

Danielle de Almeida Mota Soares

**POLÍTICA DE SUBSTITUIÇÃO DE
IMPORTAÇÕES:** a experiência de industrialização da
África do Sul



Danielle de Almeida Mota Soares

**POLÍTICA DE SUBSTITUIÇÃO DE
IMPORTAÇÕES:** a experiência de industrialização da
África do Sul

Dissertação de Mestrado, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de pesquisa: História Econômica

Orientador: Prof. Dr. Mário Augusto Bertella

Bolsa: CAPES

ARARAQUARA – S.P.
2017

Soares, Danielle
POLÍTICA DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES: a
experiência de industrialização da África do Sul /
Danielle Soares – 2017
83 f.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade
Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho",
Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara)
Orientador: Mário Augusto Bertella

1. Industrialização . 2. África do Sul . 3. Política
de Substituição de Importações . I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

DANIELLE DE ALMEIDA MOTA SOARES

POLÍTICA DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES: a
experiência de industrialização da África do Sul

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Linha de pesquisa: História Econômica
Orientador: Prof. Dr. Mário Augusto Bertella
Bolsa: Capes

Data da defesa: 28/09/2017

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Mário Augusto Bertella
UNESP -FCLar.

Membro Titular: Prof.^a Dr.^a Suzana Cristina Fernandes de Paiva
UNESP-FCLar.

Membro Titular: Prof.^a Dr.^a Cláudia Alessandra Tessari
Unifesp.

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

À, minha mãe, Nilzete Lopes de Almeida, por todo o amor, apoio e paciência durante todos os passos do mestrado;

Ao meu orientador, Mário Augusto Bertella, pelos ensinamentos, assistência e principalmente por aceitar me orientar neste estudo com um tema tão distinto;

Aos meus amigos, Guilherme da Silva e Raphael Guilherme Araujo Torrezan pela amizade, força e sinceridade tanto no âmbito pessoal como no âmbito acadêmico;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e ao Programa de Pós-Graduação em Economia da UNESP – FCLar, pelo auxílio acadêmico e viabilização deste estudo;

Ao Yuri de Paula Castro, pelo amparo técnico, por todo cuidado e por acreditar em mim.

“O racismo, contudo, é prevalente na maioria dos países do mundo. [...] A diferença entre o resto do mundo e a África do Sul, no entanto, é que, na África do Sul, o racismo é legal - há leis que dão força jurídica e significado à separação com base na cor.”

Sugarman (1991, p.70, tradução
nossa)

RESUMO

A industrialização foi um processo transformador para as sociedades modernas, alterando as relações sociais e econômicas. Na África do Sul, teve a peculiaridade de ocorrer em conjunto com o regime de apartheid, o que por muitas vezes desviou os estudos acadêmicos para a negligência com os direitos humanos e relações políticas. Diante disto, o objetivo do presente estudo é fazer uma análise das motivações, contexto, condução e resultados da política de substituição de importações sul-africana, amparada na teoria disponível sobre o tema, nos estudos específicos sobre essa experiência de política e, também, em dados secundários. A industrialização da África do Sul apresenta algumas indústrias relacionadas à mineração que são fortificadas com os incentivos do Governo depois da Primeira Guerra Mundial. No pós-guerra, inicia-se uma política de substituição mais elaborada, em conjunto com a criação de estatais, outros incentivos e o apartheid. Apesar do crescimento econômico e o desenvolvimento industrial alcançados na época, o apartheid ao mesmo tempo que forneceu mão de obra barata inicialmente, potencializou as distorções causadas pela política de substituição de importações, além de causar pressão internacional e conflitos internos.

Palavras – chave: política de substituição de importações. industrialização. África do Sul. apartheid.

ABSTRACT

Industrialization was a transformative process for modern societies, changing social and economic relations. In South Africa, it had the peculiarity of occurring in conjunction with the apartheid regime, which has often diverted academic studies to neglect of human rights and political relations. The objective of the present study is to analyze the motivations, context, conduction and results of the South African import substitution policy, based on the available theory on the subject, in the specific studies on this policy experience, and also in secondary data. South Africa's industrialization features some mining-related industries that are fortified with government incentives after the First World War. In the post-war period, it began a more elaborate policy of substitution, in conjunction with state-building, other incentives and apartheid. Despite the economic growth and the industrial development achieved at the time, apartheid simultaneously provided cheap labor initially and potentialized the distortions caused by the import substitution policy and cause international pressure and internal conflicts.

Keywords: import substitution policy. industrialization. South Africa. apartheid.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Manufaturados*, porcentagem das exportações e importações de mercadorias, na África do Sul (1974-1994)	62
Gráfico 2	Inflação sul-africana, preços ao consumidor, porcentagem anual (1960-1994)	66

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	mapa das regiões da África do Sul	39
---------------	-----------------------------------	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Importações e Exportações em dólares correntes* (1910-1938).	48
Tabela 2	Estrutura Industrial, porcentagem do PIB.	49
Tabela 3	PIB, porcentagem e US\$ correntes; importações e exportações, porcentagem do PIB e indústria e agricultura, valor adicionado, porcentagem do PIB (1960-1979).	56
Tabela 4	PIB, porcentagem e US\$ correntes; importações e exportações, porcentagem do PIB e indústria e agricultura, valor adicionado, porcentagem do PIB (1980-1994).	58
Tabela 5	Setores industriais, % valor agregado de manufaturados (1963-1994).	63
Tabela 6	Fontes de crescimento industrial (1972-1983).	65
Tabela 7	Conta corrente da Balança de pagamentos, 1960-1994.	67
Tabela 8	Investimento Direto Estrangeiro, saídas e entradas líquidas (1970-1994).	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC	African National Congress
AMSCOR	<i>Armaments Corporation of South Africa</i>
BTI	<i>Board of Trade and Industries</i>
CE	Comunidade Europeia
CEA	Comunidade Econômica Africana.
CAAA	<i>Comprehensive Anti-Apartheid Act</i>
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
ESCOM	<i>Electricity Supply Commission</i>
ESKOM	<i>Electricity Supply Commission</i>
FOSKOR	empresa estatal sul-africana produtora de fosfato e ácido fosfórico
GEIS	<i>General Export Incentive Scheme</i>
IDC	<i>Industrial Development Corporation</i>
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
ISCOR	<i>South African Iron and Steel Corporation</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização para a Unidade Africana
PE	Promoção às Exportações
SAFMARINE	<i>South African Marine Corporation</i>
SAPPI	<i>South African Pulp and Paper Industries</i>
SASOL/Sasol	<i>South African Coal, Oil and Gas Corporation</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. POLÍTICA DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES: FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA O CASO DA ÁFRICA DO SUL	15
1.1 Dos primórdios da substituição de importações ao surgimento de uma política	15
1.2 Argumentos a favor da industrialização: os desenvolvimentistas	18
1.2.1 Teoria Prebisch-Singer	21
1.3 Limites da política de substituição de importações	25
1.4 Argumentos contrários e críticas à política de substituição de importações	27
2. INDUSTRIALIZAÇÃO DA ÁFRICA DO SUL: DO PAN-AFRICANISMO À POLÍTICA DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	34
2.1 A África, O Pan-Africanismo e a política de substituição de importações	34
2.2 A industrialização da África do Sul: da mineração às primeiras iniciativas industrializantes	37
2.2.1 Resultados e dificuldades do período pré-industrial	46
2.3 A política de substituição de importações da África do Sul	51
2.3.1 Resultados da política de substituição de importações da África do Sul	62
2.4 O papel das sanções no fim do apartheid	70
CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS	78

INTRODUÇÃO

O continente africano foi alvo do descaso e negligência na descrição de seus fatores históricos durante muitos anos. As produções acadêmicas eram influenciadas por ideologias diversas ou muitos fatores eram omitidos e distorcidos, pois não recebiam o rigor que deveriam em sua construção. Nos anos 1970, há uma inflexão nos estudos de história econômica, na qual um conjunto de historiadores se dispõe a resgatar a história com o compromisso de tentar se aproximar do que de fato aconteceu. Como maior exemplo dos resultados dessa inflexão, temos o conjunto de oito volumes, *História Geral da África*, fruto de um projeto da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) iniciado em 1964 e terminado em 1999.

A África do Sul insere-se neste contexto com algumas especificidades. A industrialização sul-africana teve seus estudos acadêmicos afetados duplamente. Primeiramente, com a falta de rigor em relação aos fatores históricos já citados, mas também no âmbito de ser concomitante ao apartheid. Diante do impacto do regime de segregação racial, o enfoque dos estudos se moveu para o âmbito político e para a construção de estimativas que recuperariam o descaso estatístico com os negros durante o período.

Os indícios para essas afirmações são produções mais recentes que foram feitas com o intuito de preencher essa lacuna. Dentre estas, o volume II do *Cambridge History of South Africa* organizado por Ross, Mager e Nasson (2011) e Freund (2013).

Este trabalho insere-se nesta discussão. O principal objetivo é analisar a industrialização da África do Sul à luz do processo de substituição de importações, apresentando as motivações, as políticas públicas e seus resultados. Como objetivo específico, mostramos como o contexto de segregação racial e apartheid se inserem e diferenciam a experiência da África do Sul, com destaque à pressão internacional e às sanções como resposta a continuidade do regime.

O primeiro capítulo apresentará a teoria Prebisch-Singer. A escolha desta deve-se ao papel central que a política de substituição de importações teria exercido na superação da deterioração dos termos de troca em comparação à outras teorias desenvolvimentistas.

O segundo capítulo tem como propósito discutir o processo de industrialização sul-africano com destaque às políticas de substituição de importações. Primeiramente, para adentrarmos no âmbito da teoria vigente na África, a seção inicial tratará do pan-africanismo. A seção 2.2 discute os fatores históricos que culminaram na decisão pela proteção, criação de indústrias e, principalmente, as motivações que levaram à essa decisão. Ainda neste capítulo,

são expostos os resultados e dificuldades enfrentados no período.

1. POLÍTICA DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES: FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA O CASO DA ÁFRICA DO SUL

O período anterior à política de substituição de importações é marcado por diversos acontecimentos históricos e mudanças econômicas. Tais fatores são essenciais para o entendimento da opção por esse caminho em diversos países da América Latina, África e Ásia, que representa uma inversão nas políticas destes até então voltados para o desenvolvimento “para fora”, ou seja, focado nas exportações de matérias-primas.

1.1. Dos primórdios da substituição de importações ao surgimento de uma política

O século XIX foi marcado pela consolidação da industrialização na Europa e pelo neocolonialismo na África e Ásia. Tais fatores formaram um ambiente favorável para a dinamização das relações de comércio internacional devido à crescente produção industrial e à facilitação ao acesso de matérias-primas provenientes das colônias. No entanto, a mesma partilha de territórios que facilitou a aquisição de matérias-primas também gerou ou intensificou tensões entre os países europeus culminando nos conflitos armados da Primeira e Segunda Guerra Mundial. Tais conflitos, em conjunto com a Grande Depressão causada pela crise de 1929, marcaram a inversão desse momento próspero e geraram dificuldades nas relações de comércio internacional.

Os países não industrializados (colônias ou não) tiveram de se adaptar às instabilidades comerciais. Durante as guerras, os produtos manufaturados eram escassos ou apresentavam altos preços, em contraponto à abundância de produtos primários que deveriam ser exportados para os países industrializados, mas encontravam dificuldades de serem absorvidos. Esse quadro gerava desequilíbrios na balança de pagamentos dos países não industrializados e, em especial, nos países que eram colônias e, por isso, viam-se obrigados a vender suas mercadorias a preços excessivamente baixos. O cenário se agravava com as restrições provenientes da escolha de “lados” durante os conflitos, pois as colônias que exportavam à países rivais à sua metrópole, eram obrigadas a cortar relações com estes importadores.

Alguns exemplos como o caso de Uganda, Serra Leoa, Brasil e Argentina ilustram a situação. Na Primeira Guerra Mundial, a colônia de Uganda teve um declínio de 50% em suas importações, enquanto em Serra Leoa a expulsão dos alemães que eram responsáveis por 80% de suas importações foi extremamente prejudicial ao comércio (CROWDER, 2010). Já, na América Latina, a estrutura de importações brasileiras não mudou, mas as exportações caíram

drasticamente com a queda dos preços do café e da borracha. A Argentina, apesar da dependência do Reino Unido em relação à carne, também teve suas exportações reduzidas.

Diante disto, para controlar os efeitos das instabilidades externas, foi executada em diversos países não industrializados uma solução temporária chamada substituição de importações, que foi um processo espontâneo; tratava-se de um conjunto de medidas de restrição de importações que tinham como objetivo controlar a demanda de produtos importados e minimizar os desequilíbrios macroeconômicos causados pelo período de instabilidade.

Tal processo, não propositalmente, impulsionou o desenvolvimento embrionário das indústrias nos respectivos países. Tavares define a substituição de importações como “processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial” (TAVARES, 1972, p. 41). As indústrias eram favorecidas pelas restrições às importações de artigos não essenciais, pois estas restrições viabilizavam a criação ou ampliação de indústrias que não seriam competitivas em condições típicas. Este estímulo permitiu um breve crescimento industrial nos países não industrializados.

Os quadros de instabilidade nos preços dos produtos exportados geraram um profundo pessimismo, tanto nos acadêmicos quanto nos formuladores de política em relação às exportações no período pós-guerra. Especulava-se que uma nova depressão econômica ocorresse depois da Segunda Guerra Mundial. Como reflexo do pessimismo, a dependência das exportações de bens primários passou a representar um risco potencial para a estabilidade econômica, criando um estímulo à mudança em relação à essa dependência.

A saída encontrada foi o enfoque na experiência das infantis indústrias resultantes da substituição de importações. A motivação de expandir a industrialização nesses países e proteger as indústrias recentes estimulou a repetição de tal processo espontâneo em um cenário artificial, ou seja, sem restrições externas.

Assim, algumas correntes teóricas (desenvolvimentistas e desenvolvimentistas estruturalistas¹) e formuladores de política passaram a defender a substituição de importações como um processo induzido pelo Estado. Nesse contexto, a definição de substituição de importações passa a ser: “Controle das importações e suspensão daquelas que não são essenciais para a manutenção da atividade econômica interna” (PREBISCH, 1949, p. 105, tradução nossa), ou seja, visava priorizar a importação de bens de capitais e insumos

¹ Tais conceitos serão melhor elucidados na seção seguinte.

necessários para a industrialização, em detrimento de artigos considerados de luxo com o intuito de criar condições para a industrialização, e replicar a experiência dos países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, a substituição de importações estimularia o mercado interno para não depender apenas das exportações.

A proteção às importações poderia ser feita, de acordo com Balassa (1971), por medidas de “preço” e de “não preço”; as primeiras constituiriam em impostos *ad valorem*, tarifas específicas, depósitos antecipados, sobretaxas e taxas múltiplas de câmbio; já as de “não preço” seriam representadas por controle de câmbio, licenças e quotas/quantidades restritivas.

O termo “substituição de importações” pode gerar confusão por causa da sua interpretação literal, que dá margem ao significado de queda ou o completo desaparecimento de alguns bens importados, os quais passariam a ser substituídos completamente pelos produtos internos, até atingir o ponto da extinção das importações. A substituição de importações não tem como objetivo diminuir a quantidade total de importações, mesmo porque a quantidade de produtos importados tem suas restrições determinadas pelo setor externo. Assim, esta visa à contração de determinados grupos de produtos na pauta importadora (TAVARES, 1972).

Por fim, cabe ressaltar que a substituição de importações era apenas uma política dentre um conjunto de medidas que o Estado poderia fazer para proteger seu mercado e cumprir o objetivo de industrialização. Isso ocorre porque existem medidas indiretas que afetam o nível de proteção, tais como políticas de crédito e impostos sobre lucros. No caso da substituição de importações, o Estado por vezes tinha de suprir a falta de investimento externo com facilitações de crédito, além de, em alguns casos, ele mesmo investir e/ou criar empresas estratégicas.

Apesar das possíveis interpretações quanto ao significado e condução da substituição de importações, as conferências e acordos importantes para definir os rumos econômicos dos países, realizados no período pós-guerra não apontavam para outra direção. Na Conferência de Bretton Woods (1944), a maioria dos países subdesenvolvidos ainda eram colônias, enquanto os que eram independentes foram convidados em baixo número. Além disso, seus apelos como a proposta brasileira de estabilidade dos preços de produtos primários e agrícolas, a colombiana de futuros acordos comerciais que considerassem a diferença entre preços de alimentos e produtos primários em relação aos produtos manufaturados e a boliviana de cooperação e realização de acordos internacionais que mantivessem os preços de

produtos primários estáveis e justos para o bom fornecimento de tais produtos foram ignoradas pela conferência (MEIER, 1986).

Em 1947, cinquenta e três nações se uniram para discutir barreiras comerciais, investimento, *commodities* e indústrias. O acordo estabelecido, Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT²), permitiu que os países subdesenvolvidos praticassem a substituição de importações, no entanto, negou-se a responder aos apelos de países em desenvolvimento em relação a diferentes tratamentos nos acordos para países desenvolvidos e em desenvolvimento (MEIER, 1986).

No presente estudo, o termo “política de substituição de importações” será utilizado como proteção exercida sobre a importação de produtos específicos almejando o desenvolvimento industrial, por meio de imposto *ad valorem*, tarifas específicas, depósitos antecipados, sobretaxas, taxas múltiplas de câmbio, controle de câmbio, licenças e quotas, como uma política adotada pelo Estado constituindo um processo não espontâneo. Já o termo “substituição de importações” será utilizado para designar um processo espontâneo de mudanças na pauta importadora.

No próximo tópico, serão mostrados a corrente teórica que pontuava a importância da industrialização dos países especializados até então em matérias-primas e alguns desses autores que apontavam a importância da política de substituição de importações. Ressalta-se que a pretensão não é discutir tais autores, que podem defender ideias contrárias entre si, mas sim mostrar a existência de um referencial teórico justificando a industrialização e a política de substituição de importações.

1.2 Argumentos a favor da industrialização: os desenvolvimentistas

As primeiras referências ao desenvolvimento econômico foram feitas por Adam Smith com o uso do termo “Progresso Natural de Opulência” (LEWIS, 1986; ARNT, 1981). Tal termo era utilizado para as reflexões sobre o tamanho do setor manufatureiro que poderia ser limitado pelo excedente do agricultor, ou quando este não expandisse o suficiente, poderia ser limitado pela exportação de manufaturados (SMITH, 1937 apud LEWIS, 1986).

Apesar disso, o termo mais utilizado até a década de 1940 era “progresso material”, mesmo que alguns autores tivessem utilizado o termo “desenvolvimento econômico”, como Marx, Schumpeter e alguns historiadores dos anos 1920. A partir dos anos 1940,

² *General Agreement on Tariffs and Trade.*

“desenvolvimento econômico” passou a ser usado mais amplamente pelos economistas da época³.

O termo “desenvolvimento econômico” aqui estava relacionado ao aumento da renda per capita (MEIER; SEERS, 1986; ARNDT, 1981). As diferenças conceituais entre desenvolvimento e crescimento econômico neste período ainda não eram muito claras. Apesar de desenvolvimento econômico ir um pouco mais além nas consequências da renda per capita, ambos tratavam desse tema.

A popularidade deste termo surge com o interesse de alguns autores em observar que os países possuíam diferentes níveis de desenvolvimento econômico explicar porquê isto ocorria e encontrar um meio para esses países se desenvolverem e, assim, diminuir as diferenças de renda per capita. Esses autores ficaram conhecidos como desenvolvimentistas.

Estes acadêmicos também foram atingidos pelo pessimismo do pós-guerra em relação às exportações, assim refletindo na formulação de suas teorias alternativas, já que as tradicionais (neoclássicas) não se mostravam eficazes. Os desenvolvimentistas referidos são economistas com formação keynesiana ou neoclássica, que fizeram o esforço de criar uma teoria com indicações para compreender e solucionar o subdesenvolvimento⁴. Trata-se da “primeira geração”⁵ de desenvolvimentistas, ou os chamados “pioneiros”⁶, que reúne autores como Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Hans Singer, Gunnar Myrdal, Arthur Lewis, W. W. Rostow, além de desenvolvimentistas estruturalistas como Raúl Prebisch e Celso Furtado.

A principal teoria convencional contestada pelos desenvolvimentistas era a teoria das vantagens comparativas, segundo a qual defendia-se que cada país se especializasse na exportação de bens que produzisse melhor e importasse o restante dos bens necessários, dado que o livre comércio igualaria as remunerações. Essa teoria dava embasamento aos países desenvolvidos e industrializados exportarem bens manufaturados, enquanto países em desenvolvimento exportavam matérias-primas e produtos agrícolas.

Também em contraponto à teoria convencional, a teoria keynesiana exerceu influência sobre os desenvolvimentistas, pois abriu caminho à uma abordagem econômica alternativa durante a Grande Depressão, concentrando forte intervenção do Estado. Ao mesmo tempo, essa teoria não considerava as diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos; a ideia dos desenvolvimentistas era que os países com baixo nível de desenvolvimento

³ Exemplo: Arthur Lewis, em "An Economic Plan for Jamaica," Agenda 4, 1994 (ARNDT, 1981).

⁴ Não entraremos na vertente marxista e neomarxista dos desenvolvimentistas (Paul Baran, Paul Sweezy, Emanuel Wallerstein e André Gunder Frank) nem nos dependentistas brasileiros.

⁵ Ver MEIER, Geraldo M.; STIGLITZ, Joseph E., *Fronteras de la Economía del Desarrollo*, 2002.

⁶ Ver MEIER, Geraldo M.; SEERS, Dudley, “*Pioneers in development*”, 1986.

(subdesenvolvidos) não se desenvolveriam espontaneamente mas sim através de políticas conduzidas pelo Estado. Além disso, os casos de recuperação do oeste europeu no pós-guerra, com ajuda externa, planejamento e cooperação, abriram um precedente otimista para a aplicação de uma estratégia de desenvolvimento econômico para a América Latina, Ásia e África (MEIER; SEERS, 1986).

As políticas realizadas pelo Estado deveriam estar relacionadas com a industrialização dos países subdesenvolvidos. Os desenvolvimentistas observaram que os setores de exportação de bens primários e agrícolas tinham produtividade e salários menores em comparação com o setor industrial predominante nos países desenvolvidos. Este fato contribuiu para a defesa dos desenvolvimentistas; industrializar os países em desenvolvimento levaria ao aumento da renda per capita. A expansão desta seria essencial para o aumento do consumo e dos próprios investimentos, já que o impulso inicial de industrialização criaria uma economia autossustentada.

Os desenvolvimentistas no período pós-guerra estiveram atuantes entre os governos e em órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU). Isso mostra o viés prático da teoria do desenvolvimento em não apenas criar uma teoria, mas sim ajudar a criar estratégias que promovessem o desenvolvimento sob um referencial teórico.

O esforço destes autores em elaborar uma teoria era visível. Entretanto, apesar dos pontos em comum, como a crítica à teoria neoclássica, a alternativa de industrialização para elevação da renda per capita, a importância do Estado e das relações de consumo, os desenvolvimentistas possuíam diversas discordâncias entre si. As políticas de substituição de importações se encaixavam como um dos temas controversos.

Dentre as diversas opiniões, Lewis (1965) se mostrava a favor da política de substituição de importações com a ressalva de que as exportações tinham de ser ampliadas para manter o ritmo das importações e, em longo prazo, para se preparar para o limite desta política, visto que poucos países teriam capacidade de manter o comércio fechado. Nurkse (1952) reconhece o esforço das políticas de substituição de importações, mas não as julgava suficientes para promover o desenvolvimento, como expresso no fragmento a seguir:

As restrições à importação de luxo dos países subdesenvolvidos no mundo de hoje parecem representar, em última análise, um esforço desesperado para compensar a desvantagem que o efeito demonstração impõe às mais pobres nações de um esforço para isolar o padrão de consumo local dos países avançados e assim tornar possível uma maior poupança interna e formação de capital. Este esforço merece a nossa simpatia. Mas ele ataca apenas a superfície do problema. Ele ataca apenas a parte da propensão a consumir,

que envolve diretamente as despesas com bens importados. (NURKSE, 1952, p. 581, tradução nossa)

Há uma diversidade de posicionamentos sobre a política de substituição de importações entre os desenvolvimentistas, e alguns, como Nurkse (1952), destacam a insuficiência desta estratégia para atingir o desenvolvimento econômico. Não cabe nos estendermos nas controversas, dado que o impulso inicial implícito dos governantes sul-africanos ao escolherem a política de substituição de importações foi pautado na literatura positiva atrelada ao assunto. Em vista disso, o tópico a seguir focará na teoria Prebisch-Singer, por se relacionar diretamente com a política de substituição de importações e apontá-la como uma das soluções para lidar com a deterioração dos termos de troca.

1.2.1 Teoria Prebisch-Singer

O economista argentino Raúl Prebisch e o alemão Hans Wolfgang Singer trabalhavam na ONU durante o final dos anos 1940. Singer tinha um cargo na Subcomissão de Economia do Desenvolvimento e Prebisch entrou na recém-formada Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

A CEPAL abrigou os economistas estruturalistas; uma vertente desenvolvimentista latino-americana que partia da análise histórico-estruturalista⁷ e convergia ao mesmo objetivo de industrializar os países subdesenvolvidos defendidos pelos desenvolvimentistas europeus. Prebisch, em 1949, entra para a CEPAL como consultor por um período de curto prazo⁸.

Enquanto Singer interessava-se pelos estudos empíricos dos termos de troca, Prebisch se preparava para a Conferência da CEPAL em Havana. Em 1950, a versão em inglês do texto de Prebisch discursado em Havana, “*The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*” é publicada entre os escritos da ONU; um mês depois Singer publica o texto “*The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries*” (1950). Ambos os textos com ideias similares⁹.

Os artigos observam que a relação de comércio entre países predominantemente exportadores de matérias-primas, produtos agrícolas e países exportadores de produtos industrializados tinham uma tendência cíclica a preços desiguais. Os países especializados em

⁷O estruturalismo é a análise em perspectiva histórica que identifica e propõe a reforma de estruturas produtivas.

⁸Ver Dosman, 2011.

⁹Parte-se do pressuposto que os dois economistas chegaram a conclusões parecidas simultaneamente. Não entraremos na discussão de qual autor teve a inspiração para a teoria primeiro (para isso ver TOYE, TOYE; 2003 e LOVE, 1980).

bens primários sofriam com a baixa elasticidade renda relacionada a esses produtos comparado à alta elasticidade renda dos bens manufaturados. Isso contrastava com a teoria de vantagens comparativas, pois concluía que não era mais vantajosa a especialização em uma única produção.

Singer (1950) iniciava sua crítica com a descrença no argumento que afirmava que o comércio internacional era menos importante para os países subdesenvolvidos do que para os países desenvolvidos. Tal argumento era baseado na existência de uma estrutura produtiva dual nos países em desenvolvimento, composta por uma parte produtiva para a exportação de bens primários, e uma segunda parte de uma cultura de subsistência precária, com baixa produtividade voltada para o mercado interno. Com as diferentes produtividades, as estatísticas da época não eram capazes de distingui-las, e assim subestimavam a sua importância. Além disso havia a crença de que o enfoque ao mercado interno não poderia se relacionar com o comércio internacional.

A estrutura produtiva heterogênea dos países em desenvolvimento inclui-se no sistema centro-periferia de Prebisch¹⁰. A periferia heterogênea e especializada possuía uma estrutura produtiva atrasada com a penetração do progresso técnico, limitada ao setor primário-exportador, enquanto o centro possuía uma economia diversificada na qual o progresso técnico conseguia se disseminar amplamente pelos setores (RODRIGUEZ et al, 1995).

As estruturas produtivas distintas dão os primeiros indícios de que as relações de comércio internacional eram mais complexas de que as vantagens comparativas pressupunham. No entanto, insistia-se na estrutura da periferia como exportadora de matérias-primas e alimentos e o centro com a função de exportar produtos industrializados. A própria premissa da teoria de vantagens comparativas não estimulava nenhuma mudança, como expresso por Prebisch:

Segundo esta premissa, o fruto do progresso técnico tende a repartir-se igualmente em toda a coletividade, seja pela baixa dos preços, seja pela alta equivalente das remunerações. Por meio do intercâmbio internacional, os países de produção primária obtêm sua parte nesse fruto. Não necessitam, portanto, de industrializar-se. Pelo contrário, sua menor eficiência fá-los-ia perder irremissivelmente as vantagens clássicas do intercâmbio. (PREBISCH, 1949, p. 1)

Entretanto, Prebisch (1949) questiona a validade dessas premissas, posto que se a

¹⁰Apesar de considerar a estrutura produtiva heterogênea, presente nos países em desenvolvimento, Singer (1950) não avança tanto quanto Prebisch (1949) sobre o sistema centro-periferia. Posteriormente, Singer (1986) admite os conceitos de centro e periferia como implícitos em sua obra.

“coletividade” do trecho acima inclui os países periféricos e os frutos do progresso técnico são repartidos igualmente, os países do centro e da periferia deveriam ter populações com o mesmo nível de renda. Os diferentes padrões de vida da massa eram o principal indicativo de que a teoria das vantagens comparativas era equivocada e não distribuía igualmente.

Diante da constatação da invalidade prática das vantagens comparativas por estes autores, são apontados três motivos pelos quais os países periféricos tiveram desvantagens na especialização de bens primários: primeiramente, porque é retirada grande parte dos efeitos cumulativos do investimento, em segundo, os países periféricos desviam-se das vantagens que poderiam obter por meio do progresso técnico e, por fim, o terceiro motivo e mais relevante diz respeito aos termos de troca (SINGER, 1950). Tais causas serão clarificadas a seguir.

Como já dito, a especialização dos países periféricos em matérias-primas e alimentos traz perdas cíclicas aos mesmos. No entanto, ainda não exploramos o mecanismo pelo qual isso ocorre, trata-se da deterioração dos termos de troca.

Segundo Prebisch (1949), na fase ascendente do capitalismo, os produtos primários expandem os seus lucros antes dos bens industriais. Além disso, o aumento de produtividade no centro não se reflete na queda dos preços, porque uma parte do aumento dos lucros é usada para aumentar os salários dos trabalhadores e diminuir a jornada de trabalho. Isso ocorre devido à concorrência entre empresas por empregados e à pressão dos sindicatos, com maior poder de barganha nos países do centro do que nos países da periferia.

Na fase descendente, os produtos primários têm uma queda precoce e mais veloz nos lucros em comparação aos produtos industrializados, o que explica as perdas periféricas repetidas. Somado a isso, os trabalhadores do centro mostravam resistência à diminuição dos seus salários ao contrário da periferia, que apresentava salários flexíveis como consequência de sindicatos fracos ou de sua ausência.

A conclusão é que os países periféricos que já tendiam à uma produtividade menor pela sua estrutura heterogênea, também eram prejudicados pelo aumento de produtividade não refletir na diminuição do preço dos bens dos países centrais. A deterioração dos termos de troca trazia perdas cumulativas aos países periféricos, transferindo parte de seu potencial progresso técnico aos países centrais.

Outro fenômeno prejudicial ocorria na fase ascendente. O poder de compra na periferia era aumentado e, conseqüentemente, sua capacidade importadora também. Entretanto, essa capacidade era utilizada para adquirir bens supérfluos que depois pressionavam a balança de pagamentos, em detrimento de bens de capital. Enquanto isso, os

países centrais tendiam a diminuir seu coeficiente de importações como decorrência de três motivos como mostrado por Prebisch (1949) no exemplo dos Estados Unidos: como o progresso técnico era maior no centro, a necessidade por bens de capital também era maior, mas estes bens eram adquiridos no próprio país; o alto desenvolvimento técnico dos países centrais modificava frequentemente os produtos e criava novas necessidades nos países periféricos; por fim, esses novos bens com a utilização de estratégias de publicidade tinham alta absorção nos países periféricos em detrimento de outras importações que poderiam ser benéficas ao mercado interno.

A importação de bens de capital na periferia ainda formava uma categoria de importações limitada, salvo os esforços de substituição de importações que fizeram surgir algumas empresas de bens de consumo com o controle das importações. No entanto, o período pós-guerra deveria representar uma volta à pauta importadora de bens de consumo, têxteis e alimentos fabricados. Tal inversão não ocorreu devido ao pessimismo exportador. Este era reforçado pelos altos preços dos bens de consumo no período pós-guerra e o benefício anterior de importar tais produtos com preços mais baixos inexistia (SINGER, 1950). Diante disto, para os países periféricos, que ansiavam se industrializar, produzirem estes itens havia dois problemas cruciais: a escassez de capital e a incapacidade de importar bens de capital.

Quanto à escassez de capital, esta seria resolvida pelo capital estrangeiro, pois, dado seu investimento inicial, com o passar do tempo a periferia criaria sua própria poupança. Já em relação aos bens de capital, estes seriam adquiridos por meio de uma política de substituição de importações que priorizaria a importação de bens de capital, ou “bens de caráter impostergável”¹¹, para aumentar a produção industrial em detrimento de bens supérfluos não essenciais ao consumo periférico, sem exigir um aumento nas importações.

A relevância da importação de bens que estimulassem a indústria residia nos benefícios que a industrialização traria à periferia. O aumento de produtividade trazido pelas indústrias se refletiria em aumentos de salários que expandiriam a renda per capita da população. Além disso, a periferia poderia finalmente romper com a deterioração dos termos de troca e as perdas cíclicas de seu progresso técnico para o centro, podendo, por fim, incorporá-la parcialmente.

Estes efeitos imediatos que a industrialização poderia trazer certamente atraíam a periferia a industrializar-se, mas não se tratavam só deles; existia a expectativa de efeitos

¹¹PREBISCH, 1949, p. 87.

implícitos que atingiriam a população periférica, tais como: “o nível geral de educação, habilidade, estilo de vida, inventividade, hábitos, loja da tecnologia, criação de nova demanda, etc.” (SINGER, 1950, p. 476 e 477, tradução nossa).

A conclusão era que a industrialização seria vantajosa para os países periféricos e o meio de fazê-la eram as políticas de substituição de importações. Entretanto, devido ao enfoque sobre as importações, surge o questionamento sobre qual papel as exportações teriam.

Na teoria Prebich-Singer, os países periféricos continuariam a exportar os bens primários num primeiro momento e os ganhos de produtividade recuperariam parte do progresso técnico que era perdido pela deterioração dos termos de troca. Num segundo momento, tais países se transformariam em exportadores de industrializados. Prebisch (1949) sugere maior integração entre os países latino-americanos para o segundo momento, assim poderiam exportar seus produtos industrializados entre si.

Apesar da exploração do mercado interno pretendida com a industrialização por meio a política de substituição de importações, as exportações eram primordiais para que a política de substituição de importações fosse saudável para economia.

Em suma, a industrialização seria o caminho para a periferia superar a deterioração dos termos de troca que só seria viabilizada pela política de substituição de importação. Tal afirmação é importante, pois representa a formalização teórica de um processo anteriormente executado, no entanto, agora com um objetivo específico. Como ressaltado por Prebisch (1949, p. 67): “O controle de câmbio não foi o resultado de uma teoria e sim uma imposição das circunstâncias.”. A continuidade dessa política era pela falta de opções que se dispunha, mas agora possuíam um objetivo coordenado.

Os desenvolvimentistas fizeram um esforço válido para compreender as diferentes rendas per capita dos países e os impactos das guerras e da Grande Depressão, bem como para sugerir um novo rumo aos países em desenvolvimento no período pós-guerra. A industrialização dos países subdesenvolvidos é um ponto em comum dentre todos e, apesar da controvérsia em relação à política de substituição de importações, é perceptível sua presença e importância. A seguir, destacaremos os limites da política de substituição de importações.

1.3 Limites da política de substituição de importações

Na prática, a política de substituição de importações, por questões internas e pela

tendência a rigidez na pauta exportadora, é um processo que tem limites. Prebisch (1949) dedica uma seção inteira aos “limites da industrialização”. Nesta, é mostrada a preocupação com as exportações e como o seu crescimento ou encolhimento poderia expandir ou limitar a industrialização por meio de uma política de substituição de importações. Caso ocorresse uma diminuição das exportações sem a proporcional diminuição das importações, isso poderia gerar desequilíbrios na balança de pagamentos.

As exportações constituem uma limitação externa à política de substituição de importações, no entanto não é a única. As categorias de produtos industrializados também representam uma dificuldade ao cumprimento da industrialização completa num país subdesenvolvido.

A política de substituição de importações costuma ser iniciada pelos bens de consumo não duráveis, pois estes têm uma tecnologia mais acessível. Essa é considerada a fase “fácil”¹² da política de substituição de importações, pois a proteção não precisa ser tão elevada, não necessita de uma rede de fornecedores de peças com alta eficiência e nem envolve alta tecnologia, e os trabalhadores também não precisam de alta qualificação. No geral, o excedente das atividades primárias é suficiente para financiar os custos desta fase. Em suma, é um estágio que não impõe tantas dificuldades em sua execução por não exigir um alto nível de eficiência das indústrias ou da mão de obra.

A primeira fase de substituir bens de consumo não duráveis proporciona grande aumento da produção interna, sendo esta mais alta que o consumo interno, resultando numa elevada taxa de crescimento para o país. No entanto, terminada esta fase, a taxa de crescimento tende a cair e o próximo passo seria a formação da indústria de bens de consumo duráveis.

A produção de bens de consumo duráveis impõe novos desafios, pois a mão de obra precisa ser qualificada e alguns produtos necessitam de grandes plantas para terem uma produção viável; ineficiências técnicas e de organização tornam-se mais prejudiciais do que no caso anterior.

Outra questão é o mercado interno. Como a produção nesse caso é de grande escala, é possível que o mercado interno não seja capaz de absorver todos os produtos. O maquinário necessário para a sua produção também é mais caro, pressionando as importações, criando principalmente uma dependência do mercado externo. A implantação dessas indústrias seria mais custosa em todos os aspectos.

¹²Expressão “*easy stage*” usado por Balassa (1980) e Krueger (1997).

Alguns autores propuseram saídas para esse segundo período. Prebisch (1949) defendia que a maior interação entre os países latino-americanos seria importante, pois os excedentes de um país seriam absorvidos pelo outro. Para Tavares (1972), tinha de haver um foco na diversificação produtiva durante o processo de substituição de importações, sendo inviável o modelo em pirâmide em que primeiramente substituem os bens de consumo não duráveis e depois o restante, porque corre-se o risco de apenas desenvolver indústrias atreladas a este setor e não de bens de capital e duráveis. Logo, a condução correta seria em forma de edifício, ou seja, as diferentes categorias de bens serem abrangidas pela política de substituição de importações simultaneamente para criar uma estrutura produtiva diversificada antes de atingir a saturação da política de substituição de importações.

Já para Balassa (1980), não deve existir uma segunda fase. Após o primeiro estágio da política de substituição de importações, na qual “se substituiria” bens de consumo não duráveis, deveria-se optar por uma política de promoção às exportações (*exporting-promotion*), a qual trataremos na próxima seção.

Vale a pena ressaltar que autores de diferentes correntes teóricas admitiram os limites da política de substituição de importações, apesar dos desenvolvimentistas tentarem ultrapassá-lo por meio do planejamento, e autores refratários à política de substituição de importações reforçarem seus argumentos desfavoráveis à essa estratégia. Na próxima seção, trataremos desses argumentos contrários à política de substituição de importações e a alternativa que ofereciam.

1.4 Argumentos contrários e críticas à política de substituição de importações

Um conjunto de autores¹³ se opunha à realização da política de substituição de importações nos países em desenvolvimento. Estes criticavam os desequilíbrios que a política de substituição de importações poderia causar e a intervenção excessiva que o Estado exerceria na economia decorrente dessa política.

Primeiramente, consideravam infundado o pessimismo exportador que atingiu os formuladores de políticas e acadêmicos no pós-guerra. A economia neste período cresceu num ritmo acelerado nunca visto anteriormente: a produção mundial aumentou 4,3% ao ano, enquanto o comércio mundial expandiu 6,1% entre os anos de 1953-1963¹⁴.

¹³Entre eles, Bela Balassa (1971, 1980), Bhagwati (1988), Dani Rodrik (1992), Anne Krueger (1972, 1974, 1997).

¹⁴Dados extraídos de Bhagwati 1988, tabela 1, p. 29.

Para Bhagwati (1988), o pessimismo exportador provinha da premissa que se todos os países optassem pelo enfoque em exportar, os mercados não seriam capazes de absorver essas importações. No entanto, os formuladores de política subestimaram o mercado exportador e a capacidade importadora dos mercados, bem como o potencial comércio entre países em desenvolvimento e entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essas relações comerciais poderiam ser pautadas no exemplo da Comunidade Europeia (CE), atual União Europeia, que propõe um comércio mais livre entre os países. Como consequência, possibilitaria a abertura de novas áreas e aumentaria as possibilidades de exportações.

Diante de tantas oportunidades de exportação, a solução para esse conjunto de autores não residia em voltar-se para o mercado interno e aplicar políticas de substituição de importações, e sim, na potencialização das exportações.

A estratégia da Promoção às Exportações (PE) ou estratégia orientada “para fora” ganhou muitos adeptos. A estratégia de PE surge da literatura de incentivos, com a definição de estímulos às exportações em detrimento das importações, por meio de subsídios, taxas de crédito e até mesmo a intervenção direta na taxa de câmbio. O resultado é uma taxa de câmbio maior para as exportações do que para as importações. Para Balassa (1980), a estratégia de PE não presume incentivos maiores às exportações do que às importações mas, sim, incentivos similares para as duas áreas. Entretanto, nenhuma das definições anteriores foi a que mais se difundiu no meio acadêmico.

O sucesso dos países do extremo oriente, em especial os casos de Hong Kong, Singapura, Coreia do Sul e Taiwan, com foco nas exportações, mas com um viés de livre-comércio foi a principal motivação na definição mais popular de PE. Como Bhagwati explicita no trecho abaixo:

Mas a estratégia PE passou a ser definida na literatura acadêmica como aquela livre de incentivos simplesmente porque estudos empíricos sobre as quatro economias do Extremo Oriente, em particular no projeto NBER, sugeriram fortemente que o sucesso dos países orientados para o exterior estava mais próximo à neutralidade do que à um viés positivo em favor das exportações. (BHAGWATI, 1988, p. 32, tradução nossa)

A ausência de incentivos com a qual a estratégia de PE se alinha pressupõe o papel de um Estado menor e mais eficaz, em contraponto à forte intervenção do Estado que a política de substituição de importações exigia.

Os desenvolvimentistas deram amplos diagnósticos sobre as causas de alguns países não terem atingido um alto nível de desenvolvimento, no entanto pecaram em indicar como o

Estado deveria intervir, ferramentas para análise social, planejamento e análise da planta industrial (SHAPIRO & TAYLOR, 1990). Apesar disso, a estratégia de PE não deve supor ausência de intervenção estatal, ao contrário do que supunham alguns desenvolvimentistas e até mesmo alguns defensores da PE (BHAGWATI, 1988).

A excessiva intervenção estatal está ligada a quatro motivos principais pelos quais a estratégia de PE é considerada superior à política de substituição de importações por essa corrente teórica. São elas: alocação eficiente dos recursos, evitar *rent-seeking* e *profit-seeking*, investimento e criação de áreas produtivas.

Quanto à alocação eficiente de recursos, as diferentes taxas de câmbio usadas pela política de substituição de importações criam um fator caótico na economia. A política de substituição de importações não favorecia o comércio internacional e era acompanhada de limitações nas exportações, tanto de manufaturados, que eram suficientes para atender o mercado interno mas não competitivos internacionalmente, como de produtos primários, que não eram foco da política, então poderiam, por vezes, serem negligenciados. O resultado deste quadro era uma taxa de câmbio que não era suficiente para manter o crescimento com a orientação “para dentro” (BALASSA, 1980). Diante disso, alguns países¹⁵ ficaram relutantes em desvalorizar suas taxas de câmbio e interromper a política de substituição de importações mantendo o câmbio valorizado que, com a alta inflação, estimulava os gastos internos e o déficit fiscal, causando desequilíbrios macroeconômicos.

A proteção da política de substituição de importações também ocasionava distorções nos preços. Primeiramente, o desvio de preços domésticos em relação aos preços internacionais gerava perda econômica sob a ótica das vantagens comparativas. Além disso, a proteção com a criação de lucros excessivos implicava na dificuldade de especialização intra-indústria. As empresas criadas pelas políticas de substituição de importações tendiam a ter altos custos por estas dificuldades limitando os recursos de poupança. O consumo também seria afetado, pois a distorção nos preços altera as preferências do consumidor (BALASSA, 1971).

A defesa da estratégia de PE é que os desequilíbrios seriam corrigidos com a maior liberalização do mercado. Rodrik coloca que: “É esperado que a reforma do comércio trabalhe pela redução das distorções na estrutura dos preços relativos e direcionando recursos para setores que podem fazer o melhor uso delas” (RODRIK, 1992, p. 89, tradução nossa).

O segundo aspecto de superioridade da estratégia de PE é o surgimento de *rent-*

¹⁵Com destaque para os países latino-americanos.

seekings, ou seja, atividades não produtivas, mas lucrativas. Isso ocorre porque quando se coloca uma limitação como uma licença de importação, tal licença se torna uma mercadoria de grande valor (sendo adquirida por meios legais ou não¹⁶) sujeita à diversas negociações entre indivíduos visando o aumento de renda. O *rent-seeking* em condições “normais” estaria sujeito a competição entre diversos setores, no entanto, num cenário como o de favorecimento de importações, a intervenção causada refletiria no aumento de renda por meio de adequação aos regulamentos e afins. Num mercado sem intervenções, os empresários buscariam obter ganhos extraordinários por meio da antecipação de inovações no mercado (KRUEGER, 1974). A conclusão é a criação de um mercado limitado e menos propenso a inovação no contexto da política de substituição de importações.

O terceiro aspecto refere-se ao investimento tanto estrangeiro como doméstico. A política de substituição de importações exige investimentos vultosos para o seu cumprimento. Esses investimentos não teriam grande retorno no curto prazo, por causa da tendência de baixa produtividade da política de substituição de importações; e nem no longo prazo decorrente do limite de crescimento que o mercado interno impõe, pois apresenta tendência de diminuição desses retornos. Em contraponto, a estratégia de PE, apesar de também necessitar de investimentos, teria um potencial muito maior de retornos aos investidores.

O quarto aspecto são as áreas improdutivas. A estratégia de PE tende a criar um ambiente mais competitivo, que incentiva o aumento da produtividade, e mais propício a inovações. A política de substituição de importações tende a ter menos empresas no setor. Essas têm lucros exacerbados ou subestimados¹⁷; os dois casos representam preços que desequilibram o mercado. Isso ocorre porque os preços do mercado doméstico não podem ser usados para medir os custos das restrições do mercado (KRUEGER, 1972).

Outro fator ligado à criação de áreas produtivas diz respeito às economias de escala. Tais economias podem ser obtidas por meio de um produto com uma planta maior (tradicional), através da menor variedade de produtos em plantas individuais (especialização horizontal) e por meio da fragmentação da produção em estabelecimentos distintos (especialização vertical). Os países em desenvolvimento, ao adotarem a política de substituição de importações, têm dificuldade de fazer a planta no tamanho adequado, subestimando as economias de escala. Ao aumentarem a proteção, também se privam de focar

¹⁶Por meios legais cumprindo as etapas para adquirir a licença ou cota de importação, tais como cadastramento, papelada, empresários e outros custos do aparelho administrativo; ou meio ilegais como suborno de funcionários, corrupção e contrabando.

¹⁷Por exemplo, no caso de empresas estatais e privadas que tem os preços regulados pelo Governo (KRUEGER, 1972).

na produção em uma faixa menor de produtos, implicando em ciclos de produção mais curtos, não absorvendo ganhos de eficiência por *learning by doing*, nem diminuindo custos ligados à reposição de máquinas (BALASSA, 1971).

Outra dificuldade apresentada na absorção das economias de escala é a falta de experiência. Os setores que não tiveram investimentos de empresas estrangeiras foram assumidos pelos governos dos países, os quais não tinham experiência com esse tipo de operação. A falta de experiência e habilidade também se observava na mão de obra que não era adequada para lidar com as novas tecnologias. Apesar do crescimento rápido do número de profissionais, eles não eram suficientemente qualificados¹⁸(BALASSA, 1980).

Assim, a estratégia de PE se guia por dois grandes pilares: a liberalização da economia e as exportações. A liberalização da economia diminuiria tarifas e barreiras de proteção e, com o comércio mais livre, as distorções de preço e desequilíbrios macroeconômicos não existiriam de acordo com a lógica da alocação adequada de recursos. Os países teriam setores mais produtivos e inovadores devido à maior competição. As exportações seriam o grande propulsor de crescimento, já que não teriam tantas barreiras para se expandir como a política de substituição de importações.

As críticas à política de substituição de importações não se limitam aos defensores de PE e se estendem aos desenvolvimentistas. Esses, por sua vez, após o período inicial de apresentar suas teorias sobre a superação do subdesenvolvimento, surgem com reflexões sobre os problemas enfrentados nos países em desenvolvimento, que optaram pelas políticas de substituição de importações. A seguir, exploraremos as quatro críticas apontadas pelos defensores da PE sob a ótica dos desenvolvimentistas.

Primeiramente, em relação às exportações, Prebisch (1949), Singer (1950) e Lewis (1965) ressaltam a importância das exportações até mesmo para a continuidade da política de substituição de importações, apesar do pessimismo exportador. Rosenstein-Rodan (1943) mostra que o melhor modo de industrialização é através da inserção no mercado mundial, tornando as exportações indispensáveis. Mesmo diante disto, a prática da política de substituição de importações conduziu à valorização do mercado interno e decréscimo das exportações.

Prebisch (2011) expõe o dilema dos países em desenvolvimento que optaram pela substituição de importação: desvalorizar a moeda e enfrentar desequilíbrios na balança de

¹⁸ A mesma crítica é feita pelo desenvolvimentista Lewis (1965).

pagamentos¹⁹, ou manter o câmbio sobrevalorizado e quando finalmente desvalorizar, arriscar um processo inflacionário permanente. Apesar disso, a manutenção do câmbio alto é criticada por Prebisch (2011) e só é justificada em ocasiões extremas como guerras.

A desvalorização da moeda comumente vem acompanhada da alta inflação. Prebisch (2011) diferencia a inflação tradicional e a inflação causada por problemas relacionados ao desenvolvimento econômico. No segundo caso, uma das principais causas era o alto custo da política de substituição de importações decorrente do protecionismo ao mercado interno e pela expansão insuficiente das exportações. Uma das opções apresentadas para resolver esse problema era obter um desequilíbrio transitório, mas que correria o risco de levar a uma instabilidade de preços. Assim, a solução mais indicada é o planejamento cuidadoso para evitar problemas internos.

O financiamento da política de substituição de importações poderia ser outro fator de desequilíbrio. Apesar do crescimento obtido pelos países em desenvolvimento que optaram pela política de substituição de importações, a maioria desses países, como exposto por Lewis (1965), não converteu sua poupança em novas oportunidades. A despesa pública foi a saída para o problema de financiamento, tanto em países que fizeram mau uso da poupança, quanto nos países que não conseguiram obter poupança significativa.

Outro problema foi a falta de produtividade das indústrias oriundas do processo. A importância da produtividade para os estruturalistas é a sua retroalimentação; caso sua expansão seja suficiente, esta resulta em reinvestimentos para um crescimento de produtividade ainda superior (PREBISCH, 1981). No entanto, a insistência em manter as economias voltadas para o mercado interno tornou a política de substituição de importações muito mais custosa com uma baixa produtividade.

Note-se que as críticas dos desenvolvimentistas convergem em alguns pontos com as críticas dos defensores de PE. É importante ressaltar que esta convergência se dá porque existe uma diferença entre os desenvolvimentistas a favor da política de substituição de importações e a execução desta política nos países, a última sendo o maior alvo de críticas comuns. A principal diferença entre os dois é a solução que propuseram aos problemas causados pela política substituição de importações. Enquanto os defensores de PE sugeriram a liberalização da economia e o aumento das exportações, os desenvolvimentistas propuseram a antecipação desses problemas para evitá-los por meio do planejamento.

Dada a importância dessas críticas, as utilizaremos como parâmetro para a análise dos

¹⁹ Lidar com a pressão exercida pelas importações e arriscar seu próprio processo de industrialização.

resultados da política de substituição de importações.

2. INDUSTRIALIZAÇÃO DA ÁFRICA DO SUL: DO PAN-AFRICANISMO À POLÍTICA DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

O continente africano sentiu a influência das diversas correntes teóricas que inundaram o mundo pós-guerra. No entanto, contou com organizações mais envoltas aos seus próprios problemas, como a Comissão Econômica para a África (CEA) e a Organização para a Unidade Africana (OUA). Veremos a seguir o espaço dessas organizações na África e como se posicionavam em relação à industrialização e à política de substituição de importações.

2.1 A África, O Pan-Africanismo e a política de substituição de importações

A Comissão Econômica para a África (CEA) foi criada como um braço da ONU em 1948. Apesar disso, esse órgão não teve o impacto que o seu equivalente, a CEPAL, teve na América Latina.

A ideia dominante na CEA e em outros órgãos como a OUA, criada em 1963, era do pan-africanismo. Estas surgiram da diáspora, ou seja, intelectuais negros de fora da África que passaram a maturar ideias para a emancipação da África e proeminência dos africanos, além de debatê-los em congressos pan-africanistas. Os exemplos mais relevantes desse período são o estadunidense William Edward Burghardt Dubois e o jamaicano Marcus Mosiah Garvey, que apesar de serem rivais²⁰ contemporâneos, influenciaram a constituição do pensamento pan-africanista que, posteriormente, chegou à África sob o slogan “África para os africanos”.

O VI Congresso Pan Africano em Manchester, em 1945, já sinalizava uma mudança. Pela primeira vez, líderes das novas nações africanas superaram o número de intelectuais negros de outros continentes (LEGUM, 1965). Em 1958, a chegada do pan-africanismo na África se consolida com a conferência dos estados independentes em Accra; isso não só representa o pan-africanismo em solo africano, mas também um amadurecimento das ideias e iniciativas pan-africanistas mais práticas.

O objetivo principal do pan-africanismo, quando chegou ao solo africano, era a descolonização da África nos aspectos político, econômico e cultural. Para atingir a descolonização econômica, elaborariam “uma estratégia de integração econômica regional e a criação de instituições multinacionais com vistas a promover o desenvolvimento e engajar esforços de cooperação planejados” (ADEDEJI, 2010, p. 489). Com isto, esperavam

²⁰ Ver LEGUM, C. Pan-Africanism: a short political guide. Frederick A. Praeger, Publishers. United States of America, 1965.

fortalecer os laços entre as nações africanas, obter autossuficiência²¹ e promover um desenvolvimento autossustentável.

Estes ideais pan-africanistas se expandiram pela África quando a maioria dos países africanos ainda não era independente, e exerceram influência na cooperação para que os mesmos adquirissem a independência. Também foi de grande importância para o regaste cultural e de línguas locais, além de servir de inspiração para a literatura e cinema. No entanto, as cooperações mais significativas não se entenderam até a economia. Apesar de iniciativas que resultaram na formação de vários blocos econômicos e assinatura de acordos, o pan-africanismo enfrentou diversos problemas.

Primeiramente, houve a criação de um número exagerado de blocos, acordos e organizações dificultando a definição de objetivos comuns e estratégias efetivas para a existência de uma integração. Um dos exemplos foram as divergências entre a CEA e a OUA; a CEA, como um órgão da ONU, tinha sua política decidida e financiada por este órgão, e a OUA queria submeter a CEA a um centro de pesquisas e estudos baseados nas suas decisões.

Enquanto isso, a CEA também considerava a OUA como um órgão complementar às suas ambições. A OUA também fazia críticas à imensa quantidade de não africanos presentes na CEA, questionando a capacidade de tais funcionários compreenderem os problemas referentes ao continente africano.

Os dois órgãos também divergiam quanto à abordagem do pan-africanismo: a CEA focava nos aspectos econômicos, já a OUA se voltava mais para o desenvolvimento humano, como possíveis conflitos linguísticos, religiosos e ideológicos que poderiam surgir com a integração (KOUASSI, 2010).

Outro problema enfrentado pelo pan-africanismo era o temor de abrir mão de parte da soberania nacional recém-conquistada e dar abertura a uma nova colonização. Além disso, o fortalecimento dos novos governos estava ligado à resolução de problemas internos como os conflitos entre grupos étnicos e regionais, fome, doenças e pobreza, e não pela abordagem externa de integração proposta pelo pan-africanismo.

Por fim, existia a influência externa tanto na pressão para que os países africanos integrassem blocos e fizessem acordos com países europeus e Estados Unidos, quanto nas vertentes ideológicas do pós-guerra que poderiam se dividir em: “revolucionários,

²¹A autossuficiência pan-africanista remete principalmente à agricultura, que está associada ao crescimento da produção de algum alimento básico em cada país, para que tais países não tenham que importar todos os produtos de que necessitam. Não se refere à premissa de autarquia, por vezes associada à política de substituição de importações.

progressistas, reacionários, capitalistas, socialistas, tradicionalistas e moderados” (ASANTE, CHANAIWA; 2010, p. 876).

Os pan-africanismo, em meio às diferenças que dificultavam a sua execução na esfera econômica, mantinha a ideia da importância do desenvolvimento industrial desde os primórdios. No Congresso Pan-Africano em Paris, 1919, a resolução referente à educação incluiu como direito de cada criança nativa receber instrução técnica em algum ramo industrial (LEGUM, 1965). Com conceitos mais elaborados, o VI Congresso Pan-Africanista em Manchester, associou o baixo nível de vida como resultado do desestímulo ao desenvolvimento industrial nas colônias da África Ocidental (LEGUM, 1965); já a primeira conferência dos estados independentes africanos (1958) propunha um planejamento industrial comum entre os países africanos independentes, incluindo a partilha de recursos naturais (LEGUM, 1965).

O desenvolvimento industrial no pan-africanismo era considerado essencial para o processo de descolonização econômica em conjunto com a autossuficiência na agricultura. As economias africanas se dividiam em países com economia dual (setor intensivo para exportação e setor de subsistência) e países no qual o setor de subsistência era responsável pelas exportações. Assim, o intuito pan-africanista era superar esses modelos de economia, em especial o segundo.

Um dos principais documentos que contém essas aspirações é o Plano de Ação de Lagos, de 1975, que, reunindo ideias da OUA e CEA, foi considerado inovador por tocar em áreas relacionadas à mulher e à preservação do meio ambiente. Quanto à industrialização, fica clara a concepção da industrialização como meio para superar o subdesenvolvimento e a dependência econômica sob a estratégia de integração sub-regional e regional. O fragmento a seguir mostra o que se esperava alcançar com a industrialização sob estes moldes:

A industrialização deste tipo contribuirá, nomeadamente, para: (A) a satisfação das necessidades básicas da população; (B) a exploração dos recursos naturais locais; (C) a criação de postos de trabalho; (D) o estabelecimento de uma base para o desenvolvimento de outros setores econômicos; (E) a criação da base para assimilar e promover o progresso tecnológico; (F) a modernização da sociedade. (Comissão Econômica para a África, 1983, p. 11, tradução nossa)

Para obter este êxito, além das integrações sub-regional e regional, seria necessária a contribuição dos entes nacionais e internacionais. Os países africanos seriam responsáveis pela qualificação da mão de obra, criação de instituições, diminuição da dependência de

matérias primas importadas e escolha de áreas prioritárias para os investimentos, nos âmbitos regional e sub-regional. O objetivo era quebrar as barreiras de comércio, criar instituições e indústrias multinacionais e, no âmbito internacional, almejava-se financiamento e fornecimento de tecnologia a baixo custo.

A política de substituição de importação aparece no documento como no trecho a seguir:

Para a indústria, e particularmente para indústrias de grande escala (por exemplo, ferro e aço, metal, indústrias químicas e petroquímicas), são necessários estudos de utilização da capacidade como base para a mobilização de recursos nacionais e para a alocação de tais projetos em níveis sub-regionais e regionais. Da mesma forma, também é necessário identificar tipos de indústrias de substituição de importações que podem ser melhores para empreender em nível multinacional (Comissão Econômica para a África, 1983, p. 95).

Deste fragmento, pode-se concluir que não há uma rejeição à política de substituição de importações; esta poderia constituir-se em um dos instrumentos para alcançar a industrialização e, conseqüentemente, superar o subdesenvolvimento e a dependência econômica. Tais concepções se assemelham às teorias desenvolvimentistas, mas a novidade é o pensamento teórico desenvolvimentista e de política de substituição de importações atrelado ao pan-africanismo.

Os conceitos pan-africanistas e desenvolvimentista de importância da indústria e a utilização de substituição de importações para a descolonização econômica são semelhantes aos ideais de alguns políticos sul-africanos²³. Estes acreditavam na importância da proteção às indústrias da África do Sul para o crescimento econômico.

No entanto, quanto à valorização do negro, de sua cultura e de suas tradições, a África do Sul era contrária aos preceitos pan-africanistas, como fica claro pela sua política de segregação racial vigente.

No tópico seguinte, mostraremos as peculiaridades da constituição da indústria sul-africana sob o regime de política de substituição de importações. O país, em meio a todas essas influências regionais e internacionais, conseguiu estabelecer uma evolução única que, ao mesmo tempo em que desejava livrar-se das amarras da metrópole inglesa, instituiu um regime cruel de segregação racial aos seus próprios residentes.

2.2 A industrialização da África do Sul: da mineração às primeiras iniciativas

²³ Por exemplo: os Primeiros-Ministros, Louis Botha (1910-1919) e James Smut (1919-1924).

industrializantes

A África do Sul passou por duas “ondas” colonizadoras. A primeira teve início com a instalação da “*Dutch East India Company*”, na área do Cabo da Boa Esperança, em 1652, aproveitando sua localização privilegiada. O objetivo inicial não era criar uma cidade ou trazer crescimento a ela e sim, estabelecer uma “parada” para as navegações, assim transformando a cidade do Cabo em uma região com base fortificada para reabastecimento e descanso das frotas marítimas comerciais.

Entretanto, a cidade evoluiu, pautada por três processos principalmente, de acordo com Thompson (2000): a companhia deu a alguns de seus funcionários terras sul-africanas além do status de “burgueses livres”; a acumulação da mão de obra escrava que foi responsável por obras de infraestrutura na Cidade do Cabo; em terceiro, a pequena expansão dos holandeses em busca de fontes de água.

A interiorização conduziu parcela dos holandeses a se tornarem agricultores. Apesar de enfrentarem alguma resistência da população local, esta ainda foi pequena, porque os holandeses eram poucos e fixaram-se principalmente na cidade do Cabo. Assim, formou-se uma população de colonizadores posteriormente chamada de africâneres²⁴.

A segunda “onda” de colonizadores decorreu das instabilidades que a Revolução Francesa (1789-1799) trouxe para a Europa. Os ingleses que representavam uma potência marítima na época optaram por tomar a Cidade do Cabo sob o pretexto de que se não o fizesse, a França o faria. A justificativa para ocupação inglesa era a mesma dos holandeses; a importância da África do Sul como rota marítima para a Ásia.

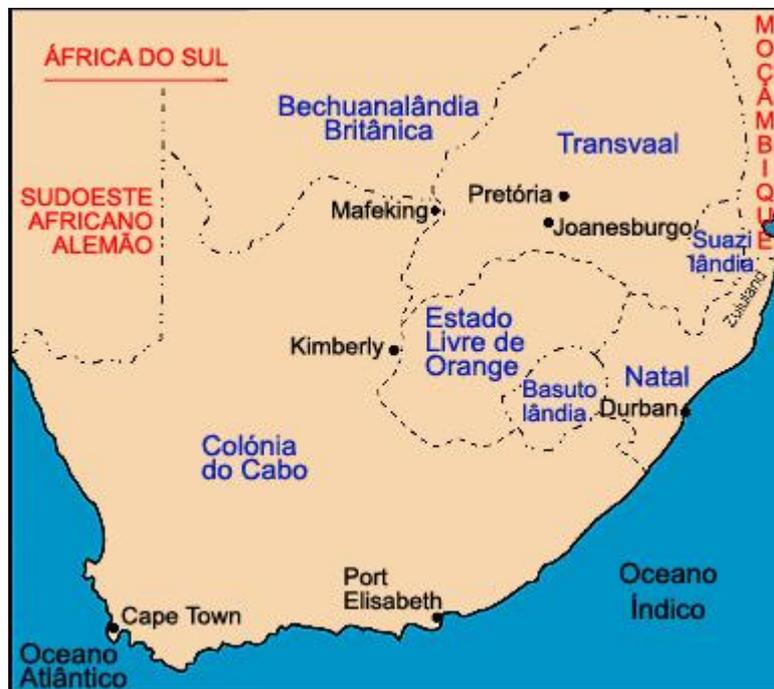
Os ingleses expandiram-se pelo território sul-africano e, para isso, enfrentaram tanto oposições antigas, também confrontadas pelos africâneres, como os Khoikhoi, quanto ameaças novas surgidas com a expansão da ocupação do território como os xhosas e os zulus. A expansão do território tinha como objetivo a ocupação das novas áreas por imigrantes. Estes tinham como país de origem a Inglaterra, Escócia e a Irlanda. Diferentemente dos holandeses, os novos imigrantes do Cabo provinham da classe média e pretendiam se estabelecer nas colônias e alcançar riqueza, aproveitando a mão de obra barata e abundante.

A expansão inglesa mudou a configuração da região. Os africâneres tiveram de se estabelecer em regiões interioranas, no Transvaal e Estado Livre do Orange, enquanto os

²⁴O termo africâner se refere aos colonos brancos das colônias que posteriormente formarão a África do Sul. Apesar de possuírem diversas ascendências, a maioria possuía ascendência holandesa. Também é utilizado o termo “bôer”.

ingleses se estabeleceram na Colônia do Cabo e Colônia de Natal, configurando o mapa abaixo:

Mapa 1: mapa das regiões da África do Sul



FONTE: <http://www.fmsoares.pt/aeb/crono/id?id=00167>

Entretanto, apesar das iniciativas de aumentar o território e trazer imigrantes, a economia das colônias não era expressiva e se baseava na exportação de matérias-primas: lã, ferro, peles e couro.

A relação entre esse conjunto de colônias e o Reino Unido era de fornecimento de matérias-primas para a metrópole como expresso no fragmento a seguir:

Em primeiro lugar, o Reino Unido esperava que as colônias fornecessem matérias-primas (produtos agrícolas ou minérios) necessárias para alimentar a máquina industrial da potência imperialista. Em segundo, as colônias deveriam importar os produtos manufaturados provenientes da metrópole (KANJI, 2010, p. 438).

A metrópole possuía a vantagem de importar de qualquer região, de acordo com o que fosse mais vantajoso. Enquanto isso, as colônias eram obrigadas a exportar prioritariamente para o Reino Unido. As importações também traziam desvantagens para as colônias. O Reino Unido aumentava as tarifas para produtos de origem não britânica, além dos produtos britânicos serem mais caros por serem industrializados. Além disso, o Reino Unido pregava que as suas colônias deveriam ser autossuficientes economicamente e, para isso, os tributos

deveriam suprir as despesas administrativas.

Em 1870, o advento da mineração, com a descoberta de minas de diamante (em princípio nas cidades do Griqualândia e Kimberley) e de ouro (Transvaal), traz importância econômica para as colônias inglesas localizadas no sul da África e mudam sua dinâmica.

No começo, as minas atraíram milhares de aventureiros tanto regionais quanto de outros países. Em 1872, eram cerca de vinte mil brancos e trinta mil negros (THOMPSON, 2000). As condições de exploração eram precárias, com cavadores individuais e três ou quatro funcionários (normalmente cavadores brancos e funcionários negros) que adquiriam pequenas propriedades na região (THOMPSON, 2000).

Os geólogos concluíram que a área explorada era apenas um filão diamantífero e havia potencial muito maior de diamantes em áreas mais profundas. Assim, os mineiros tentaram escavar baseados num sistema de transporte com fios, roldanas e madeiras. O resultado foi um desastre; desmoronamentos e enchentes tornaram metade das minas em Kimberley inviáveis (THOMPSON, 2000).

A conclusão foi que a mineração por si só exigia um nível de sofisticação tecnológica maior para a exploração. Tal tecnologia foi trazida pela substituição dos escavadores individuais por grandes empresas, a tração animal e humana se tornou a vapor e os túneis subterrâneos substituíram a mineração aberta.

A sofisticação na exploração de minérios trouxe uma inundação de pedras de diamante no mercado. Para controlar o fluxo de diamantes e, conseqüentemente, seus preços, Cecil Rhodes fundou um monopólio chamado “*De Beers Company*”, que controlava mais da metade das minas de Kimberley e durou quase um século, resolvendo o problema dos preços de diamantes (NORDAS, 2001).

O dinamismo trazido para a África do Sul não se limitou à mineração; setores adjacentes à indústria da mineração também foram estimulados. Entre estes, a indústria de dinamites e minas de carvão, bem como a construção de infraestrutura, através do desenvolvimento dos meios de transportes, já que as minas eram localizadas no interior das colônias. Assim, a malha ferroviária cresceu ligando cidades como Burban, Cidade do Cabo, East London e Port Elisabeth as cidades mineradoras no interior, com isso, o tamanho das ferrovias expandiu de 110 km em 1869, para 1700 km 1889 e 3300 km em 1899 (KANINI, 2010). Tal evolução foi fundamental para o escoamento de ouro e diamantes.

Além disso, alguns setores também surgiram e ou cresceram para atender a demanda do novo contingente de imigrantes que surgiu pelo trabalho nas minas, como a produção de

sapatos, roupas e alimentos.

Esta urbanização que modificou tanto o território do Sul da África foi possível devido ao fluxo de investimento estrangeiro da Europa (em especial Reino Unido) e Estados Unidos que a mineração atraiu (KANINI, 2010).

A metrópole, diante das novas descobertas, tomou atitude ofensiva para a anexação de novos territórios como o Transvaal, entrando em conflito com as populações locais, com destaque aos zulus (depois de diversos conflitos) e nguni.

Os africanos foram excluídos de qualquer atividade que envolvesse a mineração, principalmente no Transvaal com a descoberta de jazidas de ouro. A população africana do Transvaal teve de se mudar ou mover suas plantações repentinamente por causa da descoberta de novas áreas mineradoras. Tal atitude ocasionou o empobrecimento progressivo desta população.

Apesar da “anexação” do Transvaal, formalmente tal território continuava como uma república independente e elegendo seus líderes. Em 1883, foi eleito presidente do Transvaal Paul Kruger, que possuía aspirações relacionadas com a independência econômica dos africanos em relação aos ingleses. Para isso, Kruger realizou uma estratégia de desenvolvimento, na qual era incluída o estímulo à produção de manufaturados por meio de monopólios locais, além da criação de infraestrutura. Uma das condições necessárias para o desenvolvimento de manufaturados, segundo Kruger, era o controle de importações: “O país precisava, disse ele, para reduzir as importações e aumentar as exportações” (TRAPIDO, 2011, p. 82). Kruger esperava contemplar alguns alimentos como grãos e frutas, lã e couro, além de pólvora, munições, açúcar e bebida a preços menores do que os produtos importados (TRAPIDO, 2011).

Os incentivos eram feitos por meio de tarifas e concessões de monopólios para empresários locais. As concessões de monopólios abrangeram as áreas de: ferrovias, explosivos, tijolos, cimento, telhas, licor, açúcar, couro, papel, gás, eletricidade e obras de saneamento. Já a proteção às indústrias por meio de tarifas às importações atingiu principalmente indústrias de alimentos e bens de consumo (SCHNEIDER, 2000).

Além dos incentivos do Estado, Kruger conseguiu incentivo privado²⁵ para a criação da primeira estrada significativa do Transvaal em direção ao atual Moçambique. A parceria também criou empresas de bebidas alcoólicas, vidro e fundição.

A iniciativa de Kruger foi a primeira a questionar o peso das importações para as

²⁵ Do engenheiro civil Nellmapius.

colônias sul-africanas. Os ingleses, como maiores fornecedores das importações e com prioridade neste setor, encontravam-se em posição vantajosa e não almejavam alterar esta situação.

Os resultados obtidos pelas iniciativas de Kruger foram tímidos e seu principal objetivo, que era alcançar a independência econômica dos africanos, não foi alcançado. Isso se deu principalmente porque o próprio potencial econômico da região foi trazido pela mineração. Entretanto, o alcance das políticas de Kruger foi suficiente para incomodar a indústria mineradora e os ingleses.

A concessão de monopólio para os explosivos atingiu diretamente a mineração. As concessões se tornaram um mercado sujeito à especulação e, no caso das dinamites, os ingredientes eram importados da Europa e vendidos a preços altos, comprometendo parte dos lucros da mineração (TRAPIDO, 2011).

As concessões mais importantes eram a de explosivos e a ferroviária, no entanto, centenas dessas licenças tornaram-se especulativas (TRAPIDO, 2011). Note-se que mesmo nesta tentativa embrionária de industrialização com intervenção estatal constata-se a ação de *rent-senking* e *profit-seeking*.

Os ingleses tinham um plano de livre comércio já instalado na colônia do Cabo, em 1858. E sua expansão foi dificultada pelos territórios livres africanos. O Transvaal, por exemplo, em 1869, assinou um acordo de amizade e comércio com Portugal, ignorando os planos ingleses. Por fim, as políticas de Kruger, em conjunto com a pressão da indústria mineradora e o próprio imperialismo inglês, culminam numa guerra civil entre os africanos e os ingleses.

A guerra terminou em 1910 com a vitória inglesa e a unificação dos quatro territórios (Transvaal, Estado Livre do Orange, República do Cabo e República de Natal) formando a União Sul-Africana/União da África do Sul. Essa união era considerada um território inglês de autogoverno, regido por um parlamento.

A tentativa de hegemonia dos ingleses na União da África do Sul não apontava para um caminho de industrialização. Os ingleses exerciam grande influência no comando do parlamento e nas decisões da União da África do Sul, sendo assim mais óbvia a continuidade da exploração de bens primários. No entanto, a União da África do Sul seguiu um caminho similar defendido por Kruger. As motivações, serão apresentadas nos três pontos expostos a seguir.

Primeiramente, um motivo interno e o mais recorrente na literatura são os africanos.

Estes, após a guerra, foram novamente subjugados, com restrições à sua língua e educação. Além disso, foram conduzidos para as cidades devido à mecanização da agricultura, assim formando uma massa de trabalhadores chamados de “brancos pobres”.

No entanto, os ingleses perceberam que não poderiam prosseguir com as hostilidades. Em pouco tempo, os africâneres passaram a representar 55% do eleitorado (THOMPSON, 2000, p. 155) e o próprio mecanismo de funcionamento do parlamento impedia que os ingleses impusessem suas leis sem uma participação mínima dos africâneres. Com isso, foram instituídas uma série de leis e políticas para melhorar a situação econômica e valorizar os africâneres, com o intuito de controlar essa população.

As intervenções cobriram os âmbitos linguístico, cultural e econômico, com ênfase no período de 1924 a 1933. A língua africâner passou a ser uma das línguas oficiais, e com isso os africâneres poderiam assumir cargos públicos. Para os agricultores remanescentes houve incentivos de capital, além de preços agrícolas garantidos. As iniciativas também se estenderam à submissão de outras populações²⁶. Em 1911, entrou em vigor a primeira barra de cores. Sua lógica era estabelecer salários diferentes para brancos, negros e “coloridos”²⁷, além de reservar trabalhos semiespecializados para os africâneres (SUGARMAN, 1991); a lei de Terras (1913) limitava as terras dos africanos não brancos a 12% do território nas chamadas “reservas indígenas”, e 88% para os brancos que representavam 20% da população (KANIKI, 2010); a lei de regulação de imigrantes (1913) que monitorava os movimentos dos imigrantes indianos; por fim, a lei dos nativos de 1923 que limitava a movimentação dos negros dentro de áreas urbanas com o intuito de que não procurassem empregos nestas áreas (SUGARMAN, 1991). Em conjunto com essas medidas, a criação de indústrias era vista como uma nova oportunidade para incorporar a mão de obra africâner, posto que os outros setores existentes como a mineração e a agricultura não seriam capazes de absorver essa mão de obra.

A segunda motivação também representa um fator interno: a mineração sul-africana. A extração de minérios dava sinais de esgotamento exigindo que a extração fosse feita em profundidades cada vez maiores, sem aumento da produção. Os preços também não condiziam com esse aumento de custos na extração, porque o padrão ouro estava em crise e as guerras e conflitos diminuíram o interesse por diamantes. Além disso, havia um crescente nacionalismo que direcionava à políticas de industrialização em detrimento da mineração

²⁶Cabe ressaltar que os africâneres foram apenas um dos motivos para essas medidas. Também podemos citar o apaziguamento dos trabalhadores ingleses com o objetivo de evitar greves como a “Revolta *Rand*”. Havia um medo generalizado de que os negros se qualificassem e exercessem cargos elevados.

²⁷Coloridos são pessoas de outras origens que não englobam brancos e negros, como indianos e chineses.

dominada por empresas inglesas.

Em resumo, a diversificação da economia era vista como essencial tanto no âmbito do crescimento econômico, na esfera de ser uma alternativa forte diante do declínio e possível esgotamento da mineração, quanto em uma tentativa de independência econômica em relação aos ingleses, conforme fica claro no trecho a seguir, expresso por Van der Bijl, africaner Conselheiro Científico e Técnico, em 1921:

Em primeiro lugar, as minas de ouro que constituem uma parte não negligenciável das atividades da África do Sul estão começando a fechar, e não sabemos quanto tempo vai demorar até a maioria delas ser mera lembrança do passado. E se aspiramos a qualquer coisa que se aproxime da independência econômica, não podemos confiar inteiramente em nossas indústrias agrícolas, mas devemos pavimentar o desenvolvimento da indústria transformadora, cujo efeito será absorver um grande número de proporção da mão de obra que será liquidada pelo encerramento das minas. (VAN DER BIJL, 1921 apud ARCHER, 1981, p. 102, tradução nossa)

A aposta era a indústria como um novo setor que guiaria a economia sul-africana, em vista das dificuldades no setor de mineração e a limitação de crescimento do setor agrícola.

O terceiro e último motivo foi a Primeira Guerra Mundial. Esse primeiro conflito resultou em restrições externas na União da África do Sul. Essas limitações dificultaram as importações, estimulando um processo de substituição de importações no país e, em especial, no setor de bens de consumo não duráveis (MARAIS, 1981). Lumby (1997) utiliza o exemplo da indústria gráfica, na qual a Primeira Guerra Mundial aumentou o volume e número de trabalhadores na indústria. As indústrias relacionadas com a mineração, como a indústria química, também aumentaram com este impulso.

Obviamente, esse processo teve suas limitações, até porque mesmo os principais países produtores de bens de capital estavam envolvidos na guerra. No entanto, como mostrado no trecho a seguir, a Primeira Guerra Mundial criou um ambiente propício para o posterior desenvolvimento industrial sul-africano:

As condições econômicas ocasionadas no exterior pela guerra criaram oportunidades ao país para desenvolver a indústria de manufaturados de uma forma que, antes da guerra, era provavelmente considerada como impossível. (VAN DER BIJL, 1921 apud ARCHER, 1981, p. 102, tradução nossa)

Este conjunto de motivações fez com que, após a Primeira Guerra Mundial, o governo cedesse às ideias nacionalistas e criasse instrumentos para a proteção e desenvolvimento industrial, mesmo contra os interesses mineradores. Ainda durante a guerra, em 1916, foi

criado um comitê honorário “*Industries Advisory Board*”, com o intuito de recolher estatísticas, elaborar pesquisas, incentivar as indústrias e estimular a utilização e desenvolvimento de recursos naturais próprios (MARTIN, 1990).

Entretanto, tal instituição, apesar de emitir um relatório em 1920, não foi muito eficaz e, em 1923, transformou-se no “*Board of Trade and Industries (BTI)*”, composto por quatro membros de pleno direito. Nesta segunda forma, foi projetado para ser um órgão pequeno e figurativo, posto que nenhum dos membros tinha interesse industrial (MARTIN, 1990; FREUND, 2013).

No final dos anos 1930 e começo dos anos 1940, foram criados órgãos com maior relevância na área industrial; o Comitê de Pesquisa de 1939, com o objetivo de aprofundar as investigações relacionadas à indústria; e o *Industrial Development Corporation (IDC)* fundado pela Lei 22 de 1940²⁸ com os objetivos expressos no fragmento abaixo:

A sociedade tem por objeto facilitar, promover, orientar e auxiliar o financiamento de: (a) Novas indústrias e empresas industriais; e (b) esquemas de expansão, melhor organização e modernização e a execução mais eficiente das operações nas indústrias existente e empresas industriais, para que o desenvolvimento industrial na União possa ser planejado, acelerado e conduzido com base em princípios de negócios sólidos. (Lei 22 de 1940, p. 1)

Ambos os órgãos possuíam objetivos mais claros e estruturados, por isso enfrentaram menos resistência e tiveram um alcance maior, tanto na influência de seus documentos ao governo, quanto nas iniciativas práticas como políticas públicas e criação de empresas.

A criação de duas paraestatais também teve muito impacto no incentivo industrial; a *Electricity Supply Commission (ESCOM)*, em 1923, e a *South African Iron and Steel Corporation (ISCOR)*, em 1928. A primeira era responsável pela geração e distribuição de eletricidade, e a segunda era uma estatal siderúrgica que atuava em um cenário favorável, pois o aço era abundante na região. No entanto, as empresas privadas recusavam-se a investir um alto montante na criação de siderúrgicas.

Outra medida importante foi a lei tarifária criada em 1925. Tal lei era formada por um sistema de diferentes tarifas, com o intuito de proteger algumas indústrias facilitando a importação de bens de capital e dificultando a importação de outros bens, mecanismo típico de uma política de substituição de importações. No caso sul-africano, os mecanismos utilizados foram “impostos antidumping, elevação das barreiras tarifárias às importações,

²⁸ Neste período, estas leis eram promulgados pelo rei (Inglaterra), Senado e Câmara na Assembleia da União, como expresso nestes documentos.

provisão de entrada livre de matérias-primas e máquinas necessárias para fins industriais” (MARTIN, 1990, p. 81). Os setores protegidos eram, a princípio, os de bens de consumo não duráveis, mas com a depressão dos anos 1930, passou a contemplar os setores industriais do aço e cimento. Para evitar possíveis perdas, foram oferecidos descontos aos ingleses nas exportações sul-africanas (MARTIN, 1990).

Cabe ressaltar que todas as iniciativas da época foram financiadas pelo investimento direto estrangeiro e pelo gasto público, incluindo a contribuição dos impostos pagos pelo setor minerador.

Na próxima subseção, serão ressaltados os resultados dessas iniciativas e as dificuldades enfrentadas neste período.

2.2.1 Resultados e dificuldades do período pré-industrial

A União Sul-Africana passou por três momentos de dificuldades econômicas relevantes para a indústria. O primeiro foi na Primeira Guerra Mundial, que resultou no processo de substituição de importações espontânea. O segundo foi nos anos 1920 e o terceiro com a crise 1929.

Os anos 1920 sul-africanos são categorizados como um período de estagnação econômica por Natrass e Seekings (2011, p. 521), ou de crescimento econômico moderado como expresso por Freund (2011, p. 219) com a contração do financiamento da mineração, crise do padrão ouro e recuperação da economia. O preço fixo que o padrão ouro impunha causava uma crise na balança de pagamentos e estimulava o contrabando de ouro sul-africano. Também resultava na diminuição dos lucros da mineração desse minério e, conseqüentemente, limitava sua capacidade de financiamento indireto, por meio de impostos, do recente setor industrial. Além disso, a breve recuperação de alguns países industrializados também afetou as recentes indústrias, que sentiam dificuldades em manter seus preços competitivos.

Como consequência, houve um aumento no pedido de medidas que protegessem as recentes indústrias no *Industries Advisory Board/ Board of Trade and Industries*. No entanto, as respostas ainda eram tímidas. Quando o conselho pediu um aumento de 40% nos impostos das importações de botas e sapatos por causa da proximidade do fechamento de uma das maiores fábricas da União da África do Sul, o governo respondeu com um sistema de licenças restrito (MARTIN, 1990).

A União Sul-Africana vivia entre a pressão constante de industriais e empresas

mineradoras na defesa de seus interesses. A decisão de como administrar as reivindicações de tais grupos tinha um significado maior. Representava as características que a nação em formação queria para si mesma. A tarifa de 1925 em conjunto com as estatais e outras obras de infraestrutura (transporte²⁹ e energia³⁰) sinalizava a vontade de seguir um rumo industrializante.

Apesar de não ter um crescimento significativo, este período pós-tarifa segue estável até a crise de 1929. A Grande Depressão afeta profundamente a economia da União da África do Sul. Os reajustes na indústria, por exemplo, conduziram a uma política keynesiana de obras em infraestrutura absorvendo a mão de obra africaner, que havia sido expulsa das fábricas pela crise. Além disso, afetou profundamente as exportações e importações.

As estimativas da tabela 1 mostram o impacto da crise de 1929 nas importações e exportações. Nessa época, as importações tiveram um aumento em relação ao ano anterior, de 385 para 406 milhões, impulsionado pelo aumento significativo nas importações de manufaturados. Nos anos seguintes, observamos uma queda das importações com uma pequena recuperação em 1933. É importante observar que a importação de manufaturados é muito maior do que a importação de outros bens. As exportações de 1929 a 1932 seguem tendência de queda e breve recuperação em 1933, como se verifica na tabela abaixo.

²⁹ Por exemplo: final da Primeira Guerra Mundial a malha ferroviária possuía 75 mil km (KANINI, 2011).

³⁰ Criação da ESCOM.

Tabela 1: Importações e Exportações em dólares correntes* (1910-1938)

Ano	Importações (valor em milhões de dólares americanos)			Exportações (valor em milhões de dólares americanos)		
	Total	Bens manufatura dos	Outros bens	Total	Bens manufatura dos	Outros bens
1910	179	137	41	95	44	51
1911	180	137	43	94	44	50
1912	189	145	44	108	48	60
1913	204	151	52	129	61	67
1921	221	178	43	90	10	80
1922	230	183	48	124	25	99
1923	269	210	59	159	41	118
1924	298	233	65	161	40	121
1925	329	257	72	209	50	159
1926	354	277	76	181	62	119
1927	358	277	81	221	71	150
1928	385	298	87	228	54	173
1929	406	318	88	219	74	145
1930	314	248	66	150	40	110
1931	258	206	51	104	31	73
1932	156	126	29	87	17	70
1933	206	171	35	97	17	79
1934	329	278	51	115	25	90
1935	366	312	55	135	27	108
1936	425	360	65	136	30	106
1937	506	427	79	188	35	154
1938	463	390	73	136	29	108

FONTE: Elaboração própria a partir de dados históricos do *Comtrade*, disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/trade/data/tables.asp#historical>

*Essas estimativas excluem o comércio com o sudoeste da África e a Rodésia do Norte. Além disso, os diamantes em bruto são considerados aqui bens manufaturados.

Esses dados mostram como a União da África do Sul foi atingida intensamente pela crise de 1929: o grande peso das importações de bens manufaturados e a queda significativa de suas exportações. As exportações sul-africanas de lã foram especialmente afetadas pela suspensão da conversibilidade na Austrália e Grã-Bretanha, fazendo com que seu produto não fosse mais competitivo. As exportações de diamantes e produtos agrícolas também sofreram queda e, apesar da exportação de ouro continuar estável, esta sofria com o preço fixo.

Além disso, a data de 1933 chama atenção; primeiramente alguns países demonstravam sinais de recuperação econômica, especialmente a Inglaterra, que havia deixado o padrão ouro (19 de setembro de 1931) e era responsável pela absorção de 80% (FREUND, 2011, p. 247) das exportações sul-africanas; internamente, a União da África do Sul abandonaria o padrão ouro ao fim de 1932.

A consequência do fim do padrão ouro na União da África do Sul representou um aumento de 50% (FREUND, 2011, p. 222) no valor do ouro, ou seja, a mineração se

recuperou.

As importações e exportações reagiram no período de 1933-1937 com um aumento progressivo, mas as exportações de manufaturados ainda não haviam conseguido alcançar o patamar do período anterior. A indústria, a partir de 1933, não contou com aumentos significativos nos incentivos. O governo “*fusion*”³¹, embora admitisse os avanços industriais que a proteção trouxesse, alinhava-se com as afirmações do relatório de 1934-1935 da “*Customs Tariff Commission*” de que a proteção aumentava os custos de vida e criava indústrias ineficientes, portanto o melhor caminho era inserir-se no mercado mundial como exportador de bens primários (MARTIN, 1990).

Apesar disso, o governo via-se impossibilitado de acabar com a lei tarifária de 1925 devido à quantidade de indústrias que fechariam e trabalhadores que seriam afetados. O período também contou com uma série de incentivos para a produção agrícola, com o intuito de modernizar e aumentar a produtividade. Os resultados do período podem ser vistos na tabela 2 abaixo.

Tabela 2: Estrutura Industrial, porcentagem do PIB

Ano	Agricultura	Mineração	Manufaturados	Outros
1912	17.4	27.1	6.7	48.8
1921	22.0	16.9	12.2	48.9
1930	13.9	18.0	13.1	55.0
1939	12.8	20.6	17.7	48.9

FONTE: NORDAS, 2001, p. 2

Em termos de porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB), a agricultura teve uma queda cada vez maior na parcela do mesmo, apesar da porcentagem de 1912 (17,4%) ser menor do que a porcentagem de 1921 (22%). O que se deve ao fato, provavelmente, das terras não terem se recuperado dos danos da guerra civil sul-africana, que além das batalhas em si, também contou com a destruição de plantações e o salgamento das terras. A mineração tem um período de queda condizente com as dificuldades do padrão ouro e a perspectiva de esgotamento dos minerais de 1912-1921, e o período de recuperação de 1930 a 1939. Já a porcentagem do PIB de manufaturados só aumentou durante o período de 1912-1939.

A partir de 1939, a economia mundial passa por outro revés. A tabela 1 mostra uma queda tanto nas importações quanto nas exportações em 1938, sinalizando a instabilidade mundial que, em 1939, se traduz em outra guerra. Internamente, o governo sul-africano

³¹ Em 1933, o partido *National Party* de Herzog e o *South African Party*, de Smuts, se unem para formar o *United South African National Party*.

“*fusion*”, com suas características de cautela e contenção fiscal, sai do poder³².

Na Segunda Guerra Mundial, apesar dos problemas políticos e novamente a resistência dos africanos em apoiar os ingleses, no âmbito econômico, a União Sul-Africana não teve um impacto negativo como nos períodos anteriores. As colônias inglesas e belgas tiveram papel fundamental para os aliados no fornecimento de minérios. Com o fechamento do Mediterrâneo, a rota do Cabo torna-se novamente relevante para as forças marítimas. Além disso, a União Sul-Africana fornecia ouro, platina, urânio e produtos de ferro e aço da *South African Iron and Steel Corporation* para os aliados.

As indústrias sul-africanas estavam mais preparadas e abastecidas de bens de capital. A capacidade de explorar os próprios recursos naturais também estava mais avançada. O aparato institucional para a indústria cresceu, tornou-se mais sólido e mais influente. O período também contou com o *boom* de crescimento causado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e o aumento de intelectuais que defendiam a industrialização de países subdesenvolvidos.

Todos esses fatores contribuíram para que a União Sul-Africana chegasse em 1948 com um desenvolvimento industrial inicial consistente, transformando o setor no segundo mais importante da economia sul-africana. No entanto, muito se discute sobre o papel da lei tarifária de 1925 para o desenvolvimento da indústria. A literatura se divide em autores que defendem a tarifa como essencial para o desenvolvimento da indústria (NATTRASS & SEEKINGS, 2011), os que defendem uma influência moderada da tarifa (FREUND, 2011; SCHENEIDER, 2000) e os que argumentam a influência negativa das tarifas (LUMBY, 1997).

No presente estudo, admitimos a influência moderada da tarifa de 1925, ou seja, que este foi um dos fatores que teve participação no impulso industrial, em conjunto às obras de infraestrutura, criação de estatais, facilidades de financiamento, além do aparato institucional criado em prol da indústria. Isso se deve primeiramente porque a porcentagem de proteção de 20% a 25% (SCHENEIDER, 2000, p. 416) não era considerada alta em comparação com outros países que praticavam a mesma política na época. Além disso, como visto, a proteção também era usada para produtos primários correlatos à indústria até o momento no qual a União da África do Sul aprendeu a utilizar seu potencial de recursos naturais.

A Lei 8 de 1934, que trata de uma emenda à lei de subsídios às exportações de 1931,

³² Em 1939, Hertzog e alguns de seus seguidores se juntam a D. F. Malan (que rompeu com o *Cape National Party* em 1934) para formarem o *Herenigde Nasionale Party*, precursor do último *National Party* (Partido que mais tarde implantou o *apartheid*) da África do Sul.

também nos indica outros incentivos que foram feitos para exportações e agricultura. Assim, o período é marcado por uma forte intervenção estatal que não se restringe apenas à área industrial.

No âmbito subjetivo, a Lei de 1925 tem o importante papel de sinalizar à União Sul-Africana como tomando partido nos seus rumos econômicos, satisfazendo o nacionalismo existente na época e a vontade de se emancipar da metrópole.

No entanto, o segundo objetivo é apenas parcialmente cumprido. Os ingleses passam a exercer menos influência sobre a economia sul-africana, já os EUA passam a ter maior influência. Apesar de ser menor o papel dos ingleses, este continua grande e dominante na economia sul-africana, tanto nas relações comerciais, quanto na presença de empresas e bancos privados.

Apesar das controvérsias, a União da África do Sul expandiu sua economia chegando em 1948 (fator de conversibilidade = 403) com as exportações em 1,4 bilhão de dólares correntes e importações em 487 milhões de dólares correntes (COMTRADE), com maior participação industrial.

O ano 1948 encerra essa primeira parte de iniciativas industrializantes. Apesar da importância do fim da guerra em 1945, 1948 é um ano com mudanças significativas na União da África do Sul, conforme veremos no tópico a seguir.

2.3 A política de substituição de importações da África do Sul

Em 1948, pela primeira vez o Partido Nacional subiu ao poder. Marcado pelo nacionalismo africâner, optou por decisões que afetaram a África do Sul na política, na economia e nas relações internacionais. O resultado mais conhecido da ascensão do Partido Nacional é o acirramento da segregação racial que ficou conhecido como apartheid.

O período pré-1948 foi marcado pela segregação racial. A partir de 1948, cria-se um aparato de leis (novas ou reformuladas) e instituições para oprimir a população não branca e impedir qualquer vislumbre futuro de desenvolvimento para esta população. Alguns exemplos são: o *Mixed Marriages Act* (1949), proibindo o casamento entre brancos e não brancos; o *Immorality Act* (1927, 1950 e 1957), que considerava imoral a relação de branco com não branco; o *Population Registration Act* (1950), responsável pela classificação “racial” da população, que assim pôde classificar famílias “inter-raciais”; o *Separate Amenities Act* (1953), que segregava brancos e não brancos no cotidiano, em sanitários, estádios, instalações públicas, hospitais, praias, transportes públicos, bancos, lojas, cafés, parques e teatros; o *The*

Liquor Act (1928, revisado 1977), que proibia a venda de bebidas alcoólicas para não brancos sem uma licença no mesmo estabelecimento que brancos; conhecida popularmente como *The Pass Laws*, (1952) implicava que os negros carregassem um passe todo o tempo; o *Bantu Education Act* (1953) separava a educação de negros, brancos, asiáticos e de outras “raças” e o *Industrial Conciliation Act* (1956) permitia que o Ministério do Trabalho decidisse quais trabalhos eram permitidos a cada grupo para não estimular a concorrência entre as “raças”. Estas medidas mostram a extensão que essa segregação conseguiu atingir.

Outra medida relevante foi uma lei que nos lembra a Lei de Terras, de 1913. Os negros foram agrupados em oito (posteriormente dez) territórios sob a tutela de um conjunto de autoridades bantus, cujas terras ficaram conhecidas como pátrias ou bantustões. A alguns bantustões foi concedida a independência a partir de 1971, apesar de tal soberania nunca ter sido reconhecida por nenhum país além da África do Sul.

Os arquitetos do apartheid usavam os bantustões para justificar o regime de segregação com a teoria do multinacionalismo, que dividia a população em nações étnicas, cada uma com sua própria pátria e perspectiva de independência para estimular o “desenvolvimento separado”³³.

Diante de tantas medidas consideradas retrógradas para o mundo pós-guerra, o mesmo nacionalismo africâner que trouxe o apartheid optou pelo estímulo à industrialização, num regime de política de substituição de importações, incluindo subsídios a grandes obras e tentativas de desenvolvimento de tecnologia. Na África do Sul, era presente a dicotomia entre a modernização trazida pela industrialização e o sistema de segregação racial.

A seguir, vamos mostrar como se deu a industrialização da África do Sul, separada por décadas e pontuando os maiores eventos de cada uma.

Anos 1950

Este é um período próspero na economia mundial. Toda a demanda comediada durante o período de guerra é acumulada e se traduz em um *boom* econômico no mundo. Na África do Sul não é diferente. O controle de importações concomitante à exploração de novos campos de ouro no Transvaal e Estado Livre do Orange proporciona grande crescimento e desenvolvimento industrial ao país.

A década é marcada pela intervenção estatal com os objetivos de fazer com que as leis relativas ao apartheid fossem cumpridas, livrar-se da influência inglesa, que ainda persistia no

³³ Ver: <http://www.gov.za/node/68#Apartheid>

país, e se industrializar. Para este último, seguiu uma política de substituições de importações baseada em restrições quantitativas (quotas), sobretaxas às importações e direitos aduaneiros que, apesar de dar ênfase às restrições quantitativas, resultava em um sistema de proteção complexo (FALLON & SILVA, 1994).

O objetivo da política de substituições durante esse período era claro, como expresso por Fallon e Silva: “A ênfase geral foi a garantia de ‘proteção moderada e seletiva’ para as empresas que forneciam uma parcela ‘substancial’ no mercado interno contra as importações ‘com preços normais’” (FALLON & SILVA, 1994, p.80, tradução nossa), ou seja, proteger as empresas locais com objetivo industrializante.

O comprometimento da África do Sul, com este objetivo, é expresso pela necessidade de liberdade para elaborar suas tarifas e alterá-las no momento que fosse conveniente, traduzida pela Lei 29 de 1948 de comércio internacional. Nesta, o governo sul-africano aprova o acordo geral de tarifas estabelecido pela Commonwealth. No entanto, o mesmo documento inclui uma cláusula na qual o Governador-Geral pode suspender a tarifa, caso um dos países envolvidos no acordo na concessão e benefício da tarifa não aceite o acordo.

Além disso, para alcançar tal objetivo, o governo sul-africano tomou outras iniciativas, como a criação de estatais e passou a oferecer diversos subsídios para empresas públicas e privadas.

As empresas estatais tinham o intuito de atuarem em áreas estratégicas. Todas elas foram compradas ou criadas por meio de investimentos da *Industrial Development Corporation* (IDC). Entre elas estão a *South African Marine Corporation* (SAFMARINE), empresa de navegação fundada em 1946, com o controle acionário comprado pela IDC em 1959; a FOSKOR, empresa produtora de fosfato e ácido fosfórico, fundada em 1951 através de um empréstimo de um milhão de libras esterlinas da IDC; *South African Coal, Oil and Gas Corporation* (SASOL), empresa de produtos químicos e carvão sintético, fundada depois de uma emenda à Lei de 1940 (Lei 40 de 1951) permitindo à IDC financiar e estabelecer as operações de óleo e carvão.

O destaque vai para a SASOL que, em conjunto com a ESCOM, eram responsáveis pelo fornecimento de energia no contexto de expansão industrial e populacional. Apesar da África do Sul possuir hidrelétricas e reservas de urânio³⁴, essas fontes de energia não eram suficientes para atender a demanda de energia, tornando o carvão a fonte base da industrialização sul-africana.

³⁴ Por isso, o país fazia parte de pesquisas relacionadas à energia nuclear.

No setor privado, a partir de 1948 foram concedidas licenças de importação. O controle também era feito por taxas de importação. Já os investimentos eram feitos na forma de subsídios às empresas, baixas taxas de juros, descontos ou isenções na energia elétrica e outras subvenções fiscais.

O setor de destaque que recebeu licenças de importação foi o automobilístico. Apesar da Ford ter instalado sua planta na África do Sul em 1924, a General Motors em 1926 e logo depois as alemãs, Mercedes, BMW e Volkswagen, nesta época eram apenas montadoras que tinham o objetivo de suprir a demanda local (NORDAS, 2001). A partir de 1948, o setor recebe licenças de importação e investimentos, liderados pelas empresas britânicas Morris e Austin (NATRASS E SEEKINGS 2011), e a partir dos 1960, como veremos no tópico a seguir, o setor automobilístico é alvo de um novo programa do governo para crescer e aumentar sua demanda.

Anos 1960 e 1970

Os anos 1960 são iniciados com a transformação da África do Sul em uma república (1961). Porém, a recente república preferiu continuar com o apartheid, apesar das condenações internacionais ao regime. O setor econômico, é caracterizado por uma nova “onda” de investimentos e controles de importação (NATRASS & SEEKINGS 2011). Esse novo período, que representa o auge da política de substituição de importações na África do Sul, é norteado por alguns argumentos para justificar esta estratégia. O primeiro argumento era que o crescimento econômico adquirido pelas indústrias proporcionaria a criação de empregos adequados para todas as “raças”. A outra justificativa seria o aumento do nível de vida e, por fim, o terceiro argumento era promover estabilidade e crescimento em todas as áreas da economia.

Existem argumentos mais específicos para as intervenções, como a diversificação econômica. Neste caso, era esperado como resultado a menor dependência do ouro para manter a balança de pagamentos saudável. Além disso, era usada a justificativa de atender as necessidades dos trabalhadores negros, tirando-os das condições precárias da mineração e alocando-os no setor industrial. Um exemplo é o impulso público à indústria têxtil que nos anos 1960 absorvia mão de obra negra. Outro argumento específico é o fortalecimento das relações entre indústrias nacionais, este diretamente ligado às intervenções na indústria automobilística (MARAIS, 1981).

No setor automobilístico, são feitos seis programas em conjunto com tarifas de

proteção, almejando aumentar a produção local de automóveis e dos componentes que o formavam, semelhante ao modelo adotado pelo Brasil (BARNES, 2000). O efeito destas tarifas de proteção era de mais de 100%, induzindo algumas empresas estrangeiras exportarem peças automobilísticas; foram montados também consórcios entre a IDC e uma empresa alemã: a IDC montou uma fábrica de motores e a empresa alemã forneceu a tecnologia (NORDAS, 2001). Algumas das empresas contempladas foram a British Leyland, a Renault, a Chrysler, a Nissan e a Volkswagen (NATRASS E SEEKINGS, 2011).

Outro exemplo de proteção foi o setor de papel por meio da *South African Pulp and Paper Industries* (SAPPI). Esta empresa exigiu um investimento maciço de capital proveniente de uma das casas de mineração para se estabelecer. Além disso, foram concedidas licenças até que a SAPPI suprisse toda a demanda local (NATRASS E SEEKINGS 2011, p. 547).

A Anglo American, que iniciou sua expansão além do ouro e diamantes antes de 1948 durante o apartheid, prosseguiu com a expansão criando a *Highveld Steel*, empresa de aço para rivalizar com a ISCOR, e assumiu a *Scaw Metals*. Note-se a presença de seis conglomerados durante o desenvolvimento industrial sul-africano: Anglo American, SANLAM e Rembrandt, em parceria com as seguradoras S.A. Mutual, Liberty Life e Anglovaal (NATRASS E SEEKINGS, 2011).

O resultado dessas iniciativas em conjunto com um cenário internacional benigno foi um aumento do PIB, como podemos ver na tabela 3. O peso das importações em relação ao PIB se manteve relativamente estável na década, oscilando entre 21% e 28%. Já as exportações tiveram uma diminuição da metade para o final da década. Esta queda parece ter contribuído para uma queda no crescimento do PIB. Além disso, houve uma retração no desenvolvimento de novas minas e uma seca que afetou diretamente o setor agrícola. Enquanto isso, a porcentagem do setor industrial em relação ao PIB se manteve no mesmo patamar, com pequenas oscilações entre 38% e 40%.

Tabela 3: PIB, porcentagem e US\$ correntes; importações e exportações, porcentagem do PIB e indústria e agricultura, valor adicionado, porcentagem do PIB (1960-1979)

Ano	PIB (% anual)	PIB (US\$ correntes em bilhões)	Importação de bens e serviços (% PIB)	Exportação de bens e serviços (% PIB)	Indústria, valor adicionado (% PIB)	Agricultura, valor adicionado (% PIB)
1960		7.363	25,3	30,6	37,8	11,2
1961	3,8	7.742	22,0	30,7	38,0	11,5
1962	6,2	8.269	21,3	30,5	37,9	11,1
1963	7,4	9.174	23,8	29,5	38,0	10,9
1964	7,9	10.071	26,3	28,4	39,1	9,5
1965	8,9	11.002	27,6	26,5	39,8	9,2
1966	4,4	11.994	23,8	26,0	39,3	9,5
1967	7,2	13.382	24,9	25,3	37,5	10,4
1968	4,2	14.475	22,9	26,0	37,7	8,8
1969	4,7	16.315	23,1	23,7	38,3	8,3
1970	5,2	17.907	25,3	21,8	38,2	7,2
1971	4,3	19.765	26,1	21,9	36,5	7,8
1972	1,7	20.703	22,8	25,3	37,7	7,6
1973	4,6	28.443	22,8	25,4	39,7	7,2
1974	6,1	35.727	28,5	28,0	40,4	8,7
1975	1,7	36.947	30,2	27,7	41,2	7,7
1976	2,2	35.473	29,0	27,7	41,6	6,7
1977	-0,1	39.398	25,2	30,2	40,7	7,1
1978	3,0	45.326	25,6	32,4	42,5	6,7
1979	3,8	55.938	25,8	35,2	45,6	6,0
Média	4,6	21.371	25,1	27,6	39,4	8,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial

Apesar das dificuldades sazonais internas, os anos 1960 foram um período de grande crescimento econômico mundial e a África do Sul internalizou parte desse crescimento, o qual promoveu mudança no apartheid. Este último pode ser dividido em três fases. A primeira, nos anos 1950, que representa uma época de adaptação e cautela, por ser um período de introdução de suas políticas. Nos anos 1960, reside a dicotomia de um período mais rígido e de afrouxamento. A terceira fase, nos anos 1970, configura o início da crise do apartheid. A dicotomia dos anos 1960 consiste na forte repressão política por um lado, e no afrouxamento da absorção de mão de obra negra por outro, que por sua vez era necessária diante do crescimento econômico sul-africano, mesmo que com salários e cargos baixos.

Os anos 1970 são o início de uma crise tanto econômica como político-social³⁵. A crise econômica também teve influência da incerteza política interna, mas outros fatores foram cruciais: o baixo preço do ouro e a crise do petróleo, com a disparada dos preços pelos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Na tabela 3, pode-se ver uma diminuição no crescimento econômico, a ponto de ser

³⁵ A qual será tratada na seção 2.5.

negativo (-0,1%) em 1977. A produção agrícola expande a níveis menores. A mineração acompanha a desaceleração da economia atingindo menores taxas de crescimento. Em contrapartida, houve um aumento nas taxas de crescimento dos bens de capital, impulsionados pela construção de dois novos portos e a expansão do processo de conteneurização, guiadas pela SAFMARINE e pelo aumento na produção militar do país (MARAIS, 1981). A porcentagem de importações em relação ao PIB tem uma contração em conjunto com uma pequena expansão das exportações e da indústria (ambos como % do PIB).

A primeira reação do governo sul-africano foi uma mudança na política de substituição de importações. Em 1972, inicia-se a alteração no perfil da proteção. As restrições quantitativas, até então dominantes, foram gradualmente substituídas por tarifas. Em outra frente, o governo introduz um tímido programa de incentivo às exportações, chamado “*Export Development of Protection Assistance*”. O programa incluía subsídios fiscais para despesas de marketing voltadas para a exportação. Tal esforço sul-africano voltado às exportações não teve o resultado esperado e o sistema de proteção reforçou o resultado de ser mais lucrativo produzir para o mercado interno do que exportar (FALLON & SILVA, 1994, p. 80), mas é um marco importante que mostra a postura sul-africana ao adotar um sistema de incentivos às importações e exportações concomitantes, com inspirações aos idealizados por Balassa (1980).

A outra reação da África do Sul diante desse cenário é um reforço no investimento em áreas estratégicas, principalmente nas relacionadas à energia. No início dos anos 1970, o país expande suas linhas de transmissão para uma rede nacional, economizando em custos e com ganhos nas economias de escala. A principal fonte de energia era o carvão. Entretanto, a expansão alcança outras fontes energéticas e, em 1972, é inaugurada a central nuclear de Koeberg.

A mesma rede nacional que significava um avanço na tecnologia, distribuição e energia na África do Sul, é um dos motivos que contribuiu para o desgaste da imagem das estatais perante a população. Em 1975, por causa de uma falha em um componente, o país inteiro ficou sem energia por 24 horas; esse fato em conjunto com os altos preços praticados pela ESCOM reforçaram a percepção de que as empresas estatais eram custosas e ineficientes.

As dificuldades internas sul-africanas são somadas a uma nova crise do petróleo em 1979 e ao aumento das taxas de juros dos Estados Unidos.

Assim, os anos 1970 representaram um período de desaceleração econômica para a África do Sul. Os fatores internos, instabilidade política e o desgaste da estratégia de

substituição de importações, em conjunto com os fatores externos, criaram um cenário de difícil recuperação econômica.

Anos 1980

Esta década foi um período de desaquecimento econômico para o mundo, especialmente para os países que optaram pelas políticas de substituição de importações.

O crescimento do PIB sul-africano nos anos 1980 e início dos 1990 é negativo em diversos anos (1982, 1983, 1985, 1990, 1991, 1992, 1993), como podemos ver na tabela 3. A parcela das exportações e importações no PIB apresenta uma queda significativa ao longo do período, assim como a parcela da indústria e agricultura em valor adicionado.

Tabela 4: PIB, porcentagem e US\$ correntes; importações e exportações, porcentagem do PIB e indústria e agricultura, valor adicionado, porcentagem do PIB (1980-1994)

Ano	PIB (% anual)	PIB (US\$ correntes em bilhões)	Importação de bens e serviços (% PIB)	Exportação de bens e serviços (% PIB)	Indústria, valor adicionado (% PIB)	Agricultura, valor adicionado (% PIB)
1980	6,6	80.546	27,3	35,4	48,4	6,2
1981	5,4	86.833	30,4	28,4	45,7	6,5
1982	-0,4	80.083	26,9	26,5	44,2	5,7
1983	-1,8	86.015	21,0	24,7	44,7	4,4
1984	5,1	85.169	23,7	25,5	43,2	4,8
1985	-1,2	67.065	22,6	31,4	43,6	5,2
1986	0,0	79.503	21,8	30,6	43,9	5,0
1987	2,1	104.024	20,3	30,3	41,7	5,6
1988	4,2	114.630	22,6	29,1	41,5	5,8
1989	2,4	124.907	21,4	26,7	40,7	5,4
1990	-0,3	112.014	18,8	24,2	40,1	4,6
1991	-1,0	120.225	17,5	21,8	38,4	4,6
1992	-2,1	130.513	17,3	21,3	36,4	3,8
1993	1,2	132.309	17,3	21,8	35,5	4,2
1994	3,2	139.752	19,3	21,5	35,0	4,6
Média	1,6	102.906	21,9	26,6	41,5	5,7

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial

O destaque é para o período de 1985-1987, que apresenta um sutil aumento no peso das exportações em relação ao PIB. Tal resultado é um indício da criação de novas políticas.

Após 1980, o governo sul-africano adota um novo sistema de incentivo às exportações. Em 1983, há também um processo gradual de eliminação das restrições quantitativas, a proporção do valor de restrições quantitativas cai de 77% para 55% em 1984, e de 55% para 23% em 1985; a quantidade de itens contemplada pelas restrições quantitativas

sofre uma redução de 72% (BELL, 1992 apud FALLON & SILVA, 1994, p. 80). O desmantelamento das restrições quantitativas continua e, em 1985, a quantidade de itens representa 20%, concentrados no setor têxtil e agricultura (FALLON & SILVA, 1994, p. 81). As restrições quantitativas são substituídas por tarifas.

Estas tiveram um efeito menor do que o imposto implícito das restrições quantitativas anteriores, por isso pode-se interpretar que aqui houve um nível de liberalização na economia sul-africana. Outro fator que mostra o compromisso com a abertura gradual da economia foi a liberação da taxa de câmbio³⁶ até 1985.

Assim, o cenário dos anos 1980 se diferencia dos anos 1970. Enquanto nestes primeiros, o propósito era manter as duas estratégias concomitantes (promoção às exportações e política de substituição de importações), nos anos 1980 existe a intenção de desfazer gradualmente o antigo sistema de políticas de substituição de importações.

Em outra frente, algumas empresas estatais e paraestatais que, nos anos 1970, já eram consideradas custosas e ineficientes, são privatizadas. A SASOL é privatizada parcialmente em 1979 e privatizada completamente em 1991; a IDC vende suas ações da SAFMARINE criando a *Safmarine & Rennies Holdings Limited* (SAFREN) em 1984, tendo como principal acionista a *Old Mutual*. A ESCOM (muda o nome para ESKOM) recebe investimentos governamentais para controlar os preços, porém, passa por diversas reformulações administrativas.

Por fim, a medida final sinalizadora da mudança de enfoque sul-africana foi o *General Export Incentive Scheme* (GEIS) em 1990, um programa de incentivos às exportações. No fragmento a seguir fica claro seu objetivo:

O GEIS foi projetado para ajudar as empresas a compensar a desvantagem de preços que os exportadores sul-africanos enfrentam, nos mercados internacionais. De acordo com um estudo, os custos de fabricação sul-africanos são 15 por cento maiores do que a média da OCDE, principalmente porque as empresas manufatureiras sul-africanas pagam 24 por cento mais do que os seus homólogos da OCDE por seus insumos, mas também por seu capital e produtividade, os custos de mão de obra ajustados são mais elevados. (FALLON & SILVA, 1994, p. 85)

Para compensar tais desvantagens, o GEIS divide as exportações em quatro categorias: produtos primários, produtos primários beneficiados (com algum grau de processamento), produtos intensivos em materiais (ex. móveis) e produtos manufaturados. Após isso, usam-se três critérios para aumentar os subsídios: o nível de processamento, o

³⁶ Medida durou até 1985, por causa da maior pressão internacional e sanções financeiras.

nível de uso de conteúdo local e o valor do *Rand*³⁷ em relação à uma cesta de moedas (FALLON & SILVA, 1994).

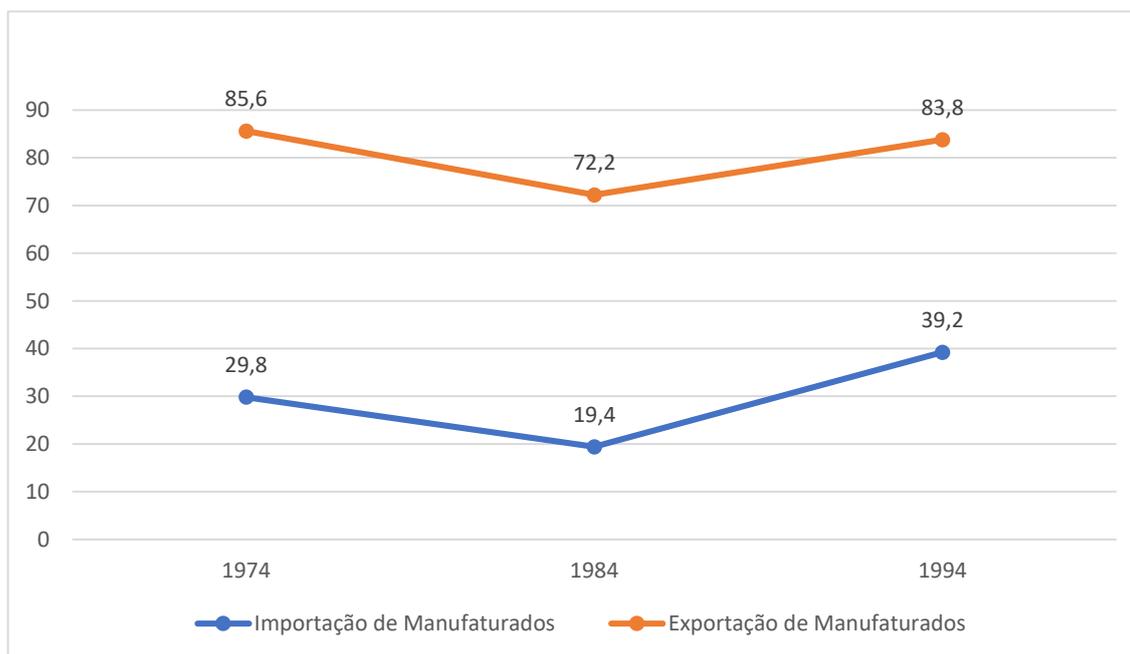
Assim, na África do Sul configura-se um dos sistemas de tarifas mais complexos do mundo. As tarifas são decididas de forma discricionária em resposta às mudanças na comunidade empresarial. Além das alterações frequentes, existe um grande número de tarifas que eram cobradas de maneira diferente (algumas são *ad valorem*, outras criadas por fórmulas, e algumas combinam *ad valorem* a outros elementos). Já as tarifas de importação são formadas por direitos aduaneiros (*ad valorem*, tarifa específica ou combinação dos dois) e sobretaxas (sobre um conjunto de bens normalmente são *ad valorem*, menos para combustíveis). Com essas características, a África do Sul forma um sistema muito amplo e problemático de tarifas, como expresso a seguir por Fallon e Silva:

O tarifário da África do Sul é especialmente intrincado quando comparado com o de outros países: tem mais tarifas, uma maior variedade de tarifas e um maior coeficiente de variação (proporção do desvio padrão para a média) de tarifas do que a maioria dos países. (FALLON & SILVA, 1994, p. 81)

Podemos ver alguns indícios das consequências do sistema intrincado do GEIS e de outros sistemas de promoção às exportações no gráfico abaixo.

³⁷ Moeda sul-africana.

Gráfico 1: Manufaturados*, porcentagem das exportações e importações de mercadorias, na África do Sul (1974-1994)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial

*As manufaturas de produtos químicos, máquinas e equipamentos de transporte, outros produtos manufaturados, excluindo metais não ferrosos.

De 1974 a 1984, houve uma queda tanto nas importações quanto nas exportações de manufaturados, o que revela que os programas dos anos 1970 de promoção às exportações não tiveram o impacto desejado. Em 1994, há um crescimento das exportações e importações, já sob influência dos programas dos anos 1980 e do GEIS, apesar do aumento das exportações ainda não ter superado o patamar anterior (1974). Por outro lado, ultrapassam o nível anterior, o que mostra as consequências do dismantelamento da política de substituição de importações, pois não há mais uma preocupação tão rígida com a entrada de manufaturados no país.

Não nos aprofundaremos nas consequências de promoção às exportações, o importante aqui é frisar que em 1994 o apartheid acaba oficialmente com a ascensão de Nelson Mandela ao poder. Dentro deste contexto, a política de substituição de importação em seu modelo tradicional é abandonada não só por ser considerada um modelo obsoleto, mas também por ser o norte do sistema econômico concomitante ao apartheid. Neste momento, era esperado que se fosse criado um novo cenário de iniciativas econômicas, deixando para trás o funcionamento econômico que serviu de suporte ao regime.

Na prática, apesar de um tímido avanço na liberalização econômica, a política de

substituição de importações foi trocada por um sistema complexo de tarifas que também representam grande intervenção do Estado na economia.

No tópico a seguir, serão discutidas as principais consequências das políticas de substituição de importações e como o apartheid influenciou esses resultados.

2.3.1 Resultados da política de substituição de importações da África do Sul

A partir dos anos 1950, são observadas várias medidas de políticas de substituição de importações e de intervenção estatal em prol da industrialização. Apesar de incluírem diferentes estratégias em cada período, tais iniciativas tiveram consequências e resultados tanto no desenvolvimento da industrialização, como nos entraves criados para a economia e, por fim, para a sua dinâmica com o apartheid.

Em relação ao desenvolvimento industrial, pode-se observar que, pela tabela 5, não houve mudanças drásticas nos quatro setores abrangidos. No setor da indústria química, uma das empresas mais expressivas na África do Sul era a SASOL. A sua leve expansão no total de industrializados corresponde ao período após sua privatização parcial (1979)³⁸.

³⁸ Em 1980, inaugura um novo complexo responsável pela amônia enviada à indústria de fertilizantes. Em 1982 um terceiro complexo é inaugurado e, em 1983, com os complexos funcionando bem é formada nova empresa, Sasol Nitro, com o objetivo de comercializar adubos de nitrato de amônia. Ver <http://www.sasol.com/about-sasol/company-profile/historical-milestones>.

Tabela 5: Setores industriais, % valor agregado de manufaturados (1963-1994)

Ano	Químicos	Alimentos, Bebidas e Tabaco	Maquinário e equipamentos de transportes	Têxteis e roupas	Outros manufaturados
1963	9,3	18	9,9	13,8	49,0
1964	9,2	17,2	10,7	13,3	49,6
1966	8,8	15,6	13,3	13,1	49,2
1968	9,5	15,1	14,1	13,2	48,1
1970	9,9	14,7	13,1	12,9	49,4
1972	9,3	14,7	13,9	12,0	50,1
1973	9,6	14,5	13,8	11,6	50,4
1974	9,3	14,3	14,0	11,2	51,2
1975	9,1	14,3	14,4	10,8	51,3
1976	8,1	14,9	13,3	11,2	52,5
1979	9,3	13,5	13,9	9,1	54,1
1980	9,2	12,3	14,6	8,7	55,2
1981	8,9	12,9	14,8	8,9	54,6
1982	10,2	13,5	15,4	8,3	52,6
1983	11,7	13,5	13,9	7,6	53,3
1984	12,5	13,4	12,8	7,8	53,5
1985	14,2	14,5	11,0	7,2	53,0
1986	12,1	13,8	12,6	7,9	53,6
1987	12,2	14,8	12,9	8,8	51,4
1988	11,1	13,7	15,0	8,0	52,2
1989	10,4	12,9	14,4	8,0	54,2
1990	9,4	14,5	13,5	8,4	54,2
1991	11,4	17,1	15,5	8,0	48,0
1993	9,7	17,6	15,5	8,3	48,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial

O setor de alimentos, bebidas e tabaco foi o primeiro a se beneficiar das políticas de substituição de importações, então era esperado que se mantivesse relativamente estável. Os bens de capital (maquinário e equipamentos para transporte) também se mantiveram estáveis, apesar do leve aumento de 1963 em diante, ocasionado pela intensificação dos incentivos à indústria. A indústria têxtil e de roupas teve uma queda ao longo dos anos. Mesmo com a manutenção das quotas voltadas ao setor depois de 1983, o setor teve uma contração na produção industrial do país.

Se a pauta de produção industrial é semelhante durante o período, as políticas que a levaram a isso são bem distintas. Na tabela a seguir, fica claro o impacto da reorientação para fora nos setores e a diferenciação entre os anos 1970 e 80.

Tabela 6: Fontes de crescimento industrial (1972-1983)

Subsetor	Expansão- Output (% dos manufaturados)		Expansão das exportações (% dos manufaturados)		Substituição de importações (%)		Expansão da demanda doméstica (%)	
	1972- 83	1983- 90	1972- 83	1983- 90	1972- 83	1983- 90	1972- 83	1983- 90
Alimentos, bebidas e tabaco	56.3	16.4	1.3	2.9	0.4	-0.8	54.6	14.4
Têxtil, vestuário e calçado	44.8	-8.8	5.2	-8,4	3,2	4.5	36.5	-5.0
Madeira e produtos de madeira	49.3	-10.8	4.5	-5,8	6.7	1.7	38.1	-6.6
Papel e produtos de papel	32.5	19.8	1.9	4.0	-1,7	-0.2	32.3	16.0
Químicos	67.9	11.2	2.6	3.7	3.2	-8.7	62.2	16.3
Minerais não metálicos	23.8	-0.8	-0.7	-5.8	0,5	1.7	24.0	3.3
Metais básicos	70.9	20.6	15.5	19.4	21,7	-1.3	33.7	2.5
Produtos de metal e equipamentos	40.2	-15.7	-0.2	-2,4	-0,5	6.1	40.8	-19.4
Outros manufaturados	19.1	83.4	-2.0	30.7	-22.0	2.9	43.1	49.9
Total de manufaturados	50.1	3.5	2.5	5.3	3.0	-3.3	44.6	1.6

Fonte: Belli et al (1993), p. 26.

Durante o primeiro período (1972-1983), a produção de manufaturados é de 50.1%, principalmente por causa da expansão da demanda doméstica. Já o segundo período (1983-1990) é impulsionado pela expansão das exportações para 5,3%. A porcentagem de substituição de importações tem uma diminuição de um período para o outro, provavelmente decorrente da liberalização da economia e do encolhimento da demanda doméstica. Note-se que, ao contrário do total de manufaturados, o setor de têxtil, vestuário e calçados mostra expansão da substituição de importações, possivelmente pautado pelos incentivos, dada a mão de obra negra do setor e a situação política do país. Por fim, a contração da demanda doméstica é explicada também pela maior liberalização e contração de incentivos ao mercado doméstico, tornando alguns setores mais competitivos e, assim, perdendo espaço para as exportações.

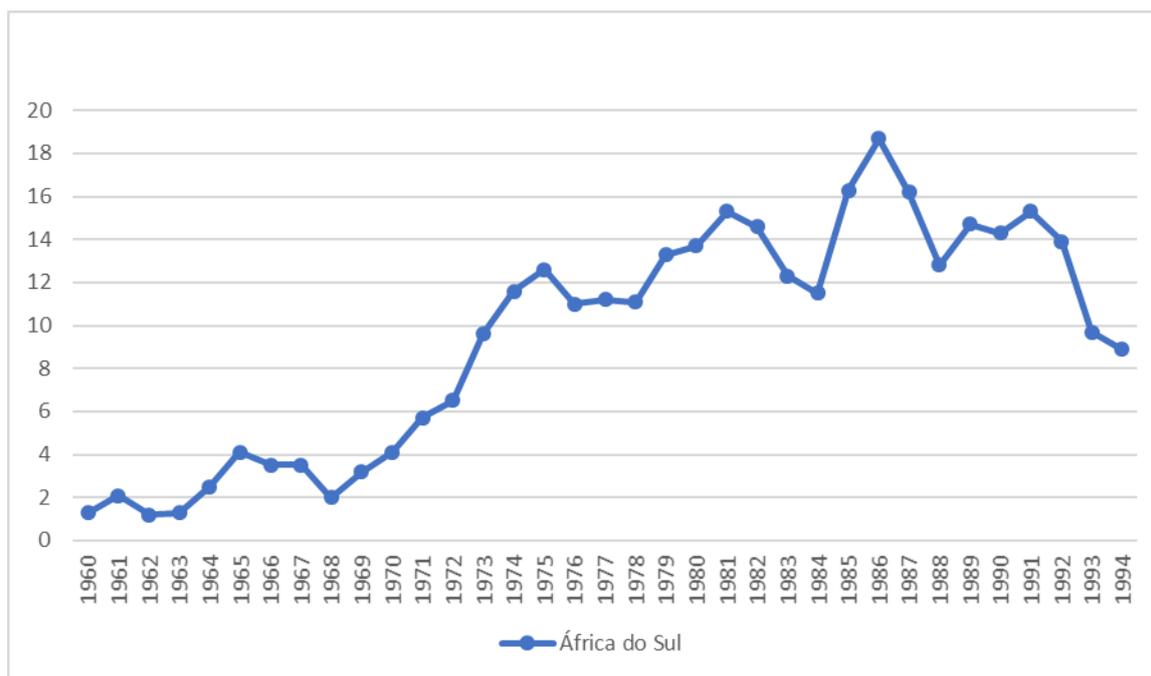
Ainda nesta tabela, fica clara a política de substituição de importações e o efeito que teve na expansão da demanda doméstica. Também é mostrado o resultado do contraponto entre a mudança de enfoque nas políticas em conjunto com as dificuldades econômicas dos anos 1970 e 1980, afetando a demanda doméstica e as exportações.

Posto isso, nos resta analisar as outras variáveis influenciadas pela política de substituição de importações, sob os quatro critérios considerados importantes por diversas correntes teóricas: alocação de recursos, *profit seeking* e *rent seeking*, investimento e produtividade.

Em relação à inflação e à balança de pagamentos, a experiência de política de substituição de importações da África do Sul não foge ao que ocorreu com os países latino-americanos. Ambos contaram com alta inflação, em especial, nos anos 1980, e com os desequilíbrios da conta corrente da balança de pagamentos provenientes dos avanços na política de substituição de importações para a fase de bens intermediários que exigiam importações mais caras.

Como podemos ver no gráfico abaixo, o início dos anos 1960 apresenta uma inflação ainda baixa, porém no meio da década já começa a aumentar, coincidindo com o período de avanço da política de substituição de importações. Nos anos 1970, há um aumento expressivo da inflação, apresentando seu ponto mais alto nos anos 1980.

Gráfico 2: Inflação sul-africana, preços ao consumidor, porcentagem anual



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial

A inflação é profundamente afetada pelas desvalorizações do *rand*³⁹ de 1971 e 1975. No orçamento de 1972, o ministro de finanças anunciou que a África do Sul seguiria uma política fiscal restritiva. No entanto, medidas contrárias aumentaram os gastos públicos resultando em uma nova desvalorização em setembro de 1975 (STRYDOM, 1976).

Em relação aos seus parceiros comerciais, a inflação sul-africana é dividida em três períodos por Strydom (1976). No primeiro período de 1961-1965, a África do Sul teve uma inflação abaixo dos seus parceiros comerciais, 2,2% (Reino Unido, 3,6%; Alemanha, 3,0%; e Japão, 6,2%), com exceção dos Estados Unidos que tiveram uma inflação de 1,4%; no segundo período de 1966-1969 a África do Sul mantém a inflação no patamar dos seus concorrentes em 2,9%, enquanto Reino Unido, Alemanha, Japão e Estados Unidos contavam respectivamente com 4,2%; 3,8%; 4,9%; por último, na terceira fase (1970-1973), a inflação sul-africana passa de uma taxa relativamente baixa para uma taxa relativamente alta alcançando 6,9% e se distancia dos seus parceiros comerciais, com exceção do Japão.

Após o terceiro período, a expansão da inflação sul-africana se afasta cada vez mais dos seus parceiros comerciais, inclusive do Japão, presa numa espiral inflacionária, retomando uma redução da inflação mais contínua no início dos anos 1990.

Outra variável afetada pela política de substituição de importações é a conta corrente da balança de pagamentos. A tabela 7 revela a dificuldade em manter o saldo positivo desta conta corrente a partir da metade da década de 1960, apresentando o custo que a política de substituição de importações trazia ao exigir a importação de bens de capital e intermediários cada vez mais caros, em razão de um câmbio apreciado e, assim, pressionando as importações do país, tendo como resultado um déficit na conta corrente durante a maioria dos anos. Note-se também a influência das desvalorizações de 1971 e 1975, seguindo o objetivo do governo de manter uma taxa de câmbio mais realista (SCHEPPERS, 1982). É importante ressaltar que o aumento do montante do saldo negativo da conta corrente em dólares correntes a partir de 1970 nos indica como a economia sul-africana entra num período de maiores desequilíbrios.

³⁹ Moeda sul-africana.

Tabela 7: Conta corrente da Balança de pagamentos, 1960-1994

Ano	Conta corrente da Balança de pagamentos (% do PIB)
1960	0,6
1961	3,4
1962	5,1
1963	2,1
1964	-1,6
1965	-4,6
1966	-1,2
1967	-2,7
1968	-0,1
1969	-2,9
1970	-7,0
1971	-7,3
1972	-0,9
1973	-0,9
1974	-3,9
1975	-6,3
1976	-5,3
1977	0,6
1978	2,4
1979	5,1
1980	3,8
1981	-5,6
1982	-4,3
1983	-0,4
1984	-2,2
1985	3,3
1986	3,4
1987	4,8
1988	2,1
1989	1,2
1990	1,3
1991	1,1
1992	1,5
1993	2,1
1994	0,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial

Esses déficits recorrentes em conta corrente obrigava o governo a usar cada vez mais suas reservas cambiais e tornar-se um país cada vez mais dependente de investimento estrangeiro.

O segundo aspecto diz respeito aos *rent seeking* e *profit seeking*. A partir de 1994, com a democratização da África do Sul, também há uma preocupação maior com as bases nas quais aquela democracia estava sendo formada; por isso, surgiu uma série de documentos com

o intuito de denunciar e expor a corrupção no país.

Durante essas investigações, foi constatado que o apartheid foi acompanhado de uma rede de favorecimento à população africâner. Desde a subida do Partido Nacional, por exemplo, houve um esforço pelo “*Native Affairs Department*” para colocar o maior contingente possível de africâneres em cargos administrativos. Tais informações sugerem que as áreas abrangidas, durante os anos 1950 e início dos anos 1960, foram principalmente os correios, a justiça, a defesa e a polícia (LODGE, 1998, p. 164).

Entre os setores estratégicos, como o de fontes de energia, em 1964 foi criado o Fundo Estratégico de Combustível para gerenciar recursos tendo o intuito de compensar as empresas pelo gasto extra do refino do petróleo; em 1984, tal fundo tornou-se alvo de investigações parlamentares, pois suspeitava-se que era apenas utilizado para beneficiar os próprios funcionários e correlatos (LODGE, 1998, p. 166).

Além dos exemplos citados, foram comprovados casos de desvios e/ou superfaturamento em áreas, desde a inteligência militar até setores de alimentação e limpeza. Todo o aparato que viabilizava a política de substituição de importações e as empresas estatais estava envolvido em casos de corrupção. O resultado foi um gasto muito maior nos investimentos e aparato institucional.

No âmbito do investimento do governo, é difícil separar o que existia para a industrialização e a própria manutenção do apartheid. Este exigia um aparelhamento para a aplicação das leis criadas em 1948 e duplicações de funções para manter as separações, por exemplo, na área educacional, na qual existiam 19 departamentos de educação (LOWENBERG, 1997, p. 67). O regime de apartheid em conjunto com a industrialização resultou em gastos exorbitantes para o governo sul-africano.

A produtividade total dos fatores na África do Sul era baixa até mesmo em comparação aos países que também optaram pela política de substituição de importações; entre 1950 e 1972, aumentou cerca de 0,2 %⁴⁰. Enquanto isso, a mesma aumentou cerca de 3% em Taiwan e 2% no Brasil, no Chile e no México⁴¹. Caso a produtividade total dos fatores sul-africana tivesse crescido no mesmo patamar que no Brasil, sua economia teria alcançado um tamanho 50% maior (NATRASS & SEEKINGS, 2011).

Outro fator relevante em relação à produtividade foi a escassez de mão de obra qualificada. As políticas do apartheid foram feitas de modo a dividir diversos setores da sociedade entre brancos e negros, que incluíam educação e outros setores que poderiam

⁴⁰ Dados retirados de Natrass & Seekings (2011).

⁴¹ Idem.

fornecer qualificação e treinamento de mão de obra. Tais foram configurados para que os negros recebessem uma menor qualificação do que os brancos e, assim, garantir a preferência por brancos para os empregos (LIPTON, 1985 apud LOWENBERG, 1997).

Até o final dos anos 1960, foi possível ultrapassar esse gargalo por meio de treinamentos governamentais para brancos não qualificados e uma progressiva incorporação de trabalhadores não brancos seguindo a barra de cores para trabalhos menos especializados, atendendo a demanda de mão de obra. Porém, a partir dos anos 1970, esses métodos não eram mais suficientes para atender a crescente necessidade de mão de obra especializada, tanto da indústria como do setor de serviços (LUNDAHL, 1992; LIPTON 1985 apud LOWENBERG, 1997).

Uma questão contraditória surgiu no caso sul-africano. O mercado interno é importante para a política de substituição de importações; é o primeiro impulsor do desenvolvimento industrial. Apesar disso, a África do Sul contava com dois movimentos por causa do apartheid. O primeiro era o estímulo que a mão de obra negra e barata oferecia às indústrias, diminuindo a estrutura de custos das empresas e até compensando a mão de obra branca mais cara. O desenvolvimento industrial obtido dentro dessas condições conduziu à uma importância cada vez maior do mercado interno, como alvo de oferta para esses produtos industrializados.

O segundo movimento é a restrição de crescimento desse mercado interno, por causa das próprias políticas do apartheid que, relegando os negros aos bantustões e restringindo suas possibilidades de qualificação, não davam chances de acumulação de renda para essa população e, conseqüentemente, com os baixos rendimentos dos negros, culminavam em um mercado interno reduzido. Como as exportações de produtos industrializados não se desenvolveram o suficiente para estimular a produção industrial, o pequeno tamanho do mercado interno sul-africano tornou-se uma trava para o desenvolvimento industrial.

Estes dois movimentos relativos ao mercado interno traduzem bem a contradição do apartheid em relação à política de substituição de importações e o incentivo industrial sul-africano. Desde o pós-guerra, a decisão definitiva de seguir pelo caminho de intervenção estatal em favor da industrialização foi com a subida dos africanos ao poder, quase concomitante às políticas do apartheid. Se por um lado, o apartheid contribuiu para aumentar os lucros industriais, por outro, serviu de trava para o desenvolvimento industrial e do próprio país, potencializando algumas dificuldades vistas em outros países.

Durante o período, em termos gerais, a África do Sul apresentou crescimento na

economia. No entanto, outros autores, como Moll (1991), consideram que a África do Sul foi um caso de “fracasso”, pois o país não cresceu segundo seu próprio potencial.

Destaca-se que o país possuía mão de obra branca especializada, obras de infraestrutura avançadas e um sistema bancário sofisticado trazido pelos ingleses e, por último, um sistema político em tensão permanente, mas estável se comparado à Argélia e Nigéria, e às flutuações políticas na Argentina, Brasil, Chile e Turquia (MOLL, 1991).

Quanto ao último ponto, já vimos que as políticas que abrangem o apartheid podem ser um dificultador do êxito econômico, e rotular o sistema político do período de estável soa simplista, diante da complexidade e contradições inclusas dentro do momento político que envolve o apartheid.

Na seção a seguir, discutiremos a pressão internacional e as sanções em resposta ao apartheid, aliadas ao investimento direto estrangeiro e como essas questões refletiram na economia sul-africana.

2.4 O papel das sanções no fim do apartheid

As medidas que instituíram o regime de apartheid provocaram reação de diversos movimentos existentes e a criação de novos, entre eles o que se destaca é o African National Congress (ANC), que possuía, entre seus líderes, Nelson Mandela.

A maioria dos líderes do ANC estava comprometida com uma reação não violenta, influenciados pelas ideias de Mahatma Gandhi. Em 1952, o ANC e o Congresso Indiano Sul-Africano lançaram campanha na qual voluntários recusavam-se a andar com os seus passes. Com isso, oito mil pessoas foram detidas. Entretanto, 1960 representa o ano de inflexão da postura pacífica de protesto. Concluíram que só obteriam derrotas se prosseguissem com reações não violentas para a luta contra um Estado truculento (THOMPSON, 2000).

O resultado mais relevante desta combinação foi o massacre de Shaperville⁴², que despertou maior atenção da ONU em relação à brutalidade do apartheid. Assim, a ONU aprovou uma resolução que pedia aos países cortarem suas relações diplomáticas e econômicas com a África do Sul, e o Conselho de Segurança também passou a recomendar o cessar de vendas de armas para o país. No entanto, não conseguiu que tal embargo se tornasse

⁴² Em 1960, o ANC, liderou um protesto, em Sharpeville, com os livros de passes que os negros tinham que usar para acessar às cidades. Durante a passeata algumas pessoas queimaram seus livros, a polícia reagiu disparando com armas de fogo contra a multidão, resultando em sessenta e nove mortos, cento e oitenta feridos, incluindo dezenove crianças (MAGER, MILAUDZI, 2011).

obrigatório. Muitos países mostravam resistência a aderir a essas sugestões por terem relações comerciais importantes com a África do Sul.

A resposta do governo sul-africano foi uma série de afrontas às determinações sobre o controle do território da Namíbia e a criação de uma estatal de armas: a *Armaments Corporation of South Africa* (ARMSCOR).

Internamente, os protestos prosseguiram; em 1973, houve uma onda de greves que atraiu mais de sessenta mil trabalhadores, um quarto dos trabalhadores industriais (LODGE, 2011). O fragmento a seguir dá as dimensões da greve:

Cerca de 160 empresas fecharam pelo menos um dia ou dois durante as greves, incluindo fábricas de engenharia, fábricas têxteis, empresas de transporte, fábricas e obras de cimento. A maioria dos ataques durou cerca de três dias cada; alguns poucos eram mais longos. Os grevistas ganharam aumentos salariais em 118 dos protestos. (LODGE, 2011, p. 411, tradução nossa)

Foi a primeira grande greve desde 1946, o que mostrava a estafa dos trabalhadores industriais expostos a longas jornadas de trabalho com salários incompatíveis.

Em outra frente, os estudantes exigiam melhores condições de aprendizagem. O ensino não branco foi feito para que fosse inferior ao ensino branco, com professores despreparados e condições precárias. E a urbanização e a necessidade de mão de obra industrial aumentaram os níveis de alfabetização nessa população.

A insatisfação com a educação foi somada ao descontentamento com a superlotação nas habitações, um aumento no custo de vida (no caso de Soweto de 10%) e do desemprego (LODGE, 2011), gerando, em 1976, o Levante de Soweto⁴³, e em 1977, a morte de Steve Biko⁴⁴ e, conseqüentemente, respostas mais fortes internamente⁴⁵ e da comunidade internacional.

⁴³ A iniciativa foi dos estudantes, o Soweto Students' Representative Council (SSRC), organizou um levante em oposição a nova medida que impunha o ensino em língua africâner nas escolas. Em 16 de junho de 1976, quinze mil crianças foram às ruas. Os policiais convocados não conseguiram dispersar os estudantes, jogando bombas de gás lacrimogênio e disparando contra os estudantes. O resultado foram duas mortes e o início de um movimento maior que continuava com a liderança de SSRC, mas também incorporou uma nova associação o Black Parents' Association (BPA) que reunia figuras notáveis de Soweto como Winnie Mandela. O movimento também conquistou a simpatia de alunos de Krugers-Dorp, Thembisa, East Rand e Pretoria, e de alguns grupos universitários (LODGE, 2011).

⁴⁴ Em 1977, é considerado ameaça qualquer político negro independente, no mesmo ano, Steve Biko, liderança do Black Consciousness Movement (BCM), é preso e assassinado.

⁴⁵ Os anos 1980 seguem com ataques e sabotagens. Dentre eles, um ataque à uma refinaria de carvão sintético da SASOL- Burg em 1980 e um bombardeio à central de energia nuclear em Koeberg. Até o final de 1982 ocorreram menos de 200 ataques (LODGE, 2011)

No âmbito internacional, a ONU, em 1977, pela primeira vez impõe uma sanção obrigatória à um país membro e proíbe o comércio de armas de outros países com a África do Sul. O objetivo era diminuir o bem-estar do país para desestimular a continuidade do regime de apartheid.

Essa sanção tem um impacto muito mais subjetivo na África do Sul do que prático. Isso se deve à força que a AMSCOR adquiriu expandindo-se na criação de diversos componentes militares. Essa produção era suplementada pela compra de tecnologia militar provinda da Europa, Estados Unidos, Israel e Taiwan. Assim, a África do Sul formava as forças armadas mais fortes e disciplinadas da África Subsaariana. Além disso, tal fluxo tecnológico prosseguiu após o embargo primordialmente de Israel e Taiwan (THOMPSON, 2001).

Em setembro de 1985, a Comunidade Europeia estabeleceu um conjunto de sanções comerciais e financeiras contra a África do Sul e um mês depois a *Commonwealth* determinou medidas semelhantes. Já, nos Estados Unidos, o presidente Reagan mostrava-se contra as sanções mas, apesar disso, aplicou uma proibição de exportação limitada (LEVY, 1999).

Em 1986, o segundo e mais relevante ciclo de sanções entra em vigor, como veremos no trecho a seguir:

Em setembro, a CE proibiu importações sul-africanas de ferro, aço, e moedas de ouro, bem como novos investimentos em África do Sul. No entanto, esta proibição não foi prorrogada para cobrir as mais importantes exportações sul-africanas, tais como o carvão, diamantes, ou outras formas de ouro (LEVY, 1999, p. 417, tradução nossa).

Note-se que mesmo sendo mais relevante, esta proibição abrange os produtos mais importantes sul-africanos, apontando uma limitação nas sanções e a importância das exportações sul-africanas.

Segundo o relatório de 1979, do *Bureau of Mines*, além de produzir 60% do ouro mundial, também exportava quatro minerais importantes: 47% dos metais do grupo da platina, 33% do cromo mundial e 21% do manganês e 42% vanádio (importante para a produção de aço). Além disso, era o maior produtor mundial de diamantes e outros minerais como o amianto, carvão, cobre, ferro, níquel, fosfatos, prata, urânio e zinco (THOMPSON, 2001).

Nos Estados Unidos, foi aprovado o *Comprehensive Anti-Apartheid Act* (CAAA) que instituiu empréstimos limitados à África do Sul e o veto à importação de alguns produtos como têxteis, urânio, ferro, aço, carvão e produtos agrícolas, mas excluía diamantes e ouro, considerados produtos estratégicos (LEVY, 1999).

Como resultado deste cenário de instabilidade política interna e pressão internacional, pode-se mostrar, pela tabela 8, que as entradas líquidas de investimento direto estrangeiro tornam-se negativas a partir de 1977, de 1981-1984 retornam ao valor positivo e, em 1985, voltam a ser negativas. Apesar da exceção positiva em 1988, o investimento direto estrangeiro só volta a se recuperar em 1991.

Tabela 8: Investimento Direto Estrangeiro, saídas e entradas líquidas (1970-1994)

Ano	Investimento Direto Estrangeiro, entradas líquidas (% PIB)	Investimento Direto Estrangeiro, entradas líquidas (milhões de dólares correntes)	Investimento Direto Estrangeiro, saídas líquidas (% PIB)	Investimento Direto Estrangeiro, saídas líquidas (milhões de dólares correntes)*
1970	1,8	333.605	0,1	16.799
1971	1,3	260.062	0,1	29.361
1972	0,5	114.416	0,1	19.513
1973	0,1	27.373	0,2	51.876
1974	1,9	696.123	0,3	114.794
1975	0,5	187.962	0,3	125.175
1976	0,1	18.400	0,1	32.200
1977	-0,3	-121.900	0,2	67.850
1978	-0,2	-109.250	0,5	238.050
1979	-0,8	-484.547	0,0	10.688
1980	0,0	-10.300	0,9	755.000
1981	0,1	65.000	0,7	643.900
1982	0,4	329.700	0,0	-5.500
1983	0,1	70.900	0,2	156.200
1984	0,5	419.500	0,2	193.100
1985	-0,7	-452.643	0,1	47.356
1986	-0,1	-50.487	0,1	70.980
1987	-0,2	-191.667	0,1	112.124
1988	0,1	158.437	0,1	64.566
1989	-0,2	-201.208	0,1	162.699
1990	-0,1	-75.722	0,0	27.974
1991	0,2	254.133	0,2	206.437
1992	0,0	3.358	1,4	1.393.027
1993	0,0	11.290	0,2	291.914
1994	0,3	374.410	0,9	1.260.506

FONTE: elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial

A África do Sul, em seu processo de industrialização, tornou-se dependente do Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Por isso, na década de 1980, na qual ocorre uma desaceleração mundial na economia e saturação da política de substituição de importações, a falta de IDE dificulta ainda mais a situação econômica do país.

Assim, surge o questionamento de qual motivo de uma queda tão brusca no investimento. Alguns autores colocam as sanções como principal ou único motivo, tanto para a queda no IDE, quanto para a contração das exportações, além de apontá-lo como primordial para o fim do apartheid. No entanto, alguns fatores precisam ser considerados.

Em primeiro lugar, o apoio que os Estados Unidos, que se tornaram o maior parceiro comercial da África do Sul, deram ao país durante todo o período de apartheid. Apesar das condenações feitas ao regime, manteve-se como parceiro leal por duas justificativas: a primeira, pelas relações lucrativas que a África do Sul oferecia e pelos minerais estratégicos considerados essenciais pelo Pentágono (THOMPSON, 2001); a segunda, pela localização estratégica do país, sendo aliado contra a expansão do comunismo na África.

Ao contrário dos gastos com as forças armadas. O gasto com o apartheid era muito elevado diante das dificuldades econômicas e a redução de IDE era insustentável para manter um sistema que exigia tantas duplicações do aparelho institucional.

A África do Sul também tomou providências para minimizar os efeitos das sanções. Um destes foram os programas de promoção às exportações. Outro foi o regime de câmbio duplo para desencorajar o desinvestimento introduzido em 1985 (LEVY, 1999). Estas medidas, em conjunto com o caráter limitado das sanções, diluíram parcialmente o efeito das proibições.

Por fim, o último fator a ser levado em consideração é o já visto neste tópico, que é a instabilidade política. Afinal, não é produtivo para uma empresa manter-se num país com ameaças às suas estruturas físicas e repletas de oscilações econômicas e políticas⁴⁶.

⁴⁶ Exemplo é um executivo que explicou sua retirada da empresa dizendo: "Nós sentimos que o risco associado à instabilidade política e econômica tornou-se alto demais para nossos investidores. Nós decidimos nos retirar. Nunca foi a intenção facilitar a mudança na África do Sul, a decisão foi tomada puramente em conta do que estava no interesse de Chase e seus ativos "(citado em Waldmeir [1997 p. 56] apud LEVY, 1999, p. 417, tradução nossa).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A África do Sul constitui um caso peculiar de industrialização. A escolha das políticas de substituição de importações foi influenciada tanto pelas correntes teóricas internacionais quanto pelos movimentos locais, como o pan-africanismo.

No entanto, os fatos históricos nos mostram que a iniciativas industrial na África do Sul vem de longa data. Primeiramente, porque a atividade mineradora, maior propulsor da economia sul-africana, exigia alto nível técnico para sua execução, devido à posição geográfica dos minerais. Isso estimulou a criação de algumas indústrias, principalmente químicas, por causa da necessidade de dinamites para exploração mineradora, mas também de bens de consumo não duráveis para atender necessidades dos trabalhadores, que em sua maioria moravam em alojamentos próximos às minas.

Além disso, a África do Sul possuiu um importante político africâner, Paul Kruger, entusiasta da produção de manufaturados, que via nesta um meio de aumentar a renda dos africâneres. Para isso, já preconizava o uso de tarifas de importação para proteger as produções locais.

A conclusão deste período anterior à Primeira Guerra Mundial, é que já haviam algumas indústrias correlatas à mineração e uma malha ferroviária e rodoviária que facilitava o transporte pela África do Sul. Assim, configurando um cenário favorável para o desenvolvimento industrial.

Apesar disso, as primeiras iniciativas estatais significativas com propósito industrializante foram realizadas após a Primeira Guerra Mundial. Estas foram impulsionadas por três motivações levantadas por este estudo: a necessidade de empregar a população africâner; os sinais de esgotamento dados pela mineração apontando para um caminho de diversificação econômica e o cenário favorável formado pelas restrições da Primeira Guerra Mundial, que estimularam tanto as indústrias já existentes quanto a criação de novas.

Este período, que contou com a Lei Tarifária de 1925, criação de estatais e outros estímulos, obteve resultados moderados. Entretanto preparou o país para o período seguinte de *boom* econômico.

Em 1948, a África do Sul tem a subida dos africâneres ao poder, a qual representa regime de apartheid e a escolha definitiva pelo incentivo do Estado à industrialização.

As justificativas principais para a industrialização eram: o desenvolvimento de todos setores da economia e que o crescimento econômico proporcionaria a melhoria de vida para

todas as “raças”. Este último era questionável diante do claro favorecimento dos africanos durante o período.

O desenvolvimento industrial foi realizado por meio de amplos incentivos, desde a criação de novas estatais até isenções fiscais e de energia. Dentre as formas de política de substituição de importações, as restrições ocorreram principalmente por meio de “não preços”, via quantidade restritivas. O setor automobilístico recebeu especial atenção com estratégias parecidas com as que eram aplicadas no Brasil. O têxtil foi o principal setor na absorção de mão de obra negra. O setor químico manteve-se forte, principalmente com a SASOL. Entre as estatais, destaca-se a ESKOM, responsável pela produção de energia, em especial o carvão durante a industrialização, que prossegue com suas atividades atualmente no país. Apesar da ampla intervenção, a industrialização sul-africana sobressaiu-se pela existência de seis conglomerados durante o período.

A partir dos anos 1970, a política de substituição de importações sofre diminuição na modalidade de quotas e, também, passa a integrar esforços conjuntos com uma tímida política de promoção às exportações.

Os resultados do período foram o crescimento econômico e aumento do setor industrial. No entanto, conviveu-se com os triviais problemas de uma política de substituição de importações, ou seja, inflação, baixa produtividade, altos gastos públicos e investimentos, potencializados pelos vultosos custos, restrição na qualificação de mão de obra e restrição ao crescimento do mercado interno ocasionados pelo apartheid.

Assim, este regime de segregação racial configurou dois movimentos: se, por um lado, aumentou os lucros das empresas pela mão de obra barata e viabilizou alguns avanços na industrialização, por outro, potencializou os problemas provenientes da política de substituição de importações, por limitar a absorção de industrializados pelo mercado interno decorrente a população negra uma renda muito baixa, aumentar os gastos públicos pela duplicação de departamentos além da fiscalização do cumprimento das regras do apartheid e, por fim, manter a educação negra inferior a branca limitando a oferta de mão de obra qualificada para a indústria de bens intermediários.

Internacionalmente, houve oposição ao regime que, mais tarde, se traduziu em embargos e sanções, como resposta aos eventos de Sheperville e Soweto. No entanto, de abrangência limitada, mesmo as sanções mais relevantes não alcançaram os setores exportadores mais importantes da África do Sul.

Diante disso, o país que utilizou o gasto público e o investimento direto estrangeiro para financiar a industrialização, se tornou dependente deste último ao longo do desenvolvimento industrial. A redução do investimento direto estrangeiro, em conjunto com o cenário internacional desfavorável, a guerrilha interna e os altos custos do apartheid, e o próprio esgotamento da política de substituição de importações tornaram o regime insustentável.

O fim do apartheid, oficializado em 1994 pela eleição de Nelson Mandela, é concomitante ao fim das políticas de substituição. Não era compatível com o novo governo manter a estratégia que deu suporte econômico a todo o período do regime. A recente democracia exigia outro conjunto de políticas. O sistema de promoção às exportações que já estava sendo feito (GEIS) é consolidado como novo norte do governo, mesmo que também representasse uma estratégia com grande intervenção estatal.

Conclui-se que a industrialização na África do Sul, diferente da maioria dos países da África Subsaariana, tinha um ambiente propício para se industrializar principalmente fornecido pelas mudanças que a mineração trouxe para o país. O desenvolvimento industrial com intervenção estatal trouxe consigo modernização e tecnologia (energia nuclear, indústria de carros, sistema de transportes mais sofisticadas, energia elétrica), além de crescimento econômico. No entanto, o regime de segregação racial, extremamente atrasado, que ocorreu em conjunto com a industrialização potencializou problemas que também foram enfrentados por outros países que optaram por um prolongado uso de políticas de substituição de importações. Com o fim, tanto do apartheid como o da política de substituição de importações em seu modelo tradicional, a África do Sul tem de lidar o legado positivo e negativo remanescente deste período.

REFERÊNCIAS

ADEDEJI, Adebayo. Estratégias comparadas da descolonização econômica. In: MAZRUI, Ali A; WONDJI, Christophe (Org.), *História geral da África, VIII: África desde 1935*. UNESCO, Brasília, 2010, p. 471-516.

ARCHER, Sean. *The South African industrialization debate and the tariff in the inter-war years*. Institute of Commonwealth Studies, 1981. Disponível em <http://sas-space.sas.ac.uk/4103/1/Sean_Archer_-_The_South_African_industrialization_debate_and_the_tariff_in_the_inter-war_years.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2017.

ARNDT, H. W. Economic Development: A Semantic History. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 29, No. 3 (Apr. 1981), pp. 457-466.

ASANTE, S. K. B.; CHANAIWA, David. O Pan-africanismo e a Integração Regional. In: MAZRUI, Ali A; WONDJI, Christophe (Org.), *História geral da África, VIII: África desde 1935*. UNESCO, Brasília, 2010. p. 873-896.

BALASSA, Bela. *The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies*. International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, 1980, p. 1-34.

BALASSA, Bela. *The Structure of Protection in Development Countries*. The International Bank for Reconstruction and Development and the Inter-American Development Bank. The Johns Hopkins Press Ltd. London, 1971.

BARNES, Justin. Changing lanes: The political economy of the South African automotive value chain. *Development Southern Africa*, 17:3, 2000, p. 401-415.

BELLI, Pedro; FINGER, Michael; BALLIVIAN, Amparo. *South Africa - A review of trade policies. Informal discussion papers on aspects of the economy of South Africa*. The World Bank, Washington, D.C., no. 4, 1993. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/683741468777253079/pdf/multi-page.pdf>>. Acesso em: 11 de ago. de 2017.

BHAGWATI, Jagdish N.; *Export-Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence*. The World Bank Research Observer, Vol. 3, No. 1 (Jan. 1988), pp. 27-57.

CEA (Comissão Econômica para a África). *Lagos Plan of action for the economic development of Africa 1980-2000*. Reprinted by the OAU. P.O. Box 3243, Addis Ababa, Ethiopia, 1983, p.1-104.

CONTRADE. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/trade/data/tables.asp#historical>>. Acesso em: 22 abr. 2017

DOSMAN, Edgar J.; *Raúl Prebisch (1901-1986): a construção da América Latina e do terceiro mundo*. Contraponto Editora. Rio de Janeiro, 2011.

FALLON, Peter; PEREIRA DE SILVA, Luiz A.; *South Africa Economic Performance and Policies*. Informal discussion papers on aspects of the economy of South Africa; no. 7. The World Bank, Washington, D.C., 1994.

FREUND, Bill. A ghost from the past: the South African developmental state of the 1940s. *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, Number 81/82, 2013, pp. 86-114.

FREUND, Bill. South Africa: The Union Years, 1910–1948 – Political and Economic Foundations. In R. Ross, A. Mager, & B. Nasson (Eds.), *The Cambridge History of South Africa*. Cambridge University Press, 2011, pp. 211-253.

KANINI, Martin H. Y. A economia colonial: as antigas zonas britânicas. In: BOAHEN, Albert A. (Org.). *História geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935*. 2.ed. rev. UNESCO, Brasília, 2010, p. 437-483.

KOUASSI, Edmond Kwam. A África e a Organização das Nações Unidas. In: MAZRUI, Ali A; WONDJI, Christophe (Org.), *História geral da África, VIII: África desde 1935*. UNESCO, Brasília, 2010, p. 1053-1094.

KRUEGER, Anne O.; Evaluation Restrictionist Trade Regimes: Theory and Measurement. *Journal of Political Economy*, Vol. 80, No. 1 (Jan. - Feb. 1972), pp. 48-62.

KRUEGER, Anne O.; *Trade Policy and Economic Development: how we learn*. NBER Working Paper n. 5896, January 1997.

KRUEGER, Anne O.; The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3 (Jun. 1974), pp. 291-303.

LEGUM, C. *Pan-Africanism: a short political guide*. Frederick A. Praeger, Publishers. United States of America, 1965.

Lei nº 8, 20 de março de 1934. Comércio e Indústria - Comércio Internacional. Disponível em: <<http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/Act8of1934.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

Lei nº 22, de 20 de maio de 1940. Comércio e Indústria - Desenvolvimento Industrial. Disponível em: <http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/Act%2022%20of%201940_0.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2017.

Lei nº 29, de 9 de abril de 1948. Comércio e Indústria – Comércio Internacional. Disponível em: <<http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/Act%2029%20of%201948.pdf>>. Acesso: 10 ago. 2017.

Lei nº 40, de junho de 1951. Comércio e Indústria – Comércio Internacional. Disponível em: <<http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/Act%2040%20of%201951.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

- LEVY, Philip I.; Sanctions on South Africa: What Did They Do?. *Aea Papers and Proceedings*, may 1999, p. 415-420.
- LEWIS, Arthur. Development Economics in the 1950s. In: MEIER, Geraldo M.; SEERS, Dudley (Org.). *Pioneers in development*. Editorial Tecnos. Madrid, 1986, p. 121-137.
- LEWIS, Arthur. A Review of Economic Development. *The American Economic Review*, Vol. 55, n° 1/2 (Mar. 1, 1965), pp. 1-16.
- LODGE, T.; Resistance and Reform, 1973–1994. In R. Ross, A. Mager, & B. Nasson (Eds.), *The Cambridge History of South Africa*. Cambridge University Press, 2011, pp. 409-491.
- LOVE, J. L. 1980. Raúl Prebisch and the Origins of the Doctrine of Unequal Exchange. *Latin American Research Review*, 15.3:45–72.
- LOWENBERG, Anton D.; Why South Africa's apartheid economy failed. *Contemporary Economic Policy*, Vol. XV, July 1997.
- LUMBY, A. B.; *Tariffs and the Printing Industry in South Africa, 1906-1939*. SAJE v45(2), p. 74-87, 1977.
- MAGER, A.; MULAUDZI, M.; Popular Responses to Apartheid: 1948–c. 1975. In R. Ross, A. Mager, & B. Nasson (Eds.), *The Cambridge History of South Africa*. Cambridge University Press, 2011, pp. 369-408.
- MARAIS, G. *Structural Changes in Manufacturing Industry 1916 to 1975*. SAJE v49(1), p. 16 – 27, 1981.
- MARTIN, William G. The Making of an Industrial South Africa: Trade and Tariffs in the Interwar Period. *The International Journal of African Historical Studies*, Vol. 23, No. 1, 1990, pp.59-85.
- MEIER, Geraldo M.; STIGLITZ, Joseph E. *Fronteras de la Economía del Desarrollo*. Banco Mundial en coedición con Alfaomega Colombiana S. A. Primera edición: junio de 2002.
- MEIER, Geraldo M. The Formative Period. In: MEIER, Geraldo M.; SEERS, Dudley (Org.). *Pioneers in development*. Madrid. Editorial Tecnos, 1986, p. 3-22.
- MOLL, Terence, Did the apartheid economy “fail”, *Journal of Southern African Studies*, 17:2, 1991, p. 271–91.
- NATTRASS, N., & SEEKINGS, J.; The Economy and Poverty in the Twentieth Century. In R. Ross, A. Mager, & B. Nasson (Eds.), *The Cambridge History of South Africa*. Cambridge University Press, 2011, pp. 518-572.
- NORDAS, Hildegunn Kyvik. *South Africa: A developing country and net outward investor*. Working Paper n°. 20/01. Foundation for research in economics and business administration Bergen, June 2001.

- NURKSE, Ragnar. Some International Aspects of the Problem of Economic Development. *The American Economic Review*, Vol. 42, No. 2, Papers and Proceedings of the Sixty-fourth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1952), pp. 571-583.
- PREBISCH, Raúl. *Capitalismo periférico crisis y transformación*. México. Fondo de Cultura Económica, 1981.
- PREBISCH, Raul. *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*. Revista Brasileira De Economia, v. 3, n. 3, p.47-111, set. 1949.
- PREBISCH, Raúl. O falso dilema entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária. In: GURRIERI, Adolfo (Org.). *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Contraponto Editora. Rio de Janeiro, 2011, p.393-455.
- RODRIGUEZ, Octavio; BURGENÑO, Oscar; HOUNIE, Adela; PITTALUGA Lucía. CEPAL: velhas e novas idéias. *Economia e Sociedade*, Campinas, (5):79-109, dez. 1995.
- RODRIK, Dani. The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, No. 1 (Winter, 1992), pp. 87-105.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. *Problems of Industrialisation of Eastern and South- Eastern Europe*. The Economic Journal, vol. 53, jan-set. 1943, p. 202-211.
- SCHEEPERS, C. F.; *The International Trade Strategy of South Africa*. SAJE v50(1), 1982, p. 8-15.
- SCHNEIDER, Geoffrey E. The Development of the Manufacturing Sector in South Africa. *Journal of Economic Issues*, Vol. XXXIV, No. 2, June 2000.
- SHAPIRO, Helen; TAYLOR, Lance. The State and Industrial Strategy. *World Development*, Vol. 18, No. 6, pp. 861-878, 1990.
- SINGER, H. W. The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. *The American Economic Review*, Vol. 40, No. 2, Papers and Proceedings of the Sixty-Second Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1950), pp. 473-485.
- SINGER, H. W. The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the U.N. In: MEIER, Geraldo M.; SEERS, Dudley (Org.). *Pioneers in development*. Madrid. Editorial Tecnos, 1986, p. 275-303.
- STRYDOM, P. D. F.; *Inflation in South Africa I: Institutional Aspects*. SAJE v44(2), 1976, p. 72-85.
- SUGARMAN, Gary J. Universal Declaration of Human Rights and the Policy of Apartheid in the Republic of South Africa, The Essay. *Journal of Legislation*, Vol. 17, Iss. 1, Article 5, 1991.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1972.

THOMPSON, Leonard. *A history of South Africa*. Yale University Press publications. United States of America, 3 rd ed., 2000.

TOYE, J.F.J.; TOYE, Richard. The Origins and Interpretation of the Prebisch-Singer Thesis. *History of Political Economy*, volume 35, n. 3, fall 2003, pp. 437-467.

TRAPIDO, S. Imperialism, Settler Identities, and Colonial Capitalism: The Hundred-Year Origins of the 1899 South African War. In R. Ross, A. Mager, & B. Nasson (Eds.), *The Cambridge History of South Africa*. Cambridge University Press, 2011, pp. 66-101.