

## DISCURSO DIA DE AFRICA, "A AFRICA E O PROTECIONISMO INTELIGENTE

UCCLA, Lisboa 25 de maio de 2019

Caros Presentes, minhas Senhoras e meus Senhores,

O debate político na África centrou-se nos últimos anos no conjunto de políticas necessárias para a transformação estrutural. Muitos argumentam que a industrialização deve estar no centro de tal processo, enquanto outros matizam essa ambição com alertas sobre as nuvens ameaçadoras se acumulando sobre o futuro das manufaturas e o atraso do continente na procura da industrialização acelerada.

É verdade que para além da discussão conceitual, as realidades políticas do continente estão a exigir uma escolha entre o comportamento em busca de renda versus uma intervenção estatal estratégica mais ambiciosa. Podemos pensar que, no mundo pós-consenso de Washington, o papel do Estado na criação de condições para a transformação estrutural é incontestável. Nada está mais longe da verdade.

As economias africanas podem estar emergindo e demonstrando maior ambição, mas os últimos anos demonstraram os limites dos modelos de crescimento da maioria delas desde o início do século.

Graças à redução da dívida, melhor gestão macroeconômica e crescimento da procura, assim como os preços das matérias primas, a última década e meia certamente posicionou o debate sobre escolhas económicas para além de políticas restritivas. Mais do que qualquer outro fator, as mudanças demográficas e, com elas, a procura interna crescente, têm sido o principal motor do crescimento. Mas a dependência das matérias primas continua a impulsionar políticas fiscais, perções de investimento e negociações comerciais. Sistemas preferenciais, apresentados como uma ajuda aos países africanos, na realidade não ajudaram a industrialização.

É verdade que a África já produz o equivalente a 500 mil milhões de dólares em produtos manufaturados por ano. O continente não é um

deserto sonhando com a revolução industrial do século XVIII, iniciada em Manchester. O que é necessário é uma aceleração da mudança industrial que só será viável com políticas fundamentadas. Políticas que devem proteger as indústrias nascentes da África num contexto de acolhimento de novos entrantes que só se deteriorou desde a primeira revolução industrial. Todas as outras regiões do globo beneficiaram de condições para sua industrialização que não estão mais disponíveis.

A mudança estrutural é importante principalmente porque a divisão global do trabalho fez com que as economias africanas ficassem atrás de outros grupos de países, permanecendo dependentes das exportações de produtos primários. Frequentemente os preços das matérias primas vêm declinando, levando a uma redução considerável nos termos de troca e participação da África nas exportações mundiais, mesmo se em contraste, o comércio intra-africano tenha crescido.

Nas exportações de produtos primários, os minerais desempenharam um papel cada vez mais importante exacerbando as vulnerabilidades de muitos países. Embora tenha havido maior diversificação nas exportações de países africanos nos últimos anos, muitos ainda fazem parte do clube dos 35, o clube dos que no mundo têm exportações concentradas em poucos produtos, como petróleo, diamantes e café e que dependem por volta de 90% desse tipo de exportações.

A liberalização do comércio global não ajudou a agricultura africana, uma vez que as suas exportações diminuíram e a África é agora um importador líquido de alimentos. Não obstante a lógica da liberalização, é irônico que a agricultura dos países desenvolvidos continue sendo fortemente subsidiada e que se aponte o dedo aos africanos pelo seu desempenho, como se a competição fosse equilibrada.

A liberalização do comércio, através de programas de "ajustamento estrutural", teve efeitos negativos nas tentativas do continente para acelerar ou tentar a sua industrialização. Apesar da pressão dos defensores da liberação a qualquer custo, o que imperou foi um "viés tarifário" contra países como os de África, que ainda enfrentam altas barreiras à exportação.

Para avaliar a quantidade de proteção concedida às indústrias africanas pelas tarifas de importação, é importante analisar tanto as tarifas

nominais quanto a taxa efetiva de proteção, que é uma medida do efeito total de toda a estrutura tarifária sobre o valor agregado por unidade de produto.

A produção limitada e em grande parte intensiva em capital que existe nos países africanos não criou tanto emprego como nos países desenvolvidos. A participação média do emprego na indústria em todos os países africanos é de 11%, enquanto a participação média da indústria no PIB é de 21%, em comparação com respectivamente 26% e 23% para países de alta renda em 2017. Por essa razão o setor de serviços e o investimento *para transformar a agricultura tornam-se especialmente relevantes como catalisadores de mudança estrutural e geração de empregos.*

Senhoras e Senhores,

A sabedoria comum sustenta que um sistema de preferências, como defendido por muitos na OMC, resolverá o atraso de África. A evidência está provando o contrário. Esquemas preferenciais não ajudaram a industrialização por várias razões.

Eles tendem a enquadrar as relações comerciais com os padrões desfavoráveis atuais, em parte porque a África não consegue aproveitar o que é em princípio “oferecido”, por causa de regras de origem difíceis que impõem níveis mínimos de produção local. As preferências comerciais não contribuem para construir cadeias de valor regionais, um passo fundamental para integrar sistemas de produção complexos, altamente globalizados, dominados por regimes de propriedade intelectual distorcidos.

Pouca atenção às ligações para jusante e a montante, maior produtividade dos trabalhadores, habilidades aprimoradas, bem como ao desenvolvimento de redes de infraestrutura confiáveis estão entre os exemplos mais ilustrativos da improbabilidade das preferências produzirem resultados.

Quanto mais rápido os países africanos perceberem suas estreitas janelas de oportunidade, mais rápida será a aceleração da sua industrialização.

Os atuais esforços para o estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio Continental (ZLEC) podem mudar o quadro. A ZLEC vai criar um mercado único com o maior número de países membros do mundo, dentro da região que mais cresce em termos de população e consumo. Se incluir

reformas ambiciosas, desenvolvimento sincronizado de infraestruturas, particularmente nas áreas de transporte e energia, e facilitação do comércio favorecendo as trocas transfronteiriças, a ZLEC irá compensar facilmente os declínios esperados nas receitas tarifárias específicas de cada país.

A procura por alimentos processados, bens manufacturados de baixo valor acrescentado e necessidades de consumo menos complexas está crescendo. O potencial para aumentar a produção industrial respondendo a essas necessidades pode ser significativo. O caminho para uma produção industrial mais sofisticada e intensiva em conhecimento pode estar distante, mas o que é necessário no imediato é mais fácil de almejar.

O principal obstáculo para esse impulso industrial pode muito bem ser a camisa de forças na qual a África se encontra quando negocia acordos comerciais. A ZLEC é constantemente colocada por trás de uma série de acordos bilaterais e multilaterais pressionando a África, como os Acordos de Parceria Económica liderados pela UE. Estes acordos fragmentam a África, dividem-na em diferentes parcelas com diversas condições e preferências, minando as perspectivas de comércio continental intra-africano que requerem harmonização. O sequenciamento certo para prosseguir os principais interesses da África é constantemente perturbado por tais interferências.

A África precisa ter conhecimento das estruturas de protecção assimétrica que influenciam as posições tomadas por seus parceiros comerciais. Ganhos comerciais desiguais estão sendo negligenciados por causa da pressão constante, ou tentações aparentemente agradáveis de beneficiar de mais ajuda. As compensações financeiras, por exemplo, podem parecer boas a curto prazo, mas são um diabo que esconde a cauda.

Os impactos das atuais regras da OMC sobre medidas de investimento relacionadas ao comércio e direitos de propriedade intelectual também são incertos. Até agora, muitos membros da OMC prestam apoio de boca para fora à ZLEC, sem demonstrar o seu compromisso com a criação das condições que protegeriam o espaço de escolhas de política da África.

Senhoras e Senhores,

Em 16 de maio de 1963, os quarenta e sete membros do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt) começaram a preparar o que se poderia

chamar de Rodada Kennedy. Isso criou um precedente ao aumentar as reduções tarifárias entre os países, o que ajudou a mobilizar as nações mais poderosas do dia para aumentar o comércio mundial.

Com poucas exceções, a África estava ausente desta chamada. Nessa altura estava ocupada em estabelecer a sua primeira instituição continental, a Organização da Unidade Africana (OUA), em Addis Abeba. Depois de incansáveis esforços para reunir os vários grupos ideológicos de novos países independentes, o Imperador etíope Haile Selassie estava mais preocupado sobre como a África se colocaria politicamente, *provavelmente não notando que outros estavam trabalhando para estabelecer a nova ordem de comércio mundial*. Paradoxalmente as preocupações de Selassie, no entanto, não estavam tão distantes das de hoje. No seu discurso na inauguração da OUA, ele declarou: "Alguns afirmam que a unidade africana é impossível [...]. Ao nosso redor, não faltam dúvidas e pessimismo [...]. Aqueles que falam da África, seu futuro e seu lugar no século XX, fazem-no em tons sepulcrais. Eles preveem dissensões, desintegração entre os africanos, lutas fratricidas e caos para o nosso continente. Vamos confundi-los e, pelas nossas ações, jogá-los na confusão. "

Sessenta e seis anos depois, a ZLEC, o principal elemento da ambiciosa Agenda 2063 da União Africana, finalmente verá a luz do dia dentro de um mês.

A marginalização da África no comércio mundial é antiga e não mudou muito. É chocante, mas sua participação no comércio mundial ainda é inferior a 3%, apesar de um mil milhões de habitantes a mais do que em 1963. A situação não mudou radicalmente: habilidades fracas, produtividade e atividade econômica débeis.

Os retardatários geralmente enfrentam todo tipo de dificuldades. Como disse em termos de comércio, os melhores lugares já estão ocupados, as regras são mais rígidas, o complexo de financiamento, a propriedade intelectual concentrada, as cadeias de valor globalizadas, a logística encadeada, os padrões universalizados e as regras assimétricas.

Quer queiramos ou não, a África está atrasada em muitos pontos. Perdeu a transformação estrutural, que viu o valor produzido passar da agricultura para o setor industrial. Encontrar oportunidades de negócios

tornou-se ainda mais difícil para os retardatários. Eles devem percorrer a distância de uma maratona à velocidade dos melhores velocistas.

Quando o continente negocia com uma só voz, ele pesa quase 3 mil milhões de dólares em produção. Não é o mesmo que 55 entidades gritando cada uma para o seu lado. Uma grande zona não tarifária está se tornando atraente para o investimento estrangeiro direto, mas também para as pequenas e médias empresas que podem entrar nas cadeias de valor transfronteiriças ou sub-regionais longe da concorrência global.

As exportações atuais entre países do continente têm um conteúdo de maior valor agregado do que as exportações para fora de África. A razão pela qual esse absurdo durou tanto tempo é parcialmente explicada pelo fato de que as matérias-primas permaneceram no centro da atividade econômica formal desde os tempos coloniais.

A eficiência alfandegária, a adoção de padrões comuns e a simplificação resultante mudarão a maneira como os mercados funcionam para o benefício dos agentes econômicos. A política de céu aberto, já assinada por 23 países no setor de aviação, e o progresso na implementação dos princípios de livre circulação de cidadãos em todo o continente completam a ambição dos últimos anos.

Senhoras e Senhores,

A vantagem dos retardatários é poder pular etapas. O ZLEC pode impulsionar significativamente o comércio intra-africano, desde que seja implementada com determinação. No seu belíssimo filme "Fronteiras" o cineasta Burquinabê Apolline Traore fala do encontro de três mulheres - Adjara, Emma e Sali - durante uma viagem de autocarro de Dakar para Lagos, através de Bamako, Cotonou e Ouagadougou. A viagem revela uma verdadeira jornada de combatentes. Na viagem assiste-se a falhas de motor, pedágios clandestinos com cortadores de estradas e muito roubo. Mas o pior pesadelo das protagonistas é simplesmente atravessar as fronteiras, onde são expostas à corrupção mais crua, à violência sexual e tráfico. E, no entanto, a CEDEAO, a que todos os países atravessados pertencem, tem no papel garantida a livre circulação há muito tempo.

Sessenta e seis anos após o chamado de Selassie para denegrir os que invocam os "tons sepulcrais", precisamos de mais do que boa vontade.