

Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento
Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG "Económicas")

colecção

Documentos de Trabalho

nº 31

Fátima Moura Roque
e
Maria Paula Fontoura

***Directrizes para um programa de
transformação económica:
o caso de Angola***

Lisboa
1994

**C
E
S
A**

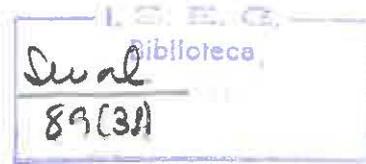
E.G.
1994

3354



Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento

Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa



Os trabalhos reproduzidos nesta série são da exclusiva responsabilidade dos seus autores. O CESA não confirma nem infirma quaisquer opiniões neles expressas.



DIRECTRIZES PARA UM PROGRAMA DE TRANSFORMAÇÃO ECONÓMICA: O CASO DE ANGOLA

Fátima Moura Roque

FE, Universidade Nova
de Lisboa

Maria Paula Fontoura

CEsA/ISEG, Universidade Técnica
de Lisboa

A transformação de uma economia de direcção central numa economia de mercado (economia em transição) tem-se revelado uma tarefa complexa. Existe o consenso de que a transformação destas economias, sujeitas a uma prolongada ausência de incentivos de mercado, tem que ser orientada, através de um programa com medidas devidamente articuladas e perspectivadas no tempo. Mas a teoria económica não dispõe de receitas "prontas", e a experiência do passado é por enquanto insuficiente.

É possível recolher algumas lições em economias que de um certo grau de planificação transitaram para economias de mercado, como foi o caso da Alemanha depois da guerra ou da Espanha nos anos 70, e em casos de sucesso económico impulsionado pelo Estado em economias com um aparelho produtivo débil, encontrados no Leste Asiático. Na América Latina existem também experiências importantes em matéria de reformas pró-mercado ao longo da década de 80.

Porém, o que está em causa - e aqui reside a "novidade" da questão - é a transformação de economias onde prevaleceu o *antagonismo* em relação aos mecanismos e incentivos de mercado - caso da maioria das economias africanas, da Europa do Leste, e ainda da China e outras economias asiáticas.

No ponto I, formulamos algumas directrizes para a formulação de um programa de transformação económica de uma economia em transição. No ponto II, fazemos uma aplicação à economia angolana.

I - Elementos-chave de um programa de transformação

1.1. Componentes

O conteúdo do programa de transformação é determinado, em primeiro lugar, pelas condições iniciais do país (1). Desequilíbrios macroeconómicos graves, economias muito centralizadas em que as empresas têm níveis de autonomia insignificantes e tanto a afectação dos recursos como a distribuição dos produtos é feita pelos organismos de direcção central, e um sector privado fraco, tornam indispensável reformas enérgicas desde o início, com acções rápidas ao nível das principais distorções (2).

Porém, qualquer que seja a velocidade das reformas e a "ênfase" colocada na correcção de algumas das principais distorções, existe hoje consenso entre os teóricos em que as reformas devem ser "globais", ou seja, devem ser dirigidas à transformação do sistema, das estruturas e correcção dos desequilíbrios conjunturais mais graves, desde o início. Este é o balanço das reformas "parciais" das economias do Leste (3), que produziram rupturas no mercado, agravamento dos mercados paralelos, inflação e perda de controlo da oferta de moeda por parte das autoridades, sobrevalorização da moeda, dívida externa, desequilíbrio na balança de pagamentos. É ainda o balanço das políticas de ajustamento macroeconómico nas economias latino-americanas na década de 80 (4) e dos tímidos processos de reforma das economias africanas (5).

A causa principal destas dificuldades é que, se bem que em diversos casos se tivesse posto fim ao regime de planeamento central, não foi criada, de facto, uma verdadeira economia de mercado. As empresas estatais ficaram libertas de muitos controlos centrais, mas não ficaram sujeitas à concorrência do sector privado. A concorrência das importações permaneceu dificultada por barreiras diversas ao comércio. E não foi dada atenção suficiente à criação dos mecanismos institucionais indispensáveis à criação de uma economia de mercado "legal". Para De Soto (1993), que estudou diversas economias latino-americanas, a ausência de mecanismos institucionais de "propriedade formal" é um factor central do atraso económico em economias que evoluíram para economias de mercado. Por exemplo, mais de 90 por cento dos direitos de propriedade rurais e metade dos direitos de propriedade urbanos no Peru não estão protegidos por títulos formais. Isto constitui um desincentivo enorme ao investimento, dificulta o acesso ao crédito, conduz ao desrespeito pela propriedade alheia.

Num programa de transformação "global" devem constar as seguintes componentes (6):

1- Estabilização macroeconómica: controlo da inflação e défices orçamental e da balança de pagamentos.

2- Reformas institucionais: criação de instituições adequadas a uma economia de mercado (definição de direitos de propriedade, lei de concorrência, instituições bancárias e financeiras, sistema fiscal, lei do investimento estrangeiro, etc)

3- Privatização: transferência substancial de propriedade do sector estatal para o sector privado.

4- Liberalização económica: criação de uma economia em que no essencial os preços se formam com base na lei da oferta e procura, através da liberalização dos preços e abertura da economia ao exterior. A liberalização das relações externas inclui a convertibilidade e a selecção de taxas de câmbio apropriadas, a redução de barreiras ao comércio, a criação de um regime de investimento estrangeiro aberto, a remoção das restrições à circulação de capitais.

5- Promoção sectorial: adequada definição de sectores que, pelas suas potencialidades (e impacte social), devem ser temporariamente apoiados com políticas industriais e outras (por exemplo, alguma protecção relativamente a importações competitivas, através de políticas aduaneiras que são menos distorsoras do que a protecção por via das restrições quantitativas); reestruturação empresarial.

6- Transformação sustentada: medidas de longo prazo visando o crescimento económico, como a criação de infraestruturas, qualificação da força de trabalho, medidas de promoção regional.

7- Protecção social: medidas de protecção contra o impacte da transformação no agravamento das condições sociais. A exposição de economias protegidas ao dinamismo do mercado implica a destruição de parte significativa das capacidades produtivas, traduzindo-se em desemprego e declínios de rendimento. Isto tem implicações directas de natureza social

mas também política, minando a base de apoio da Reforma. Por isso, existe hoje consenso em que esquemas de protecção dos desempregados, programas intensivos de treino de mão de obra, protecção social às camadas mais desfavorecidas, devem ser perspectivados desde o início.

A privatização em economias que transitam de regimes de direcção central não é isenta de considerações de natureza conceptual. Alguns autores situam-na no âmbito das reformas de natureza institucional destinadas a permitir que a empresa fique "imersa" num contexto de mercado (7). De facto, a privatização é indissociável de importantes alterações institucionais, como a criação de um mercado de acções, definição de direitos de propriedade, definição do estatuto de gestor, lei das falências, etc. E a lentidão das reformas a estes níveis tem retardado e dificultado o processo de privatização em todos os casos de transição.

A experiência revela, no entanto, que é também indispensável a mudança de propriedade pois " se as empresas ficarem nas mãos do Estado, o sector industrial cairá no caos financeiro" (8). Diversas razões podem ser invocadas, desde a influência, por tradição, dos organismos representativos dos trabalhadores, que entram a reestruturação, à manutenção de hábitos antigos de ineficiência e corrupção ao nível da gestão. A lição da privatização nas economias do Leste mostra, inclusivamente, que para o sucesso dos programas de privatização é indispensável a separação do processo de privatização da administração/burocracia estatal. Na versão sintética de Tardos (1991a, p. 259), "a privatização deve ser privatizada".

Das componentes referidas, verifica-se, na maioria dos estudos, a omissão da componente sectorial do programa (9). Ora, a "sensibilidade" às circunstâncias sectoriais, pela adequada integração do impacte sectorial das medidas adoptadas, é essencial, sem a qual receitas genéricas podem revelar-se não só inadequadas como nefastas. A secundarização desta dimensão explica-se, em parte, pelo predomínio das concepções neoclássicas favoráveis ao não-intervencionismo, veiculadas pelos teóricos do comércio internacional e importantes ainda nas organizações internacionais. No entanto, tanto a teoria como a análise empírica têm vindo a destacar a importância de acções por alguns designadas de "neo-mercantilistas".

Por um lado, as teorias da intervenção estratégica, apesar de hoje deverem ser apreciadas com um entusiasmo bem mais refreado, mostraram, pelo menos teoricamente,

que, mesmo em contextos teóricos neoclássicos, o intervencionismo, tanto na dimensão comercial como sobretudo através de políticas industriais, tem fundamento. Outro mérito foi mostrar que não se trata de uma protecção indiscriminada, mas que, pelo contrário, os requisitos para a intervenção são exigentes e devem ser previamente estudados, a fim de confirmar a sua adequabilidade (10).

Por outro lado, o estudo das condições propícias ao sucesso económico de economias pouco desenvolvidas sugerem a indispensabilidade à formação de vantagens competitivas de uma intervenção estatal activa e bem direccionada, "catalizadora" do desenvolvimento (11). A definição dos sectores com vantagens competitivas "potenciais"-e sua eventual protecção- parece ser essencial numa correcta programação da transição.

Existe, claro, o problema da identificação de impactes sectoriais em economias sem critérios de rendibilidade e informação estatística suficiente. Nestes casos, outros critérios, por exemplo, pelo cálculo de preços sombra, terão que ser utilizados, existindo já alguma experiência por parte do Banco Mundial em cálculos deste tipo (12).

Uma característica central de uma Reforma "global" é que todas as componentes do programa de transformação devem ser perspectivadas em simultâneo. Sachs (1991, p. 238) designa a reforma de "teia sem costura". Alterações parciais não podem funcionar, porque cada parte do programa tem um papel no fortalecimento das restantes.

A programação das diversas reformas nesta perspectiva "sistémica" envolve, porém, problemas de velocidade de implementação, "ênfase", faseamento e articulação de políticas. Neste âmbito existem lições importantes que importa considerar, mesmo se, quanto às soluções finais, só o estudo minucioso da economia a transformar permitirá identificar.

1.2. Velocidade de implementação

A questão da velocidade da transformação tem sido tradicionalmente entendida como uma opção entre uma alteração "gradual" (em que as medidas vão sendo executadas gradualmente num prazo de cinco anos e mais) e uma mudança de "choque" -ou "big bang"- (em que as medidas são executadas num prazo curto de cerca de dois anos ou menos). Os casos mais paradigmáticos da primeira opção são os da Hungria (13) e o da China (14), o primeiro começando uma Reforma gradual desde 1968 e o segundo desde 1979. Quanto à opção de "choque", o caso mais debatido tem sido o da Polónia em 1990 (15).

Diversos argumentos têm sido enunciados a favor de uma ou outra opção, resumidos no quadro 1.

A terapêutica de "choque" (16) será aconselhável sempre que a oportunidade política para a realização das reformas for de duração limitada, mais concretamente em economias em situação de crise aguda e/ou com credibilidade política governamental limitada. Os seus defensores argumentam ainda, com base na experiência de diversos países da América Latina, que é preferível o ajustamento rápido a nível sectorial, com os consequentes sacrifícios decorrentes do encerramento das empresas mais ineficientes, ao prolongamento artificial da competitividade. Soluções graduais têm-se revelado favoráveis a acções "populistas", que facilmente encontram clientela política nos sectores penalizados.

De uma forma geral, para os defensores de terapêuticas de "choque", o gradualismo é condenado por facilitar a exploração das distorções de mercado, sendo a expressão mais visível o aumento do recurso aos mercados paralelos. O gradualismo é entendido como o prolongamento de uma doença que é inevitável- o colapso temporário da economia em transição, enquanto uma Reforma radical aparece como a solução para que a doença actue, pelo menos, como semente de transformação.

Quanto aos "gradualistas" (17), salientam sobretudo os custos de uma Reforma de "choque" no caso de economias débeis e sem experiência de mecanismos de mercado. Por exemplo, como uma parte significativa das empresas não são viáveis a preços de mercado, não será possível liquidá-las imediatamente sem custos tremendos para a população. Uma abordagem mais gradual pode também minorizar os riscos de políticas erradas, permitindo correcções ao longo da Reforma. Argumenta-se, ainda, que a implementação de instituições e infraestruturas, suporte de uma economia de mercado- assim como a remodelação dos comportamentos dos agentes económicos- não é possível no curto prazo.

A escolha da velocidade tem sido relacionada com o passado do país e a gravidade do desequilíbrio macroeconómico (18). Assim, se no início da transformação o país tiver um passado de reformas parciais - e não evidenciar substanciais problemas de natureza macroeconómica-, o gradualismo será recomendável. Caso contrário, deverá impor-se uma acção mais radical, desde que o governo reúna apoio popular. Esta visão tem sido aplicada ao caso da Hungria (19) e da Polónia (20).

A polémica entre as duas velocidades tem finalmente assentado nos resultados. Os "gradualistas" utilizam os maus resultados económicos nos anos posteriores a uma Reforma de "choque", e comentam que Reformas graduais como a da China podem ser considerados

QUADRO 1 : TIPOS DE ESTRATÉGIA

ALTERAÇÃO	ARGUMENTOS FAVORÁVEIS	ALTERAÇÃO	ARGUMENTOS FAVORÁVEIS
<p><u>RADICAL</u></p> <p>Reformas implementadas rapidamente (cerca de 2 anos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Efeito terapeutico intenso do lado da oferta - Recomendável na ausência de garantia de estabilidade governamental - Reforça a credibilidade política interna e internacional - Neutraliza com mais facilidade grupos de interesses instituídos 	<p><u>GRADUAL</u></p> <p>Faseamento variável das reformas (repartido num período de cerca de 5 anos ou mais)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atende à inércia inicial resultante da ausência de experiência empresarial, infraestruturas e enquadramento institucional adequados. - Minoriza resposta política desfavorável da burocracia privilegiada. - Contempla a ausência de dados para controlar e avaliar o programa a vários níveis. - Minoriza custos de ajustamento (em particular se os factores forem pouco móveis). - Permite acção mais profunda sobre as estruturas - Facilita o ajustamento das políticas decorrentes do "learning by doing"

espantosos casos de sucesso económico. Mas a análise pelos resultados é discutível. Na Polónia, por exemplo, verifica-se recentemente uma diminuição da taxa de redução da sua produção, e aparentemente o sector privado começa a reagir positivamente. Quanto à Hungria, os seus resultados económicos não são muito diferentes dos da Polónia, apesar da sua versão gradual (21) Finalmente, o caso da China é considerado "atípico", pela dimensão do país e peso da agricultura (que em parte explicam a possibilidade de uma economia dual), localização geográfica numa zona de grande prosperidade económica, ausência de graves desequilíbrios macroeconómicos (22).

A opção pelo radicalismo parece-nos, contudo, ser meramente teórica (23).

O único caso de transição de "choque" que se conhece é o da ex. RDA, mas trata-se de um caso excepcional já que beneficiou da criação de infraestruturas, instituições e apoio financeiro, assim como da absorção de muitos dos custos de ajustamento pela ex- RFA, apoio de que as restantes economias não dispõem. E mesmo neste caso particular, a recessão prolongada e os enormes custos sociais têm produzido algum debate sobre a oportunidade de uma transição tão acelerada.

Quanto à Reforma da Polónia delineada em 1990, o radicalismo só é óbvio em relação à estabilização macroeconómica e liberalização dos preços. Diversas críticas têm sido formuladas à ausência de políticas direccionadas a incentivos do lado da oferta (24). Quanto ao processo de privatização, tem ficado muito aquém das expectativas, em parte por debilidades de natureza institucional.

Parece assim que, no caso mais paradigmático, neste debate, de uma Reforma de "choque" - o da Polónia- se trata, quando muito, de um radicalismo "parcial".

O balanço é semelhante noutros casos aparentados ao da Polónia, como na Bolívia (1986), Bulgária (1991), Roménia (1991) e ex-Checoslováquia (1991). A natureza radical da Reforma só é visível em algumas políticas (por exemplo, em todos estes casos a reforma dos preços é radical, mas a convertibilidade da balança de transacções correntes e a liberalização comercial só são radicais nos casos da Bolívia, da ex-Checoslováquia e da Bulgária (25); quanto às restantes medidas, as reformas são lentas ou inexistentes.

A verdadeira lição que casos como o da Hungria e da Polónia parecem poder revelar é que *distorções graves exigem medidas urgentes*, por exemplo, nas políticas de preços e salários, unificação dos mercados, ajustamento da taxa de câmbio, maior flexibilidade na afectação de divisas, intervenção governamental menos dirigista e mais promotora da iniciativa privada. De uma forma geral, o "gradualismo" é a única opção, mas aplicado com

terapêuticas de "choque" no caso das distorções mais graves. Em suma, o "gradualismo" torna-se solução recomendável desde que "enérgico". Não se conhece, aliás, um único exemplo de sucesso económico obtido em prazos curtos. Em casos tradicionalmente apresentados como exemplares, como o Japão ou a Coreia, podemos identificar prazos de uma década e mais para saírem do subdesenvolvimento económico.

1.3. Faseamento

Uma parte significativa do debate actual sobre as Reformas em curso incide na articulação sequencial adequada dos instrumentos de política económica, ou seja, na resposta à questão: o que fazer em primeiro lugar? (26).

Ora, conforme exemplificamos a propósito de várias reformas, para além do consenso quase geral de que algumas reformas só serão adequadas no final do processo quando as forças de mercado estiverem suficientemente desenvolvidas, continua a existir, acerca deste tópico, vasta polémica.

a) Estabilização macroeconómica

A estabilização macroeconómica é, entre outros factores, condição para que os preços forneçam uma adequada sinalização, e é essencial à estabilidade social, suporte da toda a Reforma. Por isso, alguns autores parecem favorecer a precedência de todas as outras reformas da estabilização macroeconómica, sobretudo nos casos em que os desequilíbrios desta natureza forem acentuados. Esta é, por exemplo, a recomendação de De la Dehesa baseado na experiência espanhola, dos anos 70 (27).

Esta perspectiva é, porém, dificilmente sustentável em economias em transição. Diversos argumentos de natureza teórica mostram que a definição de um quadro legal de economia de mercado, de instituições adequadas, de um clima de liberalização e de políticas que estimulem a oferta, são indispensáveis ao sucesso da estabilização. Por exemplo, a menos que se proceda à privatização e reestruturação das empresas, existirá uma pressão contínua das empresas para serem protegidas por subsídios ou empréstimos preferenciais no sector bancário, o que produzirá pressão sobre o défice orçamental e criação de moeda; a contenção do défice público é dificultada pelas debilidades do sistema de recolha de

impostos e dívidas das empresas estatizadas; a permanência de estruturas monopolísticas perpetuarão o conhecido ciclo de custos-preços, dificultando o controlo da inflação. Esta análise tem sido confirmada pelos resultados, ao longo de cerca de duas décadas, dos programas de contenção da procura em contextos de rigidez da oferta.

b) Reforma dos preços

Diversos autores argumentam que a liberalização dos preços deve preceder as restantes, a fim de os preços reflectirem os verdadeiros custos. A reforma dos preços revela-se ainda fundamental para remover os subsídios e isenções fiscais e libertar a pressão orçamental.

A liberalização dos preços é também factor de adaptação a comportamentos de mercado, ajudando, por exemplo, à criação de hábitos e mecanismos de gestão privada antes das empresas serem transferidas para proprietários privados.

Contudo, argumenta-se que liberalizar os preços na presença de monopólios conduzirá a preços e lucros excessivos nestes sectores, minando o apoio político da reforma. Recomenda-se ainda uma protecção especial a produtos de consumo básico, a fim de minorar as implicações sociais.

c) Reforma do comércio

Existem argumentos a favor de uma rápida liberalização do comércio, que submeta a economia à disciplina do mercado mundial, despertando, pelo efeito de "duche frio", o dinamismo das capacidades competitivas internas (28).

Contudo, os custos sociais desta opção são enormes, em economias com um aparelho produtivo muito fragilizado por décadas de protecção. Em alternativa, argumenta-se (29) a favor da liberalização mais rápida de bens de capital e bens intermediários, desde que devidamente equacionada com a possibilidade de colidir com a produção local; quanto ao mercado de capitais, existem argumentos ponderosos no sentido da sua liberalização se verificar só após a liberalização do mercado dos bens, para evitar a apreciação da taxa de câmbio e uma afectação de recursos a sectores errados na ausência de uma adequada sinalização dada pelos preços.

d) Implementação do sector financeiro

O desenvolvimento de um sector financeiro é claramente uma das exigências da Reforma. Defende-se que só instituições financeiras capazes e mercados financeiros liberalizados podem facilitar a afectação de capital necessário à reestruturação empresarial.

Argumenta-se, porém, que um mercado financeiro competitivo exige carteiras de empréstimos "limpas e transparentes", o que exige a reestruturação prévia (ou em simultâneo) das empresas.

e) Privatização

A reforma rápida e generalizada da propriedade tem sido preconizada pelas vantagens inegáveis da privatização- contribuição para o saneamento financeiro do Estado, melhoria da gestão empresarial, desenvolvimento da iniciativa privada, absorção da poupança financeira minorando os riscos inflacionistas, desenvolvimento dos mercados financeiros, atracção do investimento estrangeiro e consequentes externalidades ao nível das tecnologias, capital humano e métodos de gestão. Existem ainda razões de racionalidade política: como o sector público emprega a maioria da força de trabalho, uma privatização rápida produz imediatamente um clima "orientado para o mercado" e pressiona no sentido da realização de reformas mais profundas.

Argumenta-se, inclusivamente, que a privatização deve preceder a reestruturação porque, se esta for feita pelo Estado, irá perpetuar as ineficiências administrativas e pressões políticas que levem, por exemplo, a pressões salariais ou manutenção de capacidades produtivas.

A realidade comprova, porém, que a maior parte das empresas do sector estatal não pode ser liquidada imediatamente. Na Europa do Leste, as privatizações estão-se a desenrolar com lentidão. Na Hungria, Polónia e República Checa, tinha sido planeada a privatização de metade das empresas estatatais em 1994. Segundo o Economist (30), ao ritmo actual será de esperar a concretização deste objectivo no prazo de 30 anos (31)

Argumentos a favor de uma privatização mais gradual (começando pelas pequenas e médias e empresas e retardando a das maiores) salientam que a propriedade privada requer instituições financeiras, experiência e quadros adequados, que não existem nas

economias em transição. Sem esta infraestrutura, a privatização rápida poderá conduzir ao caos económico e político. A avaliação das empresas privatizáveis constitui uma enorme tarefa, que, em última análise, só o mercado poderá fazer. A própria administração dos programas de privatização não é simples no plano logístico. Existem, ainda, conhecidos problemas de definição de propriedade, escolha do preço dos activos privatizáveis, absorção, administração, participação do capital estrangeiro. Existem, finalmente, condições prévias a desenvolver, como a preparação de uma classe empresarial interna capaz de captar parte da produção nacional (sem a qual o controlo da produção por nacionais estará seriamente comprometido), e o desenvolvimento e reformulação do sistema bancário e criação de intermediários financeiros.

1.4. Conclusão

Verificamos, portanto, opiniões divergentes no que se refere às "precedências" das políticas a adoptar. Ora, elas resultam basicamente de visões "parciais" sobre o programa de transformação. No contexto de reformas delineadas a todos os níveis, a questão do que deve ser feito em primeiro lugar perde pertinência (32). Em alternativa, ganha acuidade a questão da "ênfase" (intensidade) dada à implementação das medidas ao longo do processo de transformação. Por exemplo, medidas de natureza institucional e liberalização devem ter uma "ênfase" especial no início da transformação, porque são condição e estímulo para uma economia de mercado. Outras poderão começar mais tarde, como construção de algumas infraestruturas e privatização das maiores empresas. As condições iniciais dão indicações importantes sobre as "prioridades" nesta acepção, ao assinalarem as distorções que necessitam de medidas mais urgentes e firmes.

Outro critério que deve presidir ao faseamento consiste em garantir que, em cada fase, os instrumentos são eficazmente articulados e suficientemente complementares. Refira-se, por exemplo, que taxa de juro não parece ter os efeitos desejados sobre a procura de crédito enquanto as empresas continuarem a funcionar em regime de monopólio; ou, se a liberalização dos mercados internos não acompanhar a liberalização externa (ou vice-versa), o investimento e a produção respondem lentamente e os recursos serão canalizados para produções ineficientes; ou ainda que o aumento da poupança e sua canalização mais eficiente depende da reforma do sistema bancário e da criação de incentivos financeiros à poupança e investimento.

Esta articulação constitui uma das tarefas de maior dificuldade, mas também uma das mais decisivas. A este nível, o debate acima sumariado fornece contributos inegáveis.

II. Transformação económica em Angola

2.1. Condições iniciais

As condições iniciais de Angola são devastadoras. A situação económica e financeira tem vindo a agravar-se drasticamente desde a independência (vejam-se quadros 1 e 2 do Anexo). As exportações agrícolas, que representavam à data da independência 60 % do total, não têm em 1993 qualquer representatividade. O peso da indústria transformadora no PIB era em 1991 de 2.5 % do PIB, enquanto em 1970 era 24 %. O sector mineiro, que foi sempre um dos mais prósperos, não ultrapassa em 1991 os 17 % dos níveis obtidos antes da independência. O petróleo (33) e diamantes são as únicas fontes de rendimento que sustentam a precária estrutura económica e a capacidade de importar (especialmente equipamento militar), permitindo um funcionamento artificial da economia.

Confrontado com desequilíbrios internos — procura cronicamente insatisfeita, pressões inflacionistas, défices orçamentais, mercados paralelos — e desequilíbrios externos - dívida externa insustentável e crescentes obrigações relativas ao serviço da dívida, instabilidade das receitas em moeda estrangeira e uma balança de pagamentos em deterioração- o governo de Angola começou a referir-se desde 1987 (34) à necessidade de liberalizar a economia e criar uma economia de mercado.

No entanto, a transformação preconizada tem sido sucessivamente adiada (35). O programa económico e social do governo para 1994 refere ainda (na introdução) como objectivos das reformas propostas a instituição da economia de mercado e a liberalização da actividade económica. As alterações propostas em reformas anteriores têm-se revelado marginais, sem a conveniente articulação e, em alguns casos, incoerentes. Muitas não chegaram a ser implementadas, outras foram suprimidas ou neutralizadas. Uma poderosa burocracia tem, à semelhança de outras economias baseadas no planeamento central, constituído um poderoso entrave à implementação de muitas medidas, e a corrupção e os mercados paralelos grassaram, num clima de guerra civil praticamente ininterrupto desde a independência (36), ganhando recentemente uma dimensão nunca antes conhecida.

O ano de 1993, marcado pelo recomeço da guerra civil interrompida durante 1992-3, conheceu uma quebra do produto estimada em 23% relativamente a 1992, a balança de pagamentos registou um défice estimado em 1.7 biliões de dólares, a dívida externa atingiu cerca de 10,5 biliões de USD, o défice orçamental estima-se em cerca de 28% do PIB e o nível das reservas externas do país diminuiu em cerca de 180% (37).

O programa económico e social do governo para 1994 refere a quase total paralização do aparelho produtivo, a destruição maciça das infraestruturas económicas e sociais, o atraso na implementação das reformas económicas. As consequências mais visíveis desta situação são o aumento dos índices de pobreza absoluta (50,5%) e relativa (32%), o ritmo mensal da inflação (28%) e o desemprego (24 %) (38).

Angola surge no relatório do PNUD (1993) como um dos oito países com crises mais graves, onde a falta de desenvolvimento é uma constante ameaça à segurança. Em 1993, Angola é classificado no relatório como tendo um "baixo índice de desenvolvimento humano", com índice de 0.27, e em 155ª posição (num total de 173 países). Em 1992, Angola encontrava-se na 139ª posição (num total de 160 países) em desenvolvimento humano, e em 86ª posição (num total de 93 países) em sofrimento humano extremo.

2.2. Programa de transformação: componentes, faseamento e velocidade

No contexto de profunda crise acima referido, a transformação económica (sistémica e estrutural) de Angola requer como pré-requisitos: (i) paz, estabilidade política e social; (ii) empenhamento inequívoco e sustentado do governo em face dos esforços dos que beneficiam das actuais distorções do sistema; (iii) uma perspectiva de "longo prazo" tanto por parte dos que planeiam a reforma como por parte da população, que terá de aceitar sacrifícios temporários; (iv) um programa de emergência que reabilite as infraestruturas básicas, permita a incorporação da população desmilitarizada e acuda à necessidade mais prementes.

Requer além disso (e sobretudo) a mudança da cultura básica de um povo, pela implantação da democracia política — contra a arbitrariedade e monopartidarismos-, pela criação de uma cultura de abertura e solidariedade — contra a insegurança e oportunismo-, e de um clima de justiça- contra a arbitrariedade e desigualdade de tratamento. Sem estas condições, não pode existir a resposta por parte dos agentes económicos própria de uma economia de mercado e que é, inquestionavelmente, fonte de crescimento económico.

Em termos estritamente económicos, as graves distorções macroeconómicas de Angola, a destruição das infraestruturas, a debilidade das instituições e dos serviços públicos, o recuo (em 1993) nas medidas de liberalização, a fraqueza do sector privado e a corrupção generalizada, tornam o processo de transformação inevitavelmente longo e complexo (39).

O quadro 2 mostra o faseamento temporal das cinco componentes (e algumas medidas) do programa de transformação estrutural e sistémica que facilite a transição para uma economia de mercado em Angola: emergência, estabilização, liberalização, privatização e transformação sustentada. O quadro 2 contém também dois sub-conjuntos de objectivos de política económica-desenvolvimento e fortalecimento da economia de mercado e racionalização do sector público- incluídos por exigirem uma atenção especial no caso angolano.

A velocidade de implementação das várias medidas de cada um das cinco fases é uma variável crucial no equilíbrio necessário entre os benefícios e os custos- sociais, económicos e políticos- da transformação, de forma a manter não só o empenhamento do governo, mas também o apoio da população. Tal como decorre do balanço e considerações da primeira parte, a perspectiva adoptada é o "gradualismo" mas com acção "radical" no que se refere às principais distorções logo desde o início do programa- medidas assinaladas no quadro 2 com "1".

Outras medidas com custos sociais muito elevados ou de difícil implementação em economias tão debilitadas, terão que ser aplicadas gradualmente (casos assinalados com "2"), ou necessitam mesmo de uma investigação preparatória (casos assinalados com "3"). Finalmente, a transformação sustentada da economia exige que no caso de muitas medidas exista uma atenção especial no sentido da sua consolidação ao longo do tempo (casos assinalados com "4"). Estão ainda neste último caso as medidas especificamente delineadas para a fase de transformação sustentada- i.e., investimento contínuo em capital humano, promoção de I/D, encorajamento da integração vertical entre os sectores agrícola e transformador, desenvolvimento de interligação entre os mercados rurais e urbanos, construção de infraestruturas, apoio a indústrias orientadas para a exportação, criação de um regime efectivo de protecção ambiental, estímulo à participação popular na implementação de políticas, promoção da cooperação regional- capazes de contribuir não só para o crescimento económico mas também para um modelo de desenvolvimento mais humano.

QUADRO 2: TRANSFORMAÇÃO ECONÓMICA EM ANGOLA: COMPONENTES, FASEAMENTO E VELOCIDADE

5. TRANSFORMAÇÃO SUSTENTADA	1992-3*	1994-6	1997-9	LP
5.1. reconversão e construção de infraestruturas físicas e sociais		3	2	4
5.2. promoção de indústrias orientadas para exportação		1	2	4
5.3. promoção de investimento estrangeiro e transferência de tecnologia		1	4	4
5.4. investimento em capital humano e em investigação e desenvolvimento		2	2	4
5.5. promoção da integração regional e cooperação económica com África	2	2	2	4

1 - transformação radical

2 - transformação gradual

3 - investigação preparatória

4 - consolidação

* - medidas implementadas durante este período.

QUADRO 2: TRANSFORMAÇÃO ECONÓMICA EM ANGOLA: COMPONENTES, FASEAMENTO E VELOCIDADE

4. PRIVATIZAÇÃO	1992-3*	1994-6	1997-9	LP
4.1. PMEs estatais	1	1		
4.2. habitação		2	2	
4.3. explorações agrícolas	3	2	2	4
4.4. empresas de grande dimensão	2	2	2	4
REESTRUTURAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO DO SECTOR PÚBLICO	1992-3*	1994-6	1997-9	LP
* reformas estruturais				
- serviços públicos		2	4	4
- administração : racionalização, treino e melhoramentos		2	4	4
- disseminação de informação económica e recolha de dados estatísticos	1	1	4	4
* assistência técnica e cooperação	1	1	4	4

QUADRO 2: TRANSFORMAÇÃO ECONÓMICA EM ANGOLA: COMPONENTES, FASEAMENTO E VELOCIDADE

3. LIBERALIZAÇÃO	1992-3*	1994-6	1997-9	LP
3.1. Preços				
3.1.1. bens e serviços	1	2	4	
3.1.2. taxas de juro		2	2	1
3.1.3. salários	3	2	2	1
3.2. Comércio Externo				
3.2.1. balança de transações correntes	2	2	1	
3.2.2. balança de capitais		3	2	2
DESENVOLVIMENTO E FORTALECIMENTO DA ECONOMIA DE MERCADO	1992-3*	1994-6	1997-9	LP
* legislação (propriedade, económica, trabalho, fiscal, investimento estrangeiro, contratos, mercados financeiros, falência...)	3	1	4	
* fortalecimento do sector privado				
- promoção da classe empresarial nacional	1	1	4	4
- promoção do investimento estrangeiro	2	1	4	4
- desenvolvimento e diversificação de instituições financeiras	1	1	4	4
- formação profissional				
- desmobilizados		1	2	4
- jovens		1	2	4
- funcionários públicos	3	2	2	4

QUADRO 2: TRANSFORMAÇÃO ECONÓMICA EM ANGOLA: COMPONENTES, FASEAMENTO E VELOCIDADE

1. EMERGÊNCIA	1992-3*	1994-6	1997-9	LP
1.1. programas sociais (saúde, educação, habitação, água potável e saneamento do meio, reinserção social...)		1	1	
1.2. programas de combate à fome e à pobreza		1	1	
1.3. reabilitação de infraestruturas físicas e sociais		1	1	
1.4. treino e reciclagem profissional		1	4	
1.5. programas acelerados de alfabetização e educação cívica		1	4	
1.6. programa de transformação estrutural e sistémica da economia		1	4	
2. ESTABILIZAÇÃO	1992-3*	1994-6	1997-9	LP
2.1. Política Orçamental				
2.1.1. redução das despesas públicas		1	1	4
2.1.2. alteração qualitativa no padrão das despesas públicas		1	1	4
2.1.3. alteração nas prioridades e padrão do investimento público		1	1	4
2.1.4. sistema de segurança social		1	4	4
2.1.5. reforma fiscal		1	4	4
2.2. Política Monetária	1	1	4	4
2.3. Reforma do Sistema Bancário	1	1	4	4
2.4. Política Cambial	1	1	4	4
2.5. Dívida		1	4	4

ANEXO

QUADRO 1 : INDICADORES ECONÓMICOS : ANGOLA (1990-93) (\$ m)

	1990	1991	1992	1993
Balança Comercial	2306	2080	2135	1705
Balança de transacções Correntes	-235	-645	-505	-875
Balança de Pagamentos	-843	-1333	-1445	-1690
Dívida Externa	—	9445	9750	10500
(atrasados)		2860	4305	6000
Défice Orçamental em % do PIB	26.9	42.7	30.2	—

Fonte: The Economist Intelligence Unit (1993), e Hodges (1993)

ANEXO

QUADRO 2 : INDICADORES ECONÓMICOS : ANGOLA (1991 EM % DE 1973 E 1980)

Produção (sector)	1991 em % de 1973	1991 em % de 1980
Mineiro		
diamantes	45.3	64.4
ferro	—	—
Agrícola		
café	2.4	13.5
sisal	1.7	29.4
algodão	2.6	200.0
Transformador		
farinha de trigo	35.8	36.1
farinha milho	22.8	37.0
cerveja	40.5	67.8
açucar	—	—
pão	28.4	42.2
óleo alimentar	42.6	67.8
sal	—	—
tabaco	47.9	68.3
fósforos	0.1	0.4
tecidos	31.4	30.4
pesticidas	1.3	13.4
cimento	35.0	110.2

Fonte : Hodges (1993)



Notas

- (1) Cf. Sachs (1991), Solimano (1992/93) e Gelb (1992/93).
- (2) Estas condições iniciais genéricas caracterizam perfeitamente o caso angolano. Também aqui serão indispensáveis algumas transformações radicais desde o início do programa, com medidas rápidas ao nível das principais distorções (ver parte II)
- (3) Por exemplo, na Hungria desde 1968, Polónia em 1989, Bulgária em 1990 e Rússia ainda nos anos 80.
- (4) Por exemplo, México e Chile após 1982, Bolívia após 1986.
- (5) Tanzânia (1986), Zâmbia (1985-90), Angola (1987,89-92) Ghana (até 1971- 83), Moçambique (1987-89).
- (6) Para outras combinações ver, por ex., Gelb e Gray (1991), Moura Roque (1991), Rosati (1991), Mandelbaum (1993).
- (7) Ver, por ex., Rosati (1991, pp. 2-4).
- (8) Sachs (1991, p. 239).
- (9) Excepções podem ser encontradas em Islam (1993) e Amsdem (1993).
- (10) Ver, por ex., Krugman (1988).
- (11) Ver, por ex., Porter (1989).
- (12) Ver, por ex., Bhagwati e Srinivasan (1982).
- (13) Ver, por ex, Tardos (1991b).
- (14) Ver, por ex., McKinnon (1994).
- (15) Ver, por ex., Gomulka (1991)
- (16) Ver, por. ex., Sachs (1991) e Dornbush (1991)
- (17) Ver, por. ex., Nações Unidas (1990), Islam (1993), Fisher (1992/93), Boyer (1994), McKinnon (1994).
- (18) Ver Marer (1991)
- (19) Na Hungria, em 1982 quase metade dos preço dos bens de consumo eram livres, proporção que se elevou a 80 % em 1990. Na década de 80 verificou-se também a reforma da propriedade para o caso das pequenas empresas e do regime fiscal e sistema bancário.
- (20) O objectivo desta reforma é apresentado com sendo "o estabelecimento de bases económicas, legais e institucionais para o sector privado das economias de mercado em apenas um ano " (Sachs, 1991,p.236)
- (21) Ver McKinnon (1994)

- (22) Em certos aspectos assemelha-se ao caso da Hungria, pois a transformação começou por "dentro", isto é, impulsionada pelo partido comunista, começou sem graves problemas de natureza macroeconómica e foi feita uma reforma gradual da propriedade e dos preços (em 1991 cerca de 50 % dos preços eram determinados pelo mercado). Tem, porém outros aspectos peculiares, como um regime de preços dual e uma economia dual; a riqueza nacional reverte quase na totalidade para o Estado, mas em contrapartida nas zonas económicas especiais vigora uma economia de mercado.
- (23) Cf. Islam (1993) e Fisher (1992/93).
- (24) Ver, por ex., Rosati (1991).
- (25) Ver o interessante quadro de Solimano (1992/93, p. 95).
- (26) Ver, por ex., Banco Mundial (1991)
- (27) Ver De la Dehesa (1991)
- (28) Ver, por ex., Sachs (1991) e Dornbush (1991)
- (29) Ver sobre este assunto, Moura Roque e Fontoura (1992)
- (30) Economist (1991), "A survey on Business in Eastern Europe", 21 Set.
- (31) Em 1991 o sector privado era responsável só por 16,5% da produção industrial na Polónia, 10% na Hungria, 1% na Roménia e 1.2 % na Ex-Cecoslováquia.
- (32) A importância de as medidas serem pensadas em interdependência é utilizada por Sachs (1991) como argumento para que todas as medidas sejam executadas com velocidade, logo de uma forma "radical". Fisher (1992/93), por seu turno, utiliza-o para fundamentar a impossibilidade de uma Reforma "radical", visto a velocidade a imprimir às diversas reformas não poder ser a mesma em todos os casos.
- (33) O petróleo na economia angolana representava em 1991 (1992): 94.5 (91.7) do total exportado, 41.5 (41.9) do PIB, e 48.6 (78.8) do total das receitas públicas (Hodges, 1993).
- (34) Ver SEF (Saneamento Económico e Financeiro, 1987) em Moura Roque et al (1991, cap. VI) , Banco Mundial (1992) e Ferreira (1992).
- 28 -
- (35) Sobre os vários pacotes de reformas anunciados pelo governo de Angola, i.e. SEF (1987), PRE (1989), PAG (1990) e Pacote de Reformas (1991 e 1992), ver Moura Roque (1991 e 1992), Moura Roque e Fontoura (1993) e Ferreira (1993).
- (36) Desde 1975, Angola só conheceu 17 meses de paz, após a assinatura em Maio de 1991 dos Acordos de Bicesse.
- (37) Ver quadro 1 do Anexo e programa económico e social do governo para 1994.
- (38) Em 1992, a esperança de vida foi estimada em 44 anos, a mortalidade infantil em 30 por cento, a taxa de alfabetização em 41 por cento, e menos de 25 por cento da população tinha acesso a água potável.
- (39) Cf. Moura Roque (1994)

Bibliografía

- Amsden, A. (1993), "Beyond Shock Therapy: The Path to East European Recovery", *The American Prospect*, Spring, pp.87-98.
- Banco Mundial (1991), "The Phasing and Politics of Eastern Europe's Reforms", *Bulletin*, vol 2, nº3.
- Banco Mundial (1992), *Angola, Country Strategy Paper*, Washington.
- Bates, R. H. e Collier, P. (1993), "The Politics and Economics of Policy Reform in Zambia", in *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, ed. por R. H. Bates e A. Krueger, Basil Blackwell Ltd.
- Bhagwati, J. e Srinivasan, T. (1982), "The Evaluation of Projects at World Prices under Trade Distortions: Quantitative Restrictions, Monopoly Power in Trade and Nontraded Goods", *International Economic Review*, vol 22, nº 2, pp. 385-399.
- Boyer, R. (1994), "Europe Centrale et Orientale, Quelles Réformes à l'Est? Une Approche Regulationniste", *Problèmes Économiques*, 4, Maio, pp. 1-7.
- De la Dehesa (1991), "Selected Country Studies", in *The Transition to a Market Economy*, ed. por P. Marer e S. Zecchini, OCDE, vol 1. pp.132-153.
- De Soto, H. (1993), "The Missing Ingredient", *The Economist*, 11th Sept., pp. 10-12.
- Dornbusch, R. (1991), "Strategies and Priorities for Reform", in *Transition to a Market Economy*, ed. por P. Marer e S. Zecchini, OCDE, vol 1, pp. 184-202.
- Ferreira, E. (1992), "Reformas Económicas em Angola", *Studia Africana*, nº 3, Centre D'Estudis Africans, Universidade de Barcelona, Espanha, pp. 27-40.
- Ferreira, E. (1993), "Angola, da Política Económica às Relações Económicas com Portugal", *Cadernos Económicos Portugal-Angola*, nº 7, Câmara de Comércio e Indústria Portugal-Angola.
- Fisher, S. (1992/93), "Diversidad en la Reforma Económica: Experiencias Recientes en Economías de Mercado y en Economías Socialistas. Comentarios al Artículo de Andrés Solimano", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 22-23 Tomo 1, pp. 101-105.
- Fisher, S. e Gelb, A. (1991), "The Process of Socialist Economic Transformation", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, nº 4.
- Gelb, A. (1992/93), "Transformaciones Socialistas: Visión General de Europa Oriental y algunos Puntos de Comparación", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 22-23, Tomo 1, pp. 185-219.
- Gelb, A. e Gray, C. (1991), "The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress and Prospects", *World Bank Policy Research Paper*, nº 17 (Washington DC).
- Gomulka, S. (1991) "Poland", in *Transition to a Market Economy*, OCDE, ed. por P. Marer e S. Zecchini, vol. 1, pp. 65-71.

- Hodges, T. (1993), "Angola to 2000", *The Economist*, Intelligence Unit and Business International, London.
- Islam, S. (1993), "Conclusion: Problems of Planning a Market Economy", in *Making Markets: Economic Transformation in Eastern Europe and Post-Soviet States*, ed. por S. Islam e M Mandelbaum, Council of Foreign Relations Press.
- Krugman, P. (1988), "Introduction: New Thinking about Trade Policy", in *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, ed. por P. Krugman, MIT Press, Cambridge, Mass., pp. 1-23.
- Leith, J. C. e Lofchie, M. F. (1993), "The Political Economy of Structural Adjustment in Ghana", in *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, ed. por R. Bates e A Kruger, Basil Blackwell Ltd.
- Mandelbaum, M. (1993), "Introduction", in *Making Markets: Economic Transformation in Eastern Europe and Post-Soviet States*, ed. por S. Islam e M Mandelbaum, Council of Foreign Relations Press.
- Marer, P. (1993), "Economic Transformation in Central and Eastern Europe", in *Making Markets: Economic Transformation in Eastern Europe and Post-Soviet States*, ed. por S. Islam e M. Mandelbaum, Council of Foreign Relations Press.
- McKinnon, R. (1991), *The Order of Economic Liberalization*, Johns Hopkins University Press.
- McKinnon, R. (1994), "Gradual versus Rapid Liberalization in Socialist Economies, the Problem of Macroeconomic Control", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, The International Bank for Reconstruction and Development, pp. 63-94.
- Moura Roque, F. (1991), "The Angolan Economy: Structural and Systemic Crisis and Transformation", mimeo.
- Moura Roque, F. (1992), "The Angolan Economy: Coordinates for Structural and Systemic Transformation", *Working Paper n° 203*, Julho, Faculdade de Economia, Universidade Nova de Lisboa.
- Moura Roque, F. (1994), "Economic Transformation in Angola", *The Southern African Journal of Economics*, Junho, 62, n° 2, pp. 71-91.
- Moura Roque, F. et al (1991), *Economia de Angola*, Bertrand Editora, Lisboa.
- Moura Roque, F., Fontoura, P. (1992), "Regime comercial angolano e sua reforma", *Estudos de Economia*, vol XII, n° 3, Abril-Junho, pp. 283-302.
- Moura Roque, F. e Fontoura, P. (1993), "Trade System and Economic Reform in Angola", in *Portuguese Studies in International Perspective, Meeting of the International Conference Group on Portugal*, ed. E. Sousa Ferreira e M. Villaverde Cabral, CEDEP, Universidade Autónoma de Lisboa, pp. 215-241.
- Nações Unidas (1990), *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation*, Economic Commission for Africa, A/44/135, Junho.
- Porter, M. (1989), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press (a Division of Macmillan, Inc.), New York.
- Rosati, D. K. (1991): "Sequencing the Reforms in Poland", in *The Transition to a Market Economy*, ed. por P. Marer e S. Zecchini, OCDE, vol 1., pp. 208-225.

- Solimano, A. (1992/93), "Diversidad en la Reforma Económica: Experiencias Recientes en Economías de Mercado y Economías Socialistas", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 22-23, pp. 59-100.
- Sachs, J. (1991), "Poland and Eastern Europe: What is to be Done?", in *Foreign Economic Liberalization, Transformations in Socialist and Market Economies*, ed. por A. Koves e P. Marer, Westview Press, Boulder, pp. 235-247.
- Shao, I. A. (1993), "Structural Adjustment Programs and Liberalization Policies in Tanzania", in *Sub-Saharan Africa: a Sub-Continent in Transition*, ed. por R.A. Siddiqui, Avebury, Ashgate Publishing Ltd.
- Tardos, M (1991a), "Sequencing the Reforms in Poland", in *Transition to a Market Economy*, OCDE, vol 1, pp. 208-225.
- Tardos, M. (1991b), "Hungary", in *Transition to a Market Economy*, ed. por P. Marer e S. Zecchini, OCDE, vol 1, pp. 1-75.

