

A Crise Financeira e os Países em Desenvolvimento: Quais as implicações para África?

Patrícia Magalhães Ferreira ■ IEEI

A crise financeira e económica global irá afectar, previsivelmente, os países em desenvolvimento (PED) de uma forma particularmente aguda e perniciosa, uma vez que estes países estão, à partida, menos equipados para protegerem as suas economias, combaterem os efeitos da crise e responderem de forma adequada a uma combinação complexa de vulnerabilidades internas e externas.

A crise financeira veio juntar-se aos efeitos nefastos da crise alimentar e agrícola, que levou, em 2008, a um agravamento das despesas para vários países importadores líquidos de bens alimentares. Em África, a subida dos preços dos bens alimentares trouxe uma lição importante: o choque afectou directamente os grupos e agregados familiares mais pobres e causou também problemas políticos, tensões sociais e desequilíbrios macro-económicos (por exemplo, na balança de pagamentos e nos orçamentos de Estado), demonstrando a interdependência dos problemas¹. Para os países exportadores de petróleo, a volatilidade dos preços desta matéria-prima, em particular desde o início de 2009, alertou para a vulnerabilidade do crescimento baseado em economias de enclave, que poucos reflexos têm na criação de emprego ou na geração endógena de riqueza.

Embora o impacto da crise global esteja ainda, em grande medida, por avaliar nestes países, as estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI) apontam para um custo de mil milhões de dólares em perdas de crescimento e o Banco Mundial alerta para a possibilidade da crise acrescentar mais 53 milhões de pessoas àquelas que actualmente vivem com menos de dois dólares por dia. As previsões de crescimento reflectem esta evolução: as economias avançadas terão um crescimento negativo acima de 1,7% em 2009; nas economias emergentes e em desenvolvimento (excluindo a África Subsaariana) a queda será de 6,3% para 3,3% de crescimento do PIB; e na África Subsaariana as projecções do FMI apontam para uma descida de pouco mais de 5% em 2008, para cerca de 3,2% – cerca de 3 pontos percentuais abaixo dos números previstos há cerca de um ano².

Apesar da tendência comum, a crise afectou, na sua fase inicial, estes grupos de países de formas muito diferenciadas: no caso de África em particular, os efeitos fizeram-se sentir de forma mais demorada devido à menor integração no sistema económico global. Actualmente, a crise financeira evoluiu para uma crise económica global e as questões do crescimento e dos efeitos do comércio são cruciais para todos os países, pelo que há um maior ênfase na procura de respostas globais.

¹ Dados do FMI, *World Economic Outlook update*, 28.01.2009. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/update/01/pdf/0109.pdf

² Dados do FMI, *World Economic Outlook update*, 28.01.2009. Disponível em: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/update/01/pdf/0109.pdf

A crise terá previsivelmente efeitos negativos de longo-prazo, especialmente para países fortemente dependentes dos recursos externos, como acontece com a maioria dos Estados africanos. Segundo dados recentes, os Países Menos Avançados, de uma forma geral, registam uma grande dificuldade em mobilizar poupanças domésticas e em as aplicar de forma produtiva (a poupança interna equivale a menos de 15% do PIB), conjugado com um grande peso dos fluxos externos na formação de capital fixo (a ajuda ao desenvolvimento e o IDE representam cerca de dois terços, em média, do investimento na economia)³. As reservas da totalidade do continente africano equivalem às da Noruega, o que demonstra a incapacidade para responder a uma crise prolongada⁴.

A redução dos fluxos financeiros poderá ser significativa em África, se tivermos em conta (i) a contracção dos mercados de crédito, (ii) a redução nos ganhos de exportação – fruto de uma combinação entre a descida dos preços das matérias-primas, com a diminuição da procura destes bens nas economias desenvolvidas, (iii) o impacto negativo nos fluxos de investimento externo, (iv) a dificuldade dos países mais avançados cumprirem os compromissos de ajuda ao desenvolvimento, ou ainda (v) uma possível diminuição dos níveis de remessas dos emigrantes, em virtude do declínio da empregabilidade nos países de acolhimento. No total, estima-se que os fluxos financeiros para os PED possam decair cerca de 300 mil milhões de dólares no período 2007-2009, o que equivale a uma diminuição de 25%.⁵ Isto significa que

os progressos recentes em termos de crescimento económico poderão ser totalmente anulados e que a capacidade de resposta dos países em desenvolvimento aos desafios de desenvolvimento estão seriamente ameaçados, em particular a capacidade de atingir alguns dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

Os países africanos, em particular, estão numa posição ainda menos favorável, dada a evolução lenta dos indicadores sociais (que não têm correspondido às altas taxas de crescimento económico da generalidade do continente nos últimos anos) e a própria estrutura das economias: pouco diversificadas e muito dependentes do exterior. Se juntarmos a estes factores a existência generalizada de fenómenos de fragilidade do Estado, que se manifestam nas fracas capacidades institucionais de resposta às necessidades básicas dos cidadãos, poderemos antecipar os efeitos negativos da presente crise nas perspectivas de estabilidade política e económica destes países. Outros factores de longo-prazo representam ameaças ao desenvolvimento em África: o aumento populacional e a rápida urbanização, os conflitos, a propagação de epidemias como o VIH-SIDA, ou os reflexos das alterações climáticas.

Os impactos da crise financeira global em África são já substancialmente visíveis. Os ministros africanos das Finanças e Planeamento, reunidos na Cidade do Cabo em Janeiro de 2009, salientaram a deterioração rápida da situação: “o investimento e financiamento do comércio estão reduzidos ao mínimo, os projectos de infra-estruturas e da indústria mineira estão a tornar-se menos ambiciosos ou são simplesmente cancelados, várias moedas continuam em depreciação, o capital de África foi severamente afectado, o preço das matérias-primas está a decrescer, as remessas começam a diminuir, a austeridade fiscal instalou-se, a actividade do sector privado abrandou no que respeita à economia orientada para as exportações, as suspensões de pagamentos amontoam-se...”. Naturalmente, o impacto varia consoante o grau de abertura dos países ao comércio (e, em particular, consoante a dependência das exportações de matérias-primas), a situação das reservas financeiras e a dinâmica dos seus mercados nacionais e regionais. A crise poderá também esconder outros problemas nos sectores produtivos, que são de origem

³ *Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership. The Least Developed Countries Report 2008*, UNCTAD. www.unctad.org/en/docs/lcd2008_en.pdf

⁴ Statement by Dr. Donald Kaberuka, President, African Development Bank Group, on the Economic Impact of Financial Crisis, at the Assembly of the Africa Union, Addis Ababa, Ethiopia, 03.02.2009. www.africa-union.org/root/UA/Conferences/2009/Jan/Summit_Jan_2009/doc/CONFERENCE/ASS_FIN_CRISIS_ADB_030209.DOC

⁵ Cali, M., Massa, I. te Velde, D.W. (2008); *The Global Financial Crisis: Financial flows to developing countries set to fall by one quarter*. Overseas Development Institute (ODI); 13.11.2008. www.odi.org.uk/resources/projects/reports/2008/11/global-financial-crisis-developing-countries.pdf

estrutural e necessitam de respostas diferenciadas.

Para além de prosseguirem reformas estruturais que permitam uma maior mobilização de recursos internos, o principal desafio para os países africanos está em conseguirem implementar políticas de protecção social e de investimento público com menos recursos disponíveis. Assim, o apoio externo é especialmente importante para África no actual contexto, de forma a proteger despesas essenciais, que incluem as redes de segurança social, as infra-estruturas básicas e o investimento no capital humano, os quais são importantes para reverter os índices de pobreza e promover uma recuperação sustentada.

Por outro lado, a recuperação dos países em desenvolvimento apresenta-se como um imperativo para as economias mais avançadas, uma vez que esta resultará na criação de novos mercados, reforçando por sua vez o crescimento nos países desenvolvidos. Na realidade, a retracção do investimento externo constitui, em certa medida, uma oportunidade para países emergentes com capacidade financeira e cuja presença no continente africano está em franca expansão. Como exemplo, refira-se que a China pretende injectar 2 mil milhões de dólares adicionais no seu fundo de investimento africano mais cedo do que previsto, de forma a aproveitar a diminuição do investimento ocidental no continente. Estes países não passarão, porém, incólumes aos efeitos da crise global: em Novembro de 2008, o comércio chinês diminuiu pela primeira vez desde 2001⁶ e a produção industrial da Índia decresceu, o que não acontecia desde 1994. Isto deverá ter efeitos significativos nos países africanos, uma vez que o crescimento chinês e indiano tem aumentado a procura de cobre, petróleo e outros recursos naturais, o que conduziu a mais exportação e preços mais altos; com o previsível abrandamento destas duas economias, os países africanos estarão entre os mais afectados.

⁶ "China hit hard by fall in exports", Financial Times, 11.12.2008; www.ft.com/cms/s/0/e5a4682a-c728-11dd-97a5-000077b07658.html?ncklick_check=1 e "Indian industrial output falls", Financial Times, 12.12.2008; www.ft.com/cms/s/0/72ffd8a8-c83c-11dd-b86f-000077b07658.dwp_uuid=a6dfcf08-9c79-11da-8762-0000779e2340.html

Na Cimeira de Washington de Novembro de 2008⁷, os líderes do G20 acordaram numa série de medidas para responder à crise financeira, particularmente para melhorar a regulação financeira e implementar um relançamento económico coordenado. Desde então, as principais economias e as instituições financeiras internacionais (IFI) têm debatido ou implementado várias iniciativas, a maioria das quais numa perspectiva de curto-prazo. No entanto, pouco tem sido feito no sentido de abordar os desequilíbrios globais da economia, as necessidades específicas dos países em desenvolvimento, ou os desafios interligados da segurança alimentar, alterações climáticas ou recursos energéticos. Estas questões vão muito para além das necessárias medidas de saneamento financeiro a curto e médio-prazo, sendo simultaneamente fundamentais para assegurar o sucesso destas. A reunião do G20 em Londres⁸, em Abril, constitui, assim, uma oportunidade de construir um novo quadro de cooperação global e gizar uma resposta colectiva para reformulação da arquitectura financeira mundial, através de uma colaboração efectiva entre países com graus de desenvolvimento e interesses muito diferenciados.

Por enquanto, a procura de soluções e a disponibilização de recursos para as economias emergentes e para os países mais pobres parece não ser uma prioridade internacional. Para que as medidas acordadas tenham efeitos positivos nos PED, é necessário que:

- I. Todas as medidas de resposta à crise económica e financeira tenham em consideração as necessidades dos países em desenvolvimento, nomeadamente dos países menos avançados e dos países de baixo rendimento (Least Developed Countries e Low Income Countries);
- II. O desenvolvimento seja considerado um elemento central da governação global, uma vez que a crise veio

⁷ Declaração e Plano de Acção da Cimeira de Washington disponíveis em www.g20.org/Documents/g20_summit_declaration.pdf

⁸ Cimeira do G20, Abril 2009 . www.londonsummit.gov.uk/en/ . Para consultar o "Global Deal" sugerido pelo Primeiro Ministro britânico, ver The Road to the London Summit: The plan for recovery www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/road-to-summit-summary

- III. demonstrar não existir separação entre as preocupações económicas globais e as de desenvolvimento;
- IV. Sejam abordadas as questões de longo-prazo relativas aos desequilíbrios globais, de forma a estabelecer um plano de recuperação económica abrangente e equilibrado;
- V. Exista uma abordagem de inclusão na governação económica mundial, uma vez que as soluções globais nunca poderão ser verdadeiramente abrangentes se não forem também inclusivas de diversas sensibilidades e interesses;
- VI. Exista uma vontade política forte e uma liderança efectiva na implementação das acções necessárias.

Apesar das restrições orçamentais no Ocidente, África dependerá também do respeito pelos compromissos internacionais em termos de volume da ajuda ao desenvolvimento (APD). Relatórios recentes apontam para valores muito abaixo dos prometidos pelo G8 em Gleneagles (2005)⁹, sendo que alguns doadores bilaterais – como a Irlanda, a França ou a Itália – estão já a cortar nos orçamentos da cooperação. Tendo em conta o facto de a APD representar uma parcela relativamente pequena do orçamento dos países desenvolvidos, mais poderá ser feito para assegurar que os compromissos assumidos são, de facto, cumpridos. No espírito da Declaração de Doha sobre o desenvolvimento¹⁰, é necessário que se façam progressos, de uma forma coordenada, relativamente às várias fontes de financiamento do desenvolvimento, para além de apostar na qualidade da ajuda. A promoção da flexibilidade, da eficácia e da previsibilidade da ajuda dependerá necessariamente da reformulação da arquitectura internacional da ajuda e de reformas bilaterais que muitos doadores não estão ainda em condições de implementar.

A importância dada à APD não deverá ser desproporcional ou isolada, mas antes

interligada com medidas dirigidas a outras dinâmicas quantitativamente mais relevantes: os fluxos de comércio, de investimento e as remessas. No contexto actual, verifica-se que outras políticas sectoriais não têm em consideração os efeitos no desenvolvimento, faltando uma coerência entre as medidas tomadas no âmbito nas migrações, comércio, paz e segurança ou alterações climáticas com os objectivos internacionais de redução da pobreza. No que respeita ao comércio, por exemplo, algumas medidas com impacto no combate aos efeitos da crise no desenvolvimento poderão incluir: a conclusão rápida de um acordo equilibrado e abrangente no âmbito da Ronda de Doha da OMC11, a definição de medidas contra as tendências proteccionistas¹², o lançamento de iniciativas multilaterais de financiamento ao comércio (de forma a reforçar os esforços do Banco Mundial e de outras agências internacionais), e um apoio activo às iniciativas africanas de promoção do comércio e da integração regional (no seio da União Africana e das Comunidades Económicas Regionais).

As análises actuais revelam, ainda, que os recursos existentes nas instituições financeiras internacionais serão inadequados para corresponder às necessidades financeiras emergentes. As análises do Banco Mundial demonstram que apenas uma minoria dos PED estão em posição de expandir o défice fiscal de forma a realizarem despesas contra-cíclicas, pelo que a recapitalização das instituições financeiras internacionais é um passo importante de disponibilização de financiamentos. A definição de metas temporais para equilibrar os fluxos privados para os países em desenvolvimento, através de vários instrumentos – garantias, co-financiamentos, seguros e outras abordagens que permitam partilhar os riscos com os investidores privados – é uma outra forma de reconhecer a importância do acesso a financiamentos por

⁹ Os doadores estão actualmente 30 milhões de dólares abaixo dos recursos financeiros necessários para cumprirem o compromisso de 2010.

¹⁰ *Doha Declaration on Financing for Development*, December 2008. Disponível em www.un.org/esa/ffd/doha/. Resumo disponível em www.cid.org.nz/advocacy/Summary_Doha_Declaration.doc

¹¹ Para mais informação sobre as implicações das negociações comerciais de Doha para África, ver *The WTO Doha Round Impasse: Implications for Africa*. ODI Briefing Paper, Sept. 2008. www.odi.org.uk/resources/odi-publications/briefing-papers/41-wto-doha-round-impasse-implications-for-africa.pdf

¹² *Business leaders urge G20 to seal trade deal and avoid protectionism*, 19.03.2009. www.londonsummit.gov.uk/en/summit-aims/timeline-events/business-leaders-3

parte destes países. A criação de um fundo de resposta rápida, no seguimento de propostas do Banco Mundial e do Reino Unido, poderá constituir uma medida complementar positiva para apoiar os grupos mais pobres e vulneráveis.

No entanto, mais do que a questão quantitativa, o que está em causa é a capacidade das instituições e da arquitectura financeira global responderem com eficácia aos desafios actuais e futuros. A implementação da reforma do Banco Mundial acordada pelo Comité de desenvolvimento em 2008 e a antecipação da próxima fase da reforma de quotas no FMI são propostas relevantes, mas várias análises sugerem que será necessária uma reforma mais profunda e ambiciosa destas instituições. Em primeiro lugar, para que os seus esquemas de governação reflectam acordos mais equilibrados, que contribuam para aumentar a sua legitimidade, representatividade e eficácia no plano global. Isto implicará necessariamente reconhecer um maior peso e voz às economias emergentes, bem como aos países menos desenvolvidos, incluindo os africanos. Em segundo lugar, para que seja reforçado o papel dos Bancos de Desenvolvimento Multilaterais, em particular os que têm um enfoque regional, já que estes podem ajudar os doadores e investidores a identificarem prioridades específicas dos países beneficiários, apoiar a adaptação de estratégias à evolução dos cenários económicos regionais e aumentar a capacidade de prevenção/gestão de crises (como evidenciado pela resposta do Banco Africano de Desenvolvimento à crise alimentar). Isto implica, por exemplo, uma revisão e reformulação do papel e mecanismos colocados à disposição do Banco. Em terceiro lugar, para que seja criada uma abordagem de prevenção, quer através de mecanismos de prevenção de crises e sistema de alerta antecipado no seio das instituições financeiras internacionais, quer através de um sistema comum de regulação e supervisão mais eficaz.

Por enquanto, não existe um compromisso abrangente entre as diferentes visões da crise e das melhores maneiras de a mitigar. A aposta numa cooperação internacional entre diversos actores – países industrializados, emergentes e em desenvolvimento, instituições financeiras internacionais e instituições privadas –

parece ser a forma mais efectiva de implementar medidas com efeitos abrangentes e mais sustentáveis. Neste âmbito, a promoção de acordos verdadeiramente globais, que abordem de forma pragmática desafios comuns como a regulação financeira ou as alterações climáticas, é um caminho inquestionavelmente difícil e complexo, como as dificuldades na conferência internacional de Poznan sobre o clima recentemente demonstraram. Mas é, simultaneamente, a abordagem com melhores probabilidades de produzir resultados a longo-prazo.

O verdadeiro desafio está em encontrar respostas que não comprometam o desenvolvimento enquanto prioridade internacional. As actuais dinâmicas políticas mundiais, que vieram, por exemplo criar ou conferir mais poder a diferentes configurações – como o G20 – fornecem um novo quadro para a cooperação regional e global que terá agora de produzir resultados concretos e rápidos, sob pena de os ganhos de desenvolvimento dos últimos anos serem totalmente anulados. ■



Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais
Largo de S. Sebastião, 8
1600-762 Lisboa
Telefone +351 21 030 67 00
Fax +351 21 759 39 83
Email ieei@ieei.pt

Bibliografia:

Ajakaiye, O.; N'Zue, F.; Kulçundu, D.M.; *Impact on African Economies and Possible Responses*, Institute for Development Studies (IDS), November 2008.

www.ids.ac.uk/UserFiles/file/globalisation_team/financial_crisis/AFRICA%20Olu%20Ajakiye.pdf

Birdsall, Nancy; *How to Unlock the \$1 Trillion that Developing Countries Urgently Need to Cope with the Crisis*. Center for Global Development, 2009

www.cgdev.org/files/1421143_file_How_to_Unlock_the_Trillion_FINAL.pdf

DFID; *Eliminating World Poverty: Building our common future*. Background Paper to the DFID Conference on the Future of International development, March 2009.

www.dfid.gov.uk/securingourcommonfuture/conference-paper-eliminating-poverty.pdf

IMF; *Impact of the Global Financial Crisis on Sub-Saharan Africa*. International Monetary Fund, 2009.

www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/afrglobfin/ssaglobalfin.pdf

Massa, I; Te Velde, D.W.; *The Global Financial Crisis: Will Successful African countries be affected?* ODI Background Note, 08.12.2008.

www.odi.org.uk/resources/projects/background-papers/2008/12/financial-crisis-african-countries-poverty-development.pdf

UNCTAD (2008): *Economic Development in Africa 2008*.

www.unctad.org/en/docs/aldcafrica2008_en.pdf

Watkins, Neil; *The London G-20 Summit: The Global New Deal We Need*. Jubilee USA Network, Briefing Note, March 2009

www.jubileeusa.org/fileadmin/user_upload/Resources/G20/Briefing_note_G20_London_Summit.pdf

World Bank; *Swimming Against the Tide: How developing countries are Coping with the Global Crisis*. Background Paper prepared by World Bank Staff for the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, Horsham, United Kingdom on March 13-14, 2009.

<http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/swimmingagainstthetide-march2009.pdf>