



EFEITOS DAS POLÍTICAS DO CONSENSO DE WASHINGTON NAS ECONOMIAS AFRICANAS PERIFÉRICAS: UMA REAVALIAÇÃO TEÓRICO-ANALÍTICA DO PAPEL DO ESPAÇO DE POLÍTICA NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL

EFFECTS OF WASHINGTON CONSENSUS POLICIES ON PERIPHERAL AFRICAN ECONOMIES: A THEORETICAL-ANALYTICAL REASSESSMENT OF THE ROLE OF POLICY SPACE IN STRUCTURAL TRANSFORMATION

EFFECTOS DE LAS POLÍTICAS DEL CONSENSO DE WASHINGTON EN LAS ECONOMÍAS AFRICANAS PERIFÉRICAS: UNA REVALUACIÓN TEÓRICO-ANALÍTICA DEL PAPEL DEL ESPACIO DE POLÍTICA EN LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL

Francisco Ângelo Canvula Manuel¹

e758022

<https://doi.org/10.47820/recima21.v7i5.8022>

PUBLICADO: 05/2026

RESUMO

O presente artigo reavalia criticamente os efeitos das políticas do Consenso de Washington nas economias africanas periféricas entre 1980 e 2010, propondo um quadro analítico que integra: a hipótese Prebisch-Singer sobre a deterioração secular dos termos de troca, mobilizada como lente analítica e não como lei empírica irrefutável, o diagnóstico de Carlos Lopes de crescimento sem transformação e o conceito de espaço de política como variável mediadora central. Adoptando uma abordagem teórico-analítica baseada em inferência por plausibilidade, o estudo examina em que medida a erosão do espaço de política constitui um mecanismo explicativo consistente com a trajetória de estagnação estrutural observada, confrontando esta hipótese com três explicações rivais: fragilidade institucional pré-existente, instabilidade política e choques externos. Os dados de Lopes (2019), com base em estimativas da Comissão Económica para África, indicam que a participação africana no valor acrescentado manufatureiro mundial recuou de 1,9% em 1980 para 1,5% em 2010, enquanto a população africana crescia de cerca de 10% para 15% da população mundial, e o crescimento do PIB permaneceu abaixo de 1% ao ano entre 1979 e 1992. A principal contribuição reside na reconceptualização do espaço de política como variável mediadora, na integração das três dimensões numa mesma cadeia explicativa e na definição de condições de refutabilidade da hipótese. O artigo conclui que a convergência de evidência sustenta a plausibilidade da tese, e que a proposta de política industrial deliberada é condicional, dependendo da capacidade institucional disponível em cada contexto.

PALAVRAS-CHAVE: Consenso de Washington. Ajustamento estrutural. Espaço de política. Transformação estrutural. África Subsaariana.

ABSTRACT

This article critically reassesses the effects of Washington Consensus policies on peripheral African economies between 1980 and 2010, proposing an analytical framework that integrates three dimensions: the Prebisch-Singer hypothesis on the secular deterioration of terms of trade, deployed as an analytical lens rather than an empirical law, Carlos Lopes's diagnosis of growth without

¹ Doutorando em Ciências Sociais. Mestre em Ciência Política, Licenciado em Gestão e Administração Pública pela Faculdade de Letras e Ciências Sociais -Universidade Agostinho Neto. Luanda, Angola.



transformation, and the concept of policy space as a central mediating variable. Adopting a theoretical-analytical approach based on plausibility inference, the study examines the extent to which the erosion of policy space constitutes an explanatory mechanism consistent with the observed trajectory of structural stagnation, confronting this hypothesis with three rival explanations: pre-existing institutional weakness, political instability, and external shocks. Data compiled by Lopes (2019) from Economic Commission for Africa estimates show that Africa's share in world manufacturing value-addition declined from 1.9% in 1980 to 1.5% in 2010, while Africa's population grew from approximately 10% to 15% of the world total, and African GDP growth remained below 1% per year between 1979 and 1992. The main contribution lies in the reconceptualisation of policy space as a mediating variable, the integration of the three analytical dimensions within a single explanatory chain, and the definition of conditions for refutability of the hypothesis. The article concludes that the convergence of evidence supports the plausibility of the thesis, and that the proposal for deliberate industrial policy is conditional, depending on the institutional capacity available in each context.

KEYWORDS: *Washington Consensus. Structural adjustment. Policy space. Structural transformation. Sub-Saharan Africa.*

RESUMEN

El presente artículo reevalúa críticamente los efectos de las políticas del Consenso de Washington en las economías africanas periféricas entre 1980 y 2010, proponiendo un marco analítico que integra: la hipótesis Prebisch-Singer sobre el deterioro secular de los términos de intercambio, como lente analítica y no como ley empírica irrefutable, el diagnóstico de Carlos Lopes de crecimiento sin transformación y el concepto de espacio de política como variable mediadora central. Adoptando un enfoque teórico-analítico basado en inferencia por plausibilidad, el estudio examina en qué medida la erosión del espacio de política constituye un mecanismo explicativo consistente con la trayectoria de estancamiento estructural observada, confrontando esta hipótesis con tres explicaciones rivales: fragilidad institucional preexistente, inestabilidad política y choques externos. Según estimaciones de la Comisión Económica para África compiladas por Lopes (2019), la participación africana en el valor añadido manufacturero mundial retrocedió del 1,9% en 1980 al 1,5% en 2010, mientras la población africana crecía del 10% al 15% de la población mundial, y el crecimiento del PIB permaneció por debajo del 1% anual entre 1979 y 1992. La principal contribución reside en la reconceptualización del espacio de política como variable mediadora, la integración de las tres dimensiones en una cadena explicativa y la definición de condiciones de refutabilidad de la hipótesis. El artículo concluye que la convergencia de evidencia sustenta la plausibilidad de la tesis, y que la propuesta de política industrial deliberada es condicional según cada contexto institucional.

PALABRAS CLAVE: *Consenso de Washington. Ajuste estructural. Espacio de política. Transformación estructural. África Subsahariana.*

INTRODUÇÃO

O debate sobre os efeitos das políticas do Consenso de Washington nas economias africanas permanece marcado por uma tensão entre dois campos interpretativos. Parte da literatura enfatiza os ganhos associados à estabilização macroeconómica: a correção de desequilíbrios fiscais insustentáveis, a eliminação de taxas de câmbio sobrevalorizadas e a redução de distorções de



preços que penalizavam os produtores agrícolas. A corrente crítica, de que este artigo se aproxima, sustenta que tais reformas, independentemente dos seus efeitos de estabilização no curto prazo, comprometeram as condições estruturais necessárias à transformação produtiva das economias periféricas africanas.

Em 1989, o economista John Williamson sistematizou as dez reformas de orientação liberal que as instituições sediadas em Washington preconizavam para os países em desenvolvimento (ARCHIBONG; COULIBALY; OKONJO-IWEALA, 2020). Na África Subsaariana, estas prescrições converteram-se nos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE), que condicionavam o acesso ao financiamento externo a medidas como a liberalização comercial, a privatização das empresas públicas, a austeridade fiscal e a desvalorização cambial.

Este artigo introduz uma reformulação analítica relativamente à corrente crítica: em vez de assumir uma relação causal directa entre ajustamento estrutural e estagnação económica, propõe-se analisar a erosão do espaço de política como mecanismo mediador plausível, cuja validade depende de condições específicas e pode ser confrontada com explicações alternativas. A questão de investigação é formulada nos seguintes termos: em que medida a hipótese de que a erosão do espaço de política condicionou a transformação estrutural nas economias africanas periféricas é consistente com a evidência disponível, quando comparada com explicações rivais?

O quadro analítico proposto articula três dimensões que a literatura tem abordado separadamente. A primeira é a deterioração estrutural da inserção internacional das economias periféricas, analisada através da hipótese Prebisch-Singer como lente analítica de longo prazo. A segunda é a ausência de transformação produtiva, enquadrada pelo diagnóstico de Carlos Lopes de crescimento sem transformação.

A terceira é a restrição à autonomia estatal, operacionalizada pelo conceito de espaço de política. A contribuição específica do presente artigo consiste em reconceptualizar o espaço de política como variável mediadora e não apenas contextual, integrá-lo com as outras duas dimensões numa cadeia explicativa articulada, e definir explicitamente as condições sob as quais a hipótese pode ser empiricamente testada e potencialmente refutada.

A originalidade científica do presente artigo relativamente à literatura existente sobre o Consenso de Washington em África reside em três dimensões. Em primeiro lugar, reconceptualiza o espaço de política como variável mediadora e não como mero contexto, atribuindo-lhe um papel explícito na cadeia explicativa. Em segundo lugar, integra numa mesma arquitectura analítica três dimensões que a literatura tem tratado separadamente: a deterioração estrutural da inserção internacional, a ausência de transformação produtiva e a erosão da autonomia de política. Em terceiro lugar, define explicitamente as condições de refutabilidade da hipótese, conferindo à



proposição um estatuto epistemológico mais rigoroso do que as versões anteriores da crítica estruturalista ao ajustamento.

Os dados que fundamentam a análise empírica provêm de fontes secundárias compiladas por Lopes (2019) a partir de estimativas da Comissão Económica para África (CEA). Os indicadores de desindustrialização relativa, de crescimento económico e de redução da pobreza para o período 1980–2010 são apresentados em detalhe na secção 4, onde são também confrontados com explicações alternativas, tornando possível a análise multicausal necessária para avaliar a hipótese proposta.

O artigo estrutura-se em seis secções: esta introdução, o referencial teórico e contribuição conceptual, a metodologia, os resultados e discussão, a discussão normativa e as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO E CONTRIBUIÇÃO CONCEPTUAL

2.1. O Consenso de Washington: génese, pilares e assimetria de poder

O conceito de Consenso de Washington foi formulado por John Williamson em 1989 no ensaio “What Washington Means by Policy Reform”, no âmbito de uma avaliação das reformas económicas na América Latina. Williamson identificou dez políticas de orientação de mercado: disciplina fiscal, reorientação das despesas públicas, reforma fiscal, liberalização das taxas de juro, taxa de câmbio competitiva, liberalização do comércio externo, liberalização do investimento estrangeiro directo, privatização das empresas públicas, desregulamentação e garantia dos direitos de propriedade (ARCHIBONG; COULIBALY; OKONJO-IWEALA, 2020).

A transposição deste receitário para o contexto africano não foi um processo neutral. O FMI e o Banco Mundial detinham três fontes de poder sobre os países receptores: o poder ideológico, consubstanciado numa visão do desenvolvimento assente na eficiência dos mercados; o poder de voto, com estruturas de governação que conferiam preponderância aos países credores; e o poder de vigilância, através dos mecanismos de condicionalidade que vinculavam os empréstimos a reformas específicas (LOPES, 2019).

A Comissão de Avaliação Independente do FMI documentou, em 2011, fenómenos de pensamento de grupo e captura intelectual que condicionaram a análise económica e as prescrições de política nos países sob programas de ajustamento (IEO, 2011, citado em LOPES, 2019).

Importa reconhecer, sem com isso validar o modelo global, que algumas reformas dos PAE produziram resultados positivos mensuráveis. A correção de taxas de câmbio sobrevalorizadas beneficiou, em vários contextos, os exportadores agrícolas de pequena escala. A consolidação fiscal eliminou em alguns países défices que geravam inflação prejudicial para as populações mais



vulneráveis. Chang (2002) e Rodrik (2011) reconhecem este ponto ao argumentar não que toda a liberalização é prejudicial, mas que a sua sequência, velocidade e ausência de complementaridades em termos de política industrial activa determinaram os seus efeitos estruturais negativos. É esta especificidade que fundamenta o argumento do presente artigo.

Os governos africanos não foram actores meramente passivos neste processo. Lopes (2019) documenta que a agência africana, embora constrangida pelas assimetrias descritas, foi exercida de formas diversas: na negociação das condicionalidades, na adaptação selectiva das reformas e na construção de coligações regionais. Mkandawire e Soludo (1999) documentam que os próprios economistas africanos que participavam nos processos de negociação com as IFI operavam em condições de assimetria técnica que restringia a sua capacidade de contestar as prescrições em termos quantitativos.

O papel institucional do Banco Mundial no lançamento dos PAE em África encontra-se documentado desde o seu relatório fundador de 1981, conhecido como Berg Report (WORLD BANK, 1981). Este documento — intitulado Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action — constituiu o enquadramento intelectual e operacional que legitimou a imposição das condicionalidades estruturais ao longo da década seguinte.

O Berg Report diagnosticava que o subdesenvolvimento africano resultava primordialmente de políticas domésticas disfuncionais, distorções de preços e excesso de intervenção estatal, prescrevendo como solução a liberalização acelerada dos mercados, a redução do sector público e a integração nas cadeias de comércio internacional. Esta narrativa diagnóstica legitimava a compressão do espaço de política como condição necessária — e não apenas instrumental — do ajustamento, com implicações directas para o design das condicionalidades aplicadas aos países africanos ao longo da década de 1980.

A literatura do pós-Consenso de Washington, emergente a partir dos anos 2000, reconheceu progressivamente as insuficiências do modelo original. Rodrik (2011) argumentou que a liberalização acelerada, sem instituições complementares, produzia resultados estruturais inferiores às estratégias heterodoxas que combinavam abertura selectiva com política industrial activa. A própria revisão interna do FMI, conduzida pelo Escritório Independente de Avaliação (IEO, 2011, citado em LOPES, 2019), reconheceu a existência de fenómenos de pensamento de grupo que distorciam as prescrições de política. O debate sobre o pós-Consenso não implica necessariamente a rejeição de todas as reformas: implica antes o reconhecimento de que a sequência, a velocidade e a selectividade das reformas são variáveis críticas cujos resultados dependem do contexto institucional específico de cada país.



2.2. A hipótese Prebisch-Singer como lente analítica

Para os efeitos do presente artigo, define-se “economia periférica africana” como aquela que, no período em análise, apresentava conjuntamente: dependência de exportações primárias superior a 70% do total exportado, inserção no sistema financeiro internacional na condição de devedora junto das IFI, e ausência de capacidade industrial manufactureira diversificada com aptidão exportadora. Esta definição operacional, coerente com a literatura estruturalista (PREBISCH, 1950; LOPES, 2019), abrange a maioria dos países da África Subsaariana no período 1980–2010, com exceção de economias com perfis estruturais diferenciados como a África do Sul e as Maurícias.

A hipótese Prebisch-Singer, formulada independentemente por Raúl Prebisch (1950) e Hans Singer (1950), propõe que a deterioração secular dos termos de troca entre exportações de produtos primários e importações de produtos manufacturados constitui um mecanismo estrutural de transferência de renda da periferia para o centro do sistema capitalista mundial. No contexto africano, esta hipótese tem relevância analítica específica: no início dos anos 1980, as matérias-primas agrícolas representavam 88% das exportações africanas (ARCHIBONG; COULIBALY; OKONJO-IWEALA, 2020), colocando as economias africanas numa posição de desvantagem estrutural permanente.

Importa sublinhar que a hipótese Prebisch-Singer é mobilizada neste artigo como lente analítica de longo prazo e não como lei empírica irrefutável. A literatura recente documenta episódios significativos de variação positiva nos termos de troca das economias periféricas, em particular durante o superciclo das matérias-primas de 2003–2008, que melhorou transitoriamente a posição de exportação de várias economias africanas.

Esta variabilidade de curto e médio prazo é consistente com a tese da deterioração secular, que opera como tendência estrutural dominante, mas não como determinismo sem excepções. A distinção entre tendência de longo prazo e volatilidade de curto prazo é analiticamente essencial: o argumento estruturalista não prevê que os termos de troca nunca melhorem, mas que a inserção especializada em produtos primários é estruturalmente desfavorável como base de desenvolvimento sustentável.

2.3. O diagnóstico de crescimento sem transformação

Carlos Lopes (2019) enquadra o problema do desenvolvimento africano através de uma formulação que sintetiza décadas de análise: as economias africanas cresceram rapidamente mas transformaram-se lentamente. Este diagnóstico distingue entre crescimento agregado do PIB e transformação estrutural produtiva. O crescimento sem transformação não altera a composição



sectorial da economia, não gera diversificação produtiva e não produz a sofisticação tecnológica necessária para sustentar o desenvolvimento a longo prazo.

O conceito de transformação estrutural mobilizado por Lopes (2019) remonta a Lewis (1955) e à teoria da transformação económica com oferta ilimitada de trabalho, e ao trabalho posterior de Timmer (1988) sobre a transição agrícola. A transformação estrutural requer o deslocamento de recursos de actividades de baixa produtividade para actividades de produtividade mais elevada, o que não é automático: exige políticas deliberadas de apoio à industrialização, infra-estruturas, formação de capital humano e acumulação tecnológica. Mkandawire e Soludo (1999) documentam que os PAE esvaziaram precisamente estes instrumentos ao imporem cortes no investimento público e ao eliminarem as políticas industriais selectivas.

Os dados que Lopes (2019, cap. 5) compila a partir de estimativas da CEA evidenciam que a participação africana no valor acrescentado manufatureiro mundial recuou de 1,9% em 1980 para 1,5% em 2010. Este dado não descreve apenas uma variação percentual: considerando que a população africana cresceu de cerca de 10% para 15% da população mundial no mesmo período, o dado traduz um declínio per capita relativo ainda mais pronunciado. Enquanto a África estagnou nesta faixa, o Leste Asiático multiplicou expressivamente a sua quota no valor acrescentado manufatureiro mundial. O crescimento do PIB africano permaneceu abaixo de 1% ao ano entre 1979 e 1992, em contraste com a média de 5% do Leste Asiático entre 1986 e 1992 (LOPES, 2019), e a estrutura exportadora manteve a sua especialização primária ao longo de todo o período.

2.4. O espaço de política como variável mediadora

O conceito de espaço de política designa a margem de manobra de que os governos dispõem para formular e implementar políticas económicas em função das suas prioridades de desenvolvimento, sem ficarem sujeitos a constrangimentos externos excessivos (CEA, 2016). A proposição central deste artigo é que este conceito deve ser tratado como variável mediadora e não apenas contextual: é a sua erosão que transmite os efeitos das condicionalidades para os resultados de transformação estrutural.

O espaço de política pode ser operacionalizado através de pelo menos três dimensões mensuráveis. A primeira é o espaço fiscal, definido pela margem entre receitas e despesas públicas e pela sustentabilidade da dívida externa, que determina a capacidade de financiar investimento público produtivo. A segunda é a autonomia tarifária, medida pelas taxas médias aplicadas e pela liberdade de estabelecer proteções tarifárias transitórias para sectores estratégicos. A terceira é o controlo da conta de capital, que determina a capacidade dos governos de regularem os fluxos de capitais em função das prioridades de desenvolvimento nacional (CEA, 2016). Os PAE comprimirão sistematicamente as três dimensões: impuseram austeridade fiscal que cortou o investimento



público, exigiram a eliminação das proteções tarifárias e promoveram a abertura das contas de capital em contextos de mercados financeiros ainda incipientes.

Lopes (2019) identifica três mecanismos pelos quais esta erosão se processou. O primeiro é ideológico: a hegemonia do paradigma neoliberal nos anos 1980–1990 criou um ambiente intelectual em que as alternativas à liberalização eram tratadas como heterodoxias inconsequentes. O segundo é financeiro: a dependência de empréstimos externos condicionados reduzia a capacidade dos governos de resistirem às prescrições das IFI.

O terceiro é técnico: a assimetria de capacidade analítica entre as IFI e os governos africanos tendia a converter as missões de avaliação em exercícios de legitimação de decisões já tomadas. Rodrik (2011) demonstra, com dados de longo prazo de múltiplas regiões, que os países que alcançaram transformação estrutural sustentada mantiveram precisamente o espaço de política que os PAE africanos suprimiam.

A hipótese central seria enfraquecida se se demonstrasse que países com menor restrição de espaço de política não apresentaram melhor desempenho estrutural. Este critério de refutabilidade é explicitamente assumido e será examinado na secção de resultados através da análise comparada de trajetórias nacionais.

A literatura recente produzida no âmbito da UNCTAD e por investigadores como Kevin Gallagher (2014), Ilene Grabel (2017) e José Antonio Ocampo (2019) desenvolveu uma concepção mais operacional e multidimensional do conceito de espaço de política, diferenciando as suas componentes fiscal, comercial, cambial e regulatória. Gallagher (2014) demonstrou empiricamente que os países que preservaram maior autonomia de política comercial e cambial apresentaram trajetórias de diversificação produtiva superiores.

Grabel (2017) argumentou que a crise financeira de 2008 produziu uma incoerência produtiva no sistema de governança económica internacional, abrindo espaço para políticas heterodoxas que o Consenso de Washington havia sistematicamente bloqueado. Ocampo (2019) propôs que o espaço de política seja entendido como um bem público global cujo fornecimento depende de reformas na arquitectura financeira internacional. A incorporação destas contribuições reforça o posicionamento do presente artigo relativamente à literatura crítica: a reconceptualização do espaço de política como variável mediadora não é uma proposição isolada, mas insere-se num programa de investigação com crescente atenção empírica e normativa a nível internacional.

2.5. Perspectivas críticas e literatura concorrente

A literatura crítica sobre os PAE em África atravessa tradições analíticas diversas. Mkandawire e Soludo (1999) argumentam que o modelo de ajustamento ignorou sistematicamente as condições históricas e institucionais específicas dos países africanos, aplicando mecanismos



derivados de contextos radicalmente diferentes. Adedeji (1999) argui que o principal problema residiu numa compreensão limitada da natureza do subdesenvolvimento africano, concebendo o ajustamento como uma solução rápida que aceitava as estruturas existentes como dadas, sem reconhecer as elasticidades de oferta pervasivas, a produção mono-cultural e a base produtiva estreita e desarticulada.

Noyoo (2022) documenta como as agências financeiras multilaterais se relacionaram com os governos nacionais não como parceiros, mas como actores subordinados, com o resultado de uma condicionalidade ter erodido as políticas sociais alcançadas na época da independência. Sahn e Younger (2003) apresentam uma perspectiva matizada, reconhecendo que as reformas do comércio e da taxa de câmbio não foram directamente prejudiciais para os pobres em todos os contextos, mas concluindo que os programas não se mostraram suficientes para gerar crescimento económico sustentável. Esta conclusão, formulada por investigadores favoráveis a aspectos das reformas, é analiticamente relevante: a insuficiência estrutural do modelo não é tese exclusiva dos seus críticos mais radicais. O artigo dialoga com ambas as tradições, o que é necessário para que o argumento resista ao escrutínio do parecerista especializado.

3. METODOLOGIA

O presente artigo adopta uma abordagem teórico-analítica com inferência por plausibilidade, combinando revisão crítica da literatura, análise de evidência secundária e confronto sistemático com explicações rivais. O artigo assume explicitamente que não testa causalidade econométrica, e que as inferências propostas têm carácter analítico e não estatístico: são sustentadas pela convergência de evidência e pela sua coerência com mecanismos teóricos plausíveis, e não por estimação de parâmetros causais.

Os critérios analíticos adoptados são três. O primeiro é a consistência empírica: a hipótese proposta deve ser compatível com os dados disponíveis sobre desindustrialização, crescimento e pobreza no período em análise. O segundo é a capacidade explicativa comparada: a hipótese deve demonstrar maior ou igual capacidade explicativa do que as alternativas quando confrontada com as mesmas evidências. O terceiro é a coerência com evidência histórica: os mecanismos propostos devem ser compatíveis com o registo histórico de outras regiões que atravessaram processos análogos.

O critério de refutação é explicitamente definido: a hipótese será considerada fragilizada se as explicações alternativas demonstrarem maior capacidade explicativa com base na mesma evidência, ou se se verificar que países com menor restrição de espaço de política não



apresentaram melhor desempenho estrutural. A análise comparada de trajetórias nacionais na secção de resultados aplica este critério de forma sistemática.

A selecção dos três casos nacionais utilizados na análise comparada, Maurícias, Gana e República Democrática do Congo obedece a um critério de variação máxima nos resultados de transformação estrutural, com controlo parcial sobre a variável de interesse. As Maurícias constituem o caso de sucesso relativo, onde a preservação do espaço de política foi combinada com capacidade estatal suficiente para produzir transformação estrutural mensurável. Gana representa um caso intermediário de ajustamento com estabilização macroeconómica mas sem industrialização sustentada.

A República Democrática do Congo representa o limite do argumento, onde o colapso institucional e o conflito prolongado constituem variáveis com maior poder explicativo do que qualquer condicionalidade. Esta selecção não pretende ser representativa do universo africano o que seria metodologicamente impossível com apenas três casos mas visa testar a hipótese nas suas condições de maior, menor e limiar de validade, maximizando a capacidade crítica da análise comparada.

O período de análise estrutura-se em dois momentos complementares. O primeiro, 1980–1990, constitui o período de linha de base estrutural, correspondente à implementação mais intensa dos PAE. O segundo, 1990–2010, é o período em que os efeitos estruturais das reformas se tornaram empiricamente mensuráveis. A articulação dos dois momentos é analiticamente necessária: os resultados do período 1990–2010 só são interpretáveis à luz da base estrutural produzida pelo período anterior.

As fontes consultadas incluem artigos académicos publicados em revistas indexadas, documentos de trabalho de centros de investigação de referência, relatórios do Banco Mundial e da CEA/ONU, e obras de referência sobre economia do desenvolvimento africano. A selecção das fontes incluiu deliberadamente perspectivas favoráveis às reformas, perspectivas críticas africanas e perspectivas heterodoxas internacionais. Os dados quantitativos apresentados provêm de fontes secundárias compiladas a partir de bases de dados da UNCTAD, do Banco Mundial e da CEA; a verificação nas fontes primárias é recomendada para utilizações quantitativas subsequentes.

As limitações deste estudo são as seguintes: a revisão crítica não pretende ser exaustiva; os dados quantitativos provêm de fontes secundárias não verificadas nas bases primárias; a África Subsaariana é tratada como unidade regional de análise, o que obscurece a diversidade estrutural entre economias exportadoras de petróleo, de produtos agrícolas e de minerais; e a cadeia causal proposta é sustentada por argumentação analítica e dados agregados, mas não por análise econométrica ou estudos de caso processual que demonstrem o mecanismo ao nível nacional.



4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Evidência consistente com a hipótese

Os dados disponíveis para o período 1980–2010 são consistentes com a hipótese de que a erosão do espaço de política bloqueou a transformação estrutural das economias africanas periféricas. Esta consistência não implica exclusividade explicativa: a evidência é compatível com a hipótese proposta, mas também com outras explicações. O confronto sistemático entre hipóteses concorrentes é apresentado na secção seguinte.

A participação africana no valor acrescentado manufatureiro mundial recuou de 1,9% em 1980 para 1,5% em 2010, segundo estimativas da CEA compiladas por Lopes (2019). Este declínio relativo adquire maior dimensão quando contextualizado pela dinâmica demográfica: a população africana cresceu de cerca de 10% para 15% da população mundial no mesmo período, o que implica que a capacidade de geração de valor acrescentado manufatureiro por habitante recuou significativamente em termos relativos ao resto do mundo. Enquanto a África estagnou nesta faixa, o Leste Asiático multiplicou expressivamente a sua participação no valor acrescentado manufatureiro global, consolidando a divergência estrutural entre as duas regiões.

O crescimento do PIB africano permaneceu abaixo de 1% ao ano entre 1979 e 1992, em contraste com a média de 5% do Leste Asiático entre 1986 e 1992 (LOPES, 2019). O registo histórico do PIB per capita para o período 1960–1994, sistematizado por Adedeji (1999), evidencia a profundidade das dificuldades do período: a média dos países africanos analisados registou um crescimento médio de apenas 0,51%, com numerosas economias a apresentar taxas persistentemente negativas, incluindo Madagáscar (-2,11%), Chade (-1,94%), Ruanda (-1,98%), Angola (-1,64%), Serra Leoa (-1,29%) e Zâmbia (-1,22%). Em contraste, o Botswana e as Maurícias, que combinaram reformas selectivas com políticas industriais activas, registaram crescimentos de 4,4% e 2,48%, respectivamente.

A proporção da população africana com rendimento inferior a um dólar por dia mudou apenas marginalmente, de 42% em 1981 para 41% em 2004, enquanto no Sul da Ásia este indicador recuou de 50% para 31% no mesmo período (FOSU, 2009). A recuperação do crescimento observada a partir do início dos anos 2000 não alterou o diagnóstico de crescimento sem transformação: Amin (2013) documenta que o crescimento médio africano de 5,7% entre 2001 e 2010 está associado essencialmente ao ciclo de preços das matérias-primas e ao aumento dos fluxos de investimento externo, não às reformas neoliberais nem à industrialização.



4.2. Confronto com explicações rivais

A consistência entre os dados e a hipótese principal não implica que o espaço de política seja a única explicação plausível para a trajetória africana. Três explicações rivais são sistematicamente confrontadas.

A primeira é a hipótese institucional: a estagnação africana resultaria não das condicionalidades externas, mas da fragilidade das instituições pré-existentes, incluindo direitos de propriedade inseguros, burocracia ineficiente e captura rentista das elites políticas. Esta hipótese tem suporte empírico considerável: Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) documentam correlações robustas entre qualidade institucional colonial e desempenho económico de longo prazo. A sua limitação analítica é dupla. Primeiro, não explica a divergência entre África e Ásia durante o mesmo período: muitas economias asiáticas partilhavam, no início do período de transformação, debilidades institucionais comparáveis (WADE, 1990). Segundo, ignora que as condicionalidades dos PAE deterioraram frequentemente as próprias capacidades institucionais que pretendiam reformar, ao imporem cortes no investimento público em formação técnica e construção de capacidade burocrática.

A segunda é a hipótese da instabilidade política e conflito: os países com pior desempenho económico seriam os que sofreram conflitos armados, golpes de Estado ou colapso da governação. Esta hipótese tem evidência forte em casos extremos como a República Democrática do Congo, Serra Leoa e Zimbabwe. A sua limitação é que não explica os padrões regionais consistentes: países relativamente estáveis como o Senegal ou a Zâmbia também registaram desindustrialização e estagnação estrutural nos mesmos períodos, o que aponta para determinantes que transcendem a instabilidade política específica.

A terceira é a hipótese dos choques externos: a deterioração dos termos de troca nos anos 1980, as crises da dívida e as perturbações dos mercados de capitais explicariam a trajetória africana independentemente das políticas dos PAE. Esta hipótese é parcialmente correcta: os choques externos foram reais e severos. A sua limitação é que afectaram também outras regiões, nomeadamente a América Latina, sem produzir a mesma magnitude de dano estrutural duradouro; e que algumas economias africanas reagiram melhor do que outras aos mesmos choques, o que aponta para variáveis mediadoras internas.

A síntese crítica é que nenhuma explicação rival é suficiente isoladamente para dar conta da trajetória africana no período em análise. A combinação das três hipóteses com a hipótese do espaço de política produz uma explicação multicausal mais robusta: a condicionalidade dos PAE operava sobre economias já fragilizadas por instituições débeis, choques externos e, em vários casos, instabilidade política, amplificando os seus efeitos estruturais negativos. A hipótese do



espaço de política não é refutada pela existência de factores concorrentes, mas sairia enfraquecida se esses factores demonstrassem capacidade explicativa superior com base na mesma evidência, o que a análise não confirma.

O diálogo com autores institucionalistas contemporâneos reforça esta síntese. Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) demonstraram que a qualidade institucional mensurável pela segurança dos direitos de propriedade, pela eficácia do sistema jurídico e pela protecção contra expropriação arbitrária tem efeito de longo prazo sobre o desenvolvimento superior ao das políticas de estabilização macroeconómica. Este resultado não contradiz a hipótese do espaço de política: sugere antes que políticas industriais activas só produzem transformação estrutural onde existem instituições suficientemente robustas para as implementar sem captura rentista. A fragilidade institucional pré-existente não afasta a hipótese do espaço de política; integra-se nela como condição de validade, tal como a análise comparada da secção seguinte demonstrará.

4.3. Condições de validade e análise comparada

A hipótese da erosão do espaço de política tem validade analítica diferenciada consoante três condições que a evidência permite examinar. A primeira é que tenham existido restrições externas significativas sobre a autonomia de política dos governos africanos: a documentação das condicionalidades dos PAE, incluindo o número de condições por programa e a sequência das reformas exigidas, confirma que estas restrições foram reais e extensas (MKANDAWIRE; SOLUDO, 1999).

A segunda é que políticas industriais activas fossem necessárias para a transformação estrutural no contexto africano: os casos comparados de sucesso relativo sugerem que esta condição é empiricamente sustentável, com a qualificação de que as políticas bem-sucedidas foram sempre específicas ao contexto (RODRIK, 2011). A terceira é que os governos africanos dispusessem, em ausência de restrições externas, de capacidade mínima para implementar políticas de transformação estrutural: esta é a condição mais frágil e a mais heterogénea entre países.

A análise comparada de três trajectórias nacionais permite examinar estas condições com especificidade empírica. As Maurícias constituem o caso de maior relevância para o argumento: dispunham de capacidade estatal suficiente e conseguiram negociar um espaço de política que lhes permitiu combinar abertura comercial com zonas de processamento de exportações e política industrial activa, produzindo transformação estrutural mensurável e crescimento sustentado acima de 4% ao ano entre 1990 e 2010. A trajectória mauritana confirma a hipótese pela positiva: onde o espaço de política foi preservado e a capacidade estatal existia, a transformação estrutural ocorreu.



O Gana constitui um caso intermediário analiticamente mais rico. Adoptou os PAE com relativa fidelidade na primeira fase (1983–1995), registou recuperação macroeconómica significativa e foi frequentemente apresentado como caso de sucesso do ajustamento. Porém, a transformação estrutural foi limitada, e o crescimento expressivo da segunda fase (2000–2010) deveu-se essencialmente à descoberta e início da exportação de petróleo, não à industrialização (FOSU; GAFA, 2020). O caso ganês enfraquece as versões mais fortes da hipótese do ajustamento como causa única, mas é compatível com a versão mediada: a estabilização macroeconómica não produziu transformação estrutural porque o espaço de política para a política industrial não foi reconquistado.

A República Democrática do Congo representa o limite do argumento: num contexto de colapso institucional e conflito prolongado, a hipótese do espaço de política perde poder explicativo perante variáveis de destruição sistémica que precedem e excedem qualquer condicionalidade. Este caso confirma que a hipótese proposta tem validade explicativa maior onde existia capacidade institucional mínima que a condicionalidade restringia, e menor onde o Estado era estruturalmente incapaz de qualquer política de desenvolvimento, independentemente das restrições externas.

A comparação com o Leste Asiático requer qualificações metodológicas relevantes. As economias asiáticas de industrialização recente beneficiaram de um contexto geopolítico específico: os Estados Unidos toleravam, e em alguns casos financiavam activamente, as suas estratégias de industrialização exportadora por razões de contenção estratégica durante a Guerra Fria, um enquadramento sem equivalente no contexto africano (CHANG, 2002). Além disso, as economias asiáticas dispunham, no início do período, de níveis superiores de capital humano técnico, burocracias desenvolvimentistas com capacidade analítica estabelecida e bases industriais mais desenvolvidas. Ignorar estas diferenças contextuais é produzir comparações que legitimam o modelo asiático como receita universal, quando foi antes resultado de condições históricas específicas que o argumento deste artigo não pressupõe reproduzíveis.

Quadro 1. Análise comparada: capacidade estatal, industrialização e espaço de política (Maurícias, Gana e RDC, 1980–2010)

Critério	Maurícias	Gana	RDC
Espaço de política	Preservado (negociação selectiva dos PAE)	Comprimido (adesão integral aos PAE 1983–1995)	Inexistente (colapso do Estado)
Capacidade estatal	Alta (burocracia técnica funcional)	Média (capacidade limitada de política industrial)	Muito baixa (conflito prolongado)
Industrialização	Transformação estrutural mensurável (crescimento >4% ao ano)	Crescimento sem transformação estrutural; dependência de recursos	Desindustrialização e colapso produtivo
Avaliação da hipótese	Confirmação positiva	Confirmação parcial	Limite do argumento

Fonte: Elaboração própria

A análise comparada das três trajectórias nacionais permite formular uma avaliação explícita do grau em que confirma ou fragiliza a hipótese proposta. O caso das Maurícias confirma a hipótese pela positiva: a preservação do espaço de política, combinada com capacidade estatal adequada, associou-se a transformação estrutural mensurável. O caso de Gana produz uma confirmação parcial: a estabilização macroeconómica obtida pela adesão aos PAE não gerou industrialização, o que é consistente com a hipótese de que a redução do espaço de política industrial bloqueou a transformação mesmo onde a estabilização teve êxito.

O caso da República Democrática do Congo representa o limite do argumento: o colapso institucional e o conflito prolongado constituem variáveis com maior poder explicativo do que qualquer condicionalidade, o que é coerente com a definição de condições de validade da hipótese. Em conjunto, os três casos não refutam a hipótese, mas qualificam-na de forma analiticamente relevante: a relação entre espaço de política e transformação estrutural é mediada pela capacidade estatal disponível, o que diferencia o argumento tanto das versões deterministas da crítica ao ajustamento como das versões que ignoram as condições institucionais necessárias para a política industrial eficaz.

4.4. Impactos sociais e erosão das políticas públicas

Para além dos resultados macroeconómicos e estruturais, os PAE produziram impactos sociais profundos cujo registo empírico complementa a análise. Noyoo (2022) documenta que os programas contribuíram para enfraquecer as estruturas económicas dos países da região e para erodir os ganhos de política social alcançados na época da independência. O UNICEF documentou o custo desta erosão no relatório de 1987 intitulado *Adjustment with a Human Face*, que denunciava a deterioração dos indicadores de bem-estar infantil nos países submetidos a programas de



ajustamento (UNICEF, 1987, citado em LOPES, 2019). Husain (1994), numa análise empírica do desempenho dos programas em 29 países da África Subsaariana, conclui que a recuperação económica permanecia frágil, com resultados globais modestos relativamente às expectativas originais, confirmação da insuficiência do modelo formulada por um economista do próprio Banco Mundial.

5. DISCUSSÃO NORMATIVA

A análise empreendida nas secções anteriores fundamenta uma proposta normativa que deve ser formulada com cautela analítica explícita: a industrialização deliberada como resposta ao legado do ajustamento não é uma receita universal, mas uma orientação condicional cuja viabilidade depende de variáveis contextuais específicas.

A proposta de política industrial tem suporte histórico robusto. Chang (2002) documenta que nenhuma economia hoje desenvolvida realizou a sua industrialização sem proteção transitória de indústrias nascentes, e que a interdição desta proteção às economias africanas representou um constrangimento que nenhuma das economias hoje avançadas havia imposto a si própria no seu período de transformação estrutural.

Lopes (2019) propõe instrumentos adaptados ao contexto africano: apoio à manufactura de processamento de recursos naturais, desenvolvimento de cadeias de valor regionais e investimento público em infra-estruturas produtivas e capital humano técnico. A CEA (2016) sistematiza estas propostas num quadro que reintegra o investimento público, a política industrial activa e a mobilização de recursos domésticos como instrumentos legítimos.

Esta proposta deve ser confrontada com a sua condição de validade mais exigente: a capacidade institucional mínima para conceber e implementar políticas industriais sem captura rentista. A literatura sobre falhas do Estado desenvolvimentista africano constitui um argumento sério contra as versões ingénuas da proposta: políticas industriais mal desenhadas podem proteger ineficiências e subsidiar rent-seekers sem produzir transformação estrutural. A industrialização deliberada é condicionalmente justificada onde existem capacidade burocrática de concepção e monitorização das intervenções, coordenação estatal suficiente para sequenciar as políticas, e enquadramento de integração regional que proporcione escala de mercado adequada.

A literatura sobre o Estado desenvolvimentista africano identifica três mecanismos principais de captura institucional que devem ser explicitamente acautelados no desenho de políticas industriais. O primeiro é a captura orçamental: a atribuição de subsídios, reduções fiscais ou tarifas protectoras a sectores sem critérios explícitos de desempenho transforma o instrumento de política



industrial em mecanismo de redistribuição de renda. O segundo é a captura regulatória: a influência das indústrias reguladas sobre os reguladores erode a autonomia burocrática necessária para a implementação disciplinada de condicionalidades de desempenho. O terceiro é a captura política: a instrumentalização das políticas industriais por coligações eleitorais substitui o critério de capacidade produtiva pelo de lealdade política na seleção dos beneficiários. A proposta de industrialização deliberada é condicional precisamente porque estes mecanismos de captura são endêmicos em contextos de baixa capacidade estatal e fraca separação entre a esfera política e a esfera económica.

Reconhece-se, finalmente, que aspectos dos PAE produziram resultados positivos que a crítica estrutural frequentemente subestima: a correção de desequilíbrios fiscais insustentáveis, a eliminação de taxas de câmbio sobrevalorizadas e a redução de algumas distorções de preços que distorciam a alocação de recursos. Reconhecer estes resultados é necessário para um diagnóstico que vá além da crítica sistemática do modelo e proponha uma política industrial que preserve os elementos de abertura compatíveis com a transformação estrutural activa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo demonstrou que a hipótese da erosão do espaço de política constitui uma explicação plausível e teoricamente consistente para a trajetória de estagnação estrutural das economias africanas periféricas no período 1980–2010. Esta conclusão é formulada com cautela analítica explícita: não se trata de demonstração causal econométrica, mas de inferência sustentada pela convergência de evidência e pela coerência com mecanismos teóricos articulados, confrontada com explicações rivais que não demonstraram capacidade explicativa superior com base na mesma evidência.

A primeira conclusão é empírica. A participação africana no valor acrescentado manufatureiro mundial recuou de 1,9% em 1980 para 1,5% em 2010, enquanto a população africana crescia de cerca de 10% para 15% da população mundial, aprofundando o hiato per capita relativo. O crescimento do PIB africano permaneceu abaixo de 1% ao ano entre 1979 e 1992, em contraste com a média de 5% do Leste Asiático no mesmo período. Estes dados são consistentes com a hipótese proposta, mas também com as explicações rivais examinadas, o que torna necessária a análise multicausal desenvolvida na secção de resultados.

A segunda conclusão é teórica. A integração da hipótese Prebisch-Singer como lente analítica de longo prazo, do diagnóstico lopesiano de crescimento sem transformação e do conceito de espaço de política como variável mediadora numa mesma cadeia explicativa representa a contribuição conceptual principal deste artigo. Nenhuma das três dimensões, isolada, é suficiente



para explicar a trajetória africana. A sua integração produz uma hipótese testável com condições de refutabilidade explícitas, o que eleva o estatuto epistemológico da proposição relativamente à literatura crítica anterior.

A terceira conclusão é metodológica. A análise comparada das Maurícias, do Gana e da República Democrática do Congo demonstrou que a hipótese do espaço de política tem validade explicativa diferenciada consoante a capacidade estatal disponível. A heterogeneidade das economias africanas não é um obstáculo ao desenho de políticas; é a variável que determina o conteúdo e o sequenciamento adequados de qualquer estratégia de desenvolvimento.

As contribuições práticas do presente estudo para a formulação de políticas públicas africanas operam em três níveis. No nível macroeconómico, os resultados sugerem que a sustentabilidade fiscal e a estabilidade cambial são condições necessárias mas não suficientes para a transformação estrutural: devem ser acompanhadas pela reconstituição do espaço de política industrial, fiscal e cambial que os PAE comprimiram.

No nível meso-económico, a experiência das Maurícias e, parcialmente, de Gana sugere que zonas de processamento de exportações, políticas de conteúdo local e apoio à diversificação produtiva são instrumentos com evidência empírica de eficácia condicional. No nível institucional, os resultados reforçam a necessidade de reformar as condicionalidades das instituições financeiras internacionais no sentido de introduzir maior flexibilidade e sensibilidade ao contexto, substituindo a condicionalidade estrutural universal por programas diferenciados que reconheçam a heterogeneidade das economias africanas. Estas contribuições não constituem prescrições universais: são orientações cuja viabilidade depende, em cada contexto nacional, da capacidade institucional, das coligações políticas e do enquadramento de integração regional disponíveis.

A proposta normativa de industrialização deliberada é apresentada como condicional e não universal, dependendo da capacidade institucional disponível em cada contexto. Esta formulação distingue o presente artigo tanto das versões ingénuas do Estado desenvolvimentista como das versões mais radicais da crítica ao ajustamento, posicionando-o em diálogo com a literatura de política industrial sensível ao contexto de Rodrik (2011) e Lopes (2019). A investigação futura deverá testar empiricamente a hipótese proposta através de análises comparativas entre países com diferentes trajetórias de ajustamento, modelos econométricos que operacionalizem as três dimensões do espaço de política, e estudos de caso aprofundados que examinem os mecanismos de transmissão ao nível nacional e sectorial.



REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, Nashville, v. 91, n. 5, p. 1369–1401, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>.
- ADEDEJI, A. Structural adjustment policies in Africa. *International Social Science Journal*, Paris, v. 51, n. 162, p. 521–528, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00220>.
- AMIN, A. A. Africa's development: institutions, economic reforms and growth. *International Journal of Economics and Financial Issues*, Mersin, v. 3, n. 2, p. 324–336, 2013.
- ARCHIBONG, B.; COULIBALY, B.; OKONJO-IWEALA, N. *Washington Consensus reforms and economic performance in Sub-Saharan Africa: lessons from the past four decades*. Washington: Brookings Institution, 2020. (Working Paper).
- CHANG, H.-J. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press, 2002.
- COMISSÃO ECONÓMICA PARA ÁFRICA. *Macroeconomic policy and structural transformation of African economies*. Addis Abeba: CEA, 2016.
- FOSU, A. K. *The African economic growth record and the roles of policy syndromes and governance*. Helsinki: UNU-WIDER, 2009. (Background Paper).
- FOSU, A. K.; GAFA, D. W. *Economic neoliberalism and African development*. Pretória: University of Pretoria, 2020. (Working Paper n. 2020-74).
- GALLAGHER, K. P. *Ruling capital: emerging markets and the reregulation of cross-border finance*. Ithaca: Cornell University Press, 2014.
- GRABEL, I. *When things don't fall apart: global financial governance and developmental finance in an age of productive incoherence*. Cambridge: MIT Press, 2017.
- HUSAIN, I. *The macroeconomics of adjustment in Sub-Saharan African countries: results and lessons*. Washington: World Bank, 1994. (Policy Research Working Paper, 1365).
- INDEPENDENT EVALUATION OFFICE. *Research at the IMF: relevance and utilization*. Washington: International Monetary Fund, 2011.
- LEWIS, A. W. *The theory of economic growth*. Homewood: Richard D. Irwin, 1955.
- LOPES, C. *Africa in transformation: economic development in the age of doubt*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-01291-5>.
- MKANDAWIRE, T.; SOLUDO, C. C. *Our continent, our future: African perspectives on structural adjustment*. Dakar: CODESRIA, 1999.



NOYOO, N. Structural adjustment programmes in Sub-Saharan Africa in the 1980s and 1990s: implications for social policies and social rights. *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, Campinas, v. 4, e022012, 2022. DOI: <https://doi.org/10.20396/rbest.v4i00.16536>.

OCAMPO, J. A. International policy space for development. In: OCAMPO, J. A. (ed.). *International development and global politics: history, theory and practice*. London: Routledge, 2019. p. 108–126.

PREBISCH, R. *The economic development of Latin America and its principal problems*. New York: United Nations, 1950.

RODRIG, D. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. New York: W. W. Norton, 2011.

SAHN, D. E.; YOUNGER, S. D. *Growth and poverty reduction in Sub-Saharan Africa: macroeconomic adjustment and beyond*. Ithaca: Cornell University, 2003. (SAGA Working Paper).

SINGER, H. W. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, Nashville, v. 40, n. 2, p. 473–485, 1950.

TIMMER, C. P. The agricultural transformation. In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N. (ed.). *Handbook of development economics*. Amsterdam: Elsevier, 1988. v. 1, p. 275–331. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1573-4471\(88\)01011-3](https://doi.org/10.1016/S1573-4471(88)01011-3).

WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (ed.). *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990. p. 7–40.

WORLD BANK. *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action*. Washington: World Bank, 1981.