo, e a institucionalização democrática é dificultada por um ambiente de disputas recorrentes entre interesses que se ligam a províncias e grupos étnicos relevantes. O caso mais recente nessa linha foi o da Costa do Marfim. Não foram raros, na África, os casos de derrubada de governos eleitos, após o fim de ditaduras, voltando a vigorar o autoritarismo sob nova roupagem, até que outra abertura fosse tentada mais adiante. Isso aconteceu também na América do Sul – por exemplo, na Argentina e na Bolívia – mas não na fase recente.

De todo modo, a despeito de inúmeros percalços, a África Sub-Saariana, tal como a América do Sul, tem avançado na implantação de uma agenda democrática, que se faz acompanhar de programas sociais com foco no combate à pobreza e à desnutrição

– uma meta, por sinal, favorecida pelas agências multilaterais. São programas de distintos escopos e orçamentos, portanto com capacidade variável de redução da pobreza, mas que apontam para direção semelhante. Em 2008, programas de transferência de renda, condicionais ou não, estavam em operação em quase todos os países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai. A maioria foi implantada a partir de 2000. Na África Sub-Saariana, era grande o número de países que mantinham programas desse tipo: África do Sul, Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chad, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné, Lesoto, Madagascar, Malawi, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, Ruanda, Senegal, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábwe. (Hailu e Soares, 2008)

Ao mesmo tempo, como já apontamos, os programas de ajuste estrutural sintonizaram as duas regiões com a agenda neoliberal expressa pelo Consenso de Washington. O resultado foi uma reorganização de longo alcance, em termos de estabilização monetária, responsabilidade fiscal, organização das contas governamentais, reforma patrimonial do setor público por meio da privatização de empresas, etc.

Esse esforço foi árduo e complexo, mas teve conseqüências não imaginadas para o longo prazo. As duas regiões ingressaram numa etapa nitidamente construtiva, que se evidenciou na primeira década do século XXI. A estabilidade política, somada à integração ao mercado global, possibilitou maior crescimento econômico. Os efeitos sociais foram também consideráveis: mobilidade social ascendente, ampliação da classe média, expansão do consumo para as camadas populares. A tendência de inclusão social pelo consumo deve ser destacada, tendo em vista o retrospecto elitista das sociedades africanas e sul-americanas de crescimento excludente, de consumo conspícuo das camadas superiores e de oferta de bens e oportunidades para poucos.

Um dos pontos de maior interesse é a situação de ambas as regiões no contexto global da atualidade. Enquanto os países centrais foram muito atingidos pela crise de 2008, a América do Sul e a África conseguiram contornar a crise e têm melhorado sua posição relativa. É o que analisamos a seguir.

A evolução recente

A crise de 2008 demonstrou claramente o grau de interdependência econômica global. O ponto de partida foi a ruptura do sistema financeiro norte-americano, que afetou o sistema financeiro da Europa e dos demais continentes e que devido à sua extensão e ao volume de recursos envolvidos alterou o consumo, a produção, o emprego e a renda em escala global. Com essas características, a crise de 2008 pode ser comparada à crise de 1929: foram ambas crises sistêmicas com efeitos devastadores em todo o sistema econômico internacional.

A América do Sul e a África, com elevado grau de inserção nesse sistema econômico, não ficaram inunes à crise. Os dois continentes vinham, desde 2002, obtendo taxas muito expressivas de crescimento econômico e em 2009 esse crescimento se reduziu ou tornou-se negativo. Contudo, o aspecto que mais chama a atenção é sua rápida recuperação após o período mais grave da crise. Houve uma interrogação nas organizações internacionais, como a CEPAL, o Banco Mundial e o FMI, quanto aos impactos da crise na África e América do Sul, principalmente no que se refere ao curto período de tempo no qual essas economias sofreram seus efeitos. A resistência da América Latina à crise surpreendeu pelo contraste com seus problemas no passado:

The impact of the global crisis has no doubt been large. But the region has not experienced the large-scale banking or balance of payments crises that besieged it in the past. Why has Latin America and the Caribbean fared so differently, and what do we learn from this? (FMI, 2009: 33).

Para a África, a avaliação também é bastante positiva:

Sub-Saharan Africa's recovery from the crisis-induced slowdown is well under way, with growth in most countries now back fairly close to the high levels of the mid-2000s. Growth this year is expected to average 5½ percent, and 6 percent in 2012. (FMI, 2011: 1).

A rápida recuperação dos dois continentes deve ser analisada considerando a conjugação de fatores de ordem interna e externa. Internamente a maioria dos países sul-americanos e diversos países africanos, principalmente da região subsaariana, aproveitaram o ciclo de crescimento do produto nos anos de 2002 a 2007 para incrementarem políticas de ajuste doméstico. Após duas décadas (1980 e 1990) de

elevados níveis de endividamento público, nos anos 2000 esses países promoveram políticas de corte de gastos e elevação das receitas públicas. Tais ajustes possibilitaram a adoção, no período da crise de 2008, de políticas expansionistas de gastos públicos e renúncia fiscal que deram fôlego para a retomada do crescimento.

Contudo, os aspectos mais importantes para a superação da crise são aqueles de ordem externa. Temos três indicadores importantes que denotam a menor vulnerabilidade das duas regiões à crise sistêmica de 2008. O primeiro deles se refere às exportações, que devem ser analisadas a partir de sua composição e destino. O Banco Mundial e o FMI dividem a África subsaariana em três grupos de países: os países de baixa renda (LIC – *low income countries*), os exportadores de petróleo e os países de renda média (*middle income*). Também podemos estratificar a América do Sul segundo esses mesmos critérios. Para cada um desses grupos, a forma de inserção internacional gera efeitos domésticos diferenciados.

Desde o início dos anos 2000, houve fortes oscilações nos preços do petróleo. Contudo, a crescente demanda global por energia acabou por configurar um quadro muito positivo para os exportadores desses produtos em ambas as regiões, ou seja, para a Colômbia, Equador, Bolívia e Venezuela, na América do Sul, e Angola, Chad, Guiné Equatorial, Gabão, Nigéria e Congo, na África. Segundo o citado relatório do FMI, essas economias devem ter uma taxa de crescimento acima de 10% em 2011.

As instituições internacionais dividem as economias de baixa renda em dois grupos: os de baixa renda e as economias frágeis, num total de 29 países africanos.⁸ A taxa de crescimento do produto do primeiro grupo foi de 7% na média desde 2004, incluindo 2008, com uma pequena queda para 5,7% em 2009 e retomando os 7% em 2010. A importância disso é que

The picture is even better in LICs, where two-thirds of the region's population reside. In their case, output in 2011 is set to be 3 percentage points higher than the level implied by growth rates during 2000–08 and 2 percentage points below the more exacting trend implied by the particularly purple growth patch of 2004–08. (FMI, 2011: 5)

⁸ Os países de baixa renda são Benin; Burkina Faso; Etiópia; Gana; Madagascar; Malawi; Mali; Moçambique; Níger; Quênia, Ruanda; Senegal; Tanzânia; Uganda; Zâmbia; e Zimbábue. Por sua vez, os países classificados como de economia frágil são: Burundi; República Centro-Africana; Comoros; Congo; Costa do Marfim; Eritreia; Gâmbia, Guiné; Guiné-Bissau; Libéria; São Tomé & Príncipe; Serra Leoa; e Togo.

Essas economias, apesar de importadoras de petróleo e alimentos, tiveram os preços de seus principais produtos majorados internacionalmente. Conforme o FMI, *“exports are a major contributor to the robust growth projected for LICs, by far exceeding their average growth contribution during 2004–08 and suggests increasing market share given that global developments are comparable across the two periods.”* (FMI, 2011: 7). A grande maioria deles tem seus vizinhos na região como o principal destino das exportações. Essa também é uma importante característica dos países menos desenvolvidos da América do Sul. A inserção regional parece ser um elemento fundamental para reduzir a vulnerabilidade externa dessas pequenas economias.

Um aspecto muito interessante relativo à dimensão regional é a convergência de políticas macroeconômicas, institucionais e sociais existente entre os países membros da East African Community (EAC), estabelecida por acordo de 2000 e composta por Quênia, Tanzânia, Uganda, Burundi e Ruanda. O relatório do FMI trata o desempenho dos países dessa comunidade como casos exemplares de sucesso econômico. Entre as 20 economias que mais crescem no mundo, três (Uganda, Ruanda e Tanzânia) pertencem à EAC e todas elas fazem parte dos 29 países mais pobres do mundo, condição que deverão superar em período muito próximo.

A menor vulnerabilidade externa dos dois continentes também pode ser explicada pelo maior volume de reservas em moeda estrangeira. Além dos resultados positivos das balanças comerciais da grande maioria dos países dos dois continentes, um elemento essencial para essa condição é o fluxo de investimentos diretos externos que se destinam a esses países. (United Nations, 2010).

Os dados relativos ao fluxo de investimentos externos diretos indicam dois importantes eventos. O primeiro e mais expressivo se refere à sua expansão desde o ano 2000 em todas as regiões da África (à exceção do Norte) e da América do Sul. A África viu os investimentos externos se multiplicarem por pelo menos cinco vezes nessa década. O segundo se refere à sua queda no ano da crise, ou seja, em 2008. Contudo, conforme observam o FMI e a Cepal, essa queda foi substantivamente menor que o esperado e, ainda, recuperou-se já em 2010.

Por fim, esses investimentos e o desempenho das exportações determinaram a menor vulnerabilidade dos países dos dois continentes e isso se reflete nos menores índices de endividamento externo e na vulnerabilidade externa dessas regiões. A tabela abaixo evidencia essa tendência:

TABELA I

DÍVIDA EXTERNA COMO PORCENTAGEM DO PRODUTO INTERNO BRUTO (2005-2011)							
GRUPO DE PAÍSES	ANO						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
América Latina e Caribe	27,96	23,8	22,51	19,99	21,93	21,2	20,58
Oriente Médio e Norte da África	31,22	30,97	35,23	30,01	35,34	31,97	27,62
África Sub-Saariana	34,2	25,55	24,54	21,81	24,36	20,73	19,88

Fonte: FMI - International Monetary Fund, **World Economic Outlook Database**, Abril 2011.

Em todas as regiões a relação da dívida com credores oficiais e o PIB caiu para menos que um terço, mesmo na crise. Isso denota a menor necessidade de empréstimos e menor exposição a variações da conjuntura internacional.

Observa-se, assim, que o desempenho econômico da América do Sul e da África tem sido bastante positivo. Como se explica esse resultado? Para tanto, deve-se ponderar tanto as causas externas quanto as causas internas. Uma análise recente da OECD salienta, para a América Latina, o peso de um fator interno – a estabilidade macroeconômica interna, designada por “*policy resilience*” – e de dois fatores externos: o amparo do FMI e a dinâmica dos fluxos comerciais, especialmente a demanda da China (OECD, 2010: 33-35).

Nesse sentido, convém dar o devido destaque à relação das duas regiões com os países ditos emergentes, a qual explica uma parte de sua resistência à crise. Há a mencionada relação com a China, que sobressai nesse quadro. Mas há também a relação **entre as duas regiões** – por exemplo, entre o Brasil e diversos países africanos.

Vejamos, para ilustrar, a situação sob a perspectiva da África. A China é atualmente o maior parceiro comercial da África. No passado, a aproximação era política. Em 2000 deslocou-se para a economia, com foco no comércio e nos investimentos, que cresceram exponencialmente desde então. Os vínculos se reforçaram por meio de empréstimos volumosos da China a juros baixos e sem grandes exigências, feitos diretamente a setores governamentais. Isso, apesar das críticas à China, a propósito dos seus investimentos na África, por não respeitar o meio ambiente, usar poucos produtos locais e importar grandes contingentes de trabalhadores chineses. Ou seja, não estimula tanto o desenvolvimento local, em comparação com concorrentes pelas mesmas oportunidades de investimento – por exemplo, em mineração.

Por sua vez, a relação do Brasil com a África Sub-Saariana conheceu fases distintas, e tomou corpo nas últimas décadas do século passado. Foi quando construtoras brasileiras começaram a se internacionalizar, assumindo projetos na África, pressionadas pela redução de obras no mercado doméstico em função da crise dos anos 1980.

Esse processo se acentuou desde o início do século XXI, com a presença cada vez mais variada de empresas brasileiras na África. Com efeito, o Brasil é o principal investidor naquele continente dentre os países da América Latina. Como mostra Cretoiu (2011: 33), as subsidiárias de empresas brasileiras na África abrangem unidades produtivas ou comerciais, acordos de franquia e também unidades de prestação de serviços nos ramos da construção e da tecnologia da informação, passando por construtoras, montadoras de ônibus e fabricantes de carrocerias, além de empresas industriais do setor elétrico e de alimentos. Observa o mesmo autor que esta diversidade reflete a amplitude da oferta brasileira e indica também que as oportunidades surgem em distintos segmentos do mercado e em vários países do continente – 17 países da África Negra, até o momento, e mais os cinco países do Norte da África, onde atuam construtoras, companhias manufactureiras e a Petrobras.

Algumas conclusões

A evolução recente da América do Sul e da África permite extrair algumas implicações relevantes para a análise do desenvolvimento, tanto no campo econômico quanto no campo político e institucional.

Para onde apontam esses desenvolvimentos recentes? Que desafios eles trazem às análises convencionais da economia e da política internacional? O que eles sugerem como inovações teóricas?

No plano sistêmico, ou internacional, o aspecto mais saliente diz respeito aos **termos de troca**, tidos como inevitavelmente prejudiciais aos países periféricos. Está em pauta a visão determinista elaborada por autores centrais da Economia do Desenvolvimento, como Nurkse, Myrdal e Prebisch, sob cuja inspiração o argumento a favor da industrialização autônoma foi erigido. No campo oposto, os liberais e livre-

cambistas viam nessa interpretação apenas um mito, que não era suficiente para abalar a apologia do livre comércio herdada de clássicos como Smith (Lal, 2002)

De fato, uma visão rigidamente determinista não se sustenta nesse terreno. Houve alternâncias acentuadas nos termos de troca, bastando lembrar as décadas de 20 e de 70 do século passado, favoráveis aos produtores de *commodities*, às quais se sucederam quedas vertiginosas de cotações que desestabilizaram as economias periféricas. Essas viradas, decerto, é que preocupavam analistas como Prebisch e seus companheiros na Cepal, em busca de alternativas à instabilidade a que os países agrícolas e mineradores se sujeitavam num contexto de dependência visceral em face dos países industriais.

E o que acontece atualmente? Desde o início do século XXI, observa-se uma nova reversão dos termos de troca, que atingiu o ápice em 2008, antes da crise financeira global, para declinar no ano seguinte, mas retomando em 2010 a tendência anterior em ritmo mais moderado. Além dos países exportadores de petróleo, que têm sido os mais beneficiados, também os exportadores de minérios se acham em posição bastante vantajosa nesse cenário. Um cálculo da evolução dos termos de troca na última década (United Nations, 2010: 50) mostra que, tomando o ano 2000 como base (= 100), os exportadores de petróleo chegaram ao nível de 190 pontos em 2010; os exportadores de minérios, a 165; os exportadores de produtos agrícolas, a 110; e os exportadores de manufaturas caíram para 80. Por região, o desempenho da África foi particularmente notável, atingindo 155 pontos, ao passo que a América Latina (com o Caribe) melhorou sua posição para 130 pontos. As economias desenvolvidas, por sua vez, estão no mesmo nível em que se encontravam há dez anos.

A questão que se coloca é: estamos diante de uma flutuação puramente conjuntural ou de algo mais duradouro?

Cabe um paralelo com a década de 1920, com a diferença de que a demanda por *commodities* se tornou mais diversificada, não dependendo apenas dos países centrais. Decerto a contração da demanda destes países deve ter efeito global, atingindo eventualmente os fornecedores de produtos básicos. A novidade, agora, é uma procura ampliada por alimentos (sem falar, é claro, nos minérios e nos combustíveis), dado o maior acesso ao consumo e à melhoria da renda nos países da periferia. Então, quem produz alimentos e também outros insumos agrícolas tem boas perspectivas de intercâmbio em longo prazo. Há limites, sem dúvida: além da contração da demanda

que apontamos, outra variável seria o desenvolvimento de alternativas tecnológicas para oferta dos alimentos, com o intuito de reduzir seus custos. Em todo caso, terra cultivável, água doce e sol são recursos que tendem a ganhar valor crescente no mercado planetário.

Em se tratando da universalização da demanda, aspecto adicional a assinalar é a diversificação de parceiros comerciais e investidores entre os países, uma tendência recente que tem modificado a dinâmica das economias menos desenvolvidas. A China constitui a maior expressão disso, sobretudo na Ásia e na África. O mesmo se pode dizer do Brasil, não só acerca de suas relações econômicas com a África, mas também com os países vizinhos da América do Sul.

Na esfera **doméstica**, o ponto de maior relevo que se extrai dos desenvolvimentos recentes é a reafirmação da política, notadamente quanto ao papel do Estado. A crise de 2008 fez com que se rompesse o princípio da separação entre a economia e a política na dinâmica do mercado, princípio que fundamentava o Consenso de Washington e o paradigma neoliberal em sentido amplo. Com o socorro aos bancos e indústrias em apuros, os governos voltaram a participar diretamente do jogo, e em posição de força. Mais recentemente, a questão da governabilidade do sistema vem se colocando tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, em cenários de graves dificuldades para coordenar interesses ou para romper impasses entre atores políticos pouco propensos à conciliação. Disputas políticas às vezes duras ocupam o centro do palco, longe do consenso ideológico em torno do capitalismo liberal que outrora chegou a ser prenunciado como o “fim da história”.

Aqui se pode apontar uma bifurcação entre o Norte e o Sul no tocante às respectivas tendências contemporâneas no campo das políticas públicas. Os países da América do Sul e da África Negra, na esteira da crise da década de 1980, lograram implantar gradualmente políticas macroeconômicas orientadas pela preocupação com a estabilidade tanto no lado monetário quanto no lado fiscal. Junto com isso, adotaram sistemas de proteção social de cunho mais universalista do que os existentes em épocas anteriores. Este empenho nas políticas sociais tem produzido conseqüências sociais, políticas e também econômicas, como ficou demonstrado pelo relevante papel contracíclico que tais políticas desempenharam ao eclodir a crise de 2008. Democracia política com estabilidade econômica e maior integração social, este o cenário que as

duas regiões têm no horizonte – sem ignorar, naturalmente, variações nas condições e nas políticas de cada país componente.

Se esse é o horizonte do Sul, ele é oposto ao do Norte. Na Europa e nos Estados Unidos, a conjuntura pós-2008 trouxe à tona um quadro crítico de descontrole financeiro que destoa inteiramente dos dogmas macroeconômicos impostos à periferia por tanto tempo. A receita convencional de corte de despesas públicas alveja, com frequência, o Estado do Bem-Estar Social. Sua desmontagem, ainda que parcial, acarreta custos que se expressam em menor integração social, com conseqüências políticas que não podem ser ignoradas. As instituições democráticas não se acham sob ameaça, mas sua fundamentação social tende a ficar mais frágil.

Por último, temos a dimensão **regional**. Tem havido algum progresso na integração, tanto na América do Sul quanto na África. Ao mesmo tempo, permanecem questões a aprofundar no que se refere aos seus efeitos, inclusive diante da instabilidade da economia global. Um aspecto que merece atenção, nesse contexto, é a atuação de líderes regionais, como o Brasil e a África do Sul. Eles têm promovido o dinamismo de suas áreas de influência, ajudando a proteger os países menores do impacto da crise. O alcance dessa atuação, tanto no plano econômico quanto no geopolítico, é tema promissor na agenda dos pesquisadores das relações internacionais.

BIBLIOGRAFIA

AMIN, Samir (1972). “Underdevelopment and dependence in Black Africa: origins and contemporary forms”. **The Journal of Modern African Studies**, 10 (4).

ARRIGHI, Giovanni (2002). “The African crisis: world systemic and regional aspects”. **New Left Review**, n. 15.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo (1970). **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar.

CEPAL (2000a). “O mercado comum latino-americano”. In Bielschowsky, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. São Paulo: Record [Prebisch, 1959].

CEPAL (2000b). “O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade”. In

Bielschowsky, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. São Paulo: Record [Rosenthal, 1994].

CRETOIU, Sherban Leonardo. (2011). “A política externa do Governo Lula e a expansão das empresas brasileiras na África: sinergias e vínculos de interesse”. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, PUC Minas.

FMI - INTERNATIONAL MONETARY FUND (2009). **Regional economic outlook**. Washington: IMF.

FMI - INTERNATIONAL MONETARY FUND (2011). **Regional economic outlook - Sub-Saharan Africa recovery and new risks**. Washington: IMF.

HAILU, Degol e SOARES, Fábio Veras (2008). “Cash transfers in Africa and Latin America: an overview”. IPC - International Poverty Centre. **Poverty in Focus**, n. 15, agosto de 2008.

KAUASSI, Rene N’Guettia (2007). “The itinerary of the African integration process: an overview of the historical landmarks”. **African Integration Review**, 1 (2).

LAL, Deepak (2002). **The poverty of ‘development economics’**. London: Institute of Economic Affairs.

MANDAZA, Ibbo (2002). “Regional integration in África: an overview”. In Mandaza, Ibbo & Nabudere, Dani (org.). **Pan-africanism and integration in África**. Harare: SAPES.

MENDES, Ana Paula, BERTELLA, Mário e TEIXEIRA, Rudolph (2011). “A industrialização da África Subsaariana e a política de substituição de importação”. XVI Encontro Nacional da SEP/Sociedade Brasileira de Economia Política. Uberlândia, 21-24 de junho de 2011.

OECD (2010). **Latin American Economic Outlook 2011: how middle-class is Latin America?** OECD Publishing.

SAUL, John S. (2006). **Development after globalization: theory and practice for the embattled South in a new imperial age**. London: Zed Books.

SAWYERR, Akilagpa (1990). “The politics of adjustment policy”. In Adedeji, Adebayo, Rasheed, Sadig, e Morrison, Melody (org.). **The human dimension of Africa’s persistent economic crisis**. London/New York: H. Zell/Economic Commission for Africa.

UNITED NATIONS (2010). **World Economic Situation and Prospects 2011**. New York: United Nations.