

Colecção Documentos de Trabalho nº 26

Adelino Torres

Integração regional em África e multilateralismo: Integração regional *versus* GATT?

Lisboa

1993

Os trabalhos reproduzidos nesta série são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

O CEsA não confirma nem infirma quaisquer opiniões neles expressas.

O presente texto foi apresentado como comunicação ao I Encontro de Economistas de Língua Portuguesa, realizado na Faculdade de Economia da Universidade do Porto entre 5 e 8 de Abril de 1993.

INTEGRAÇÃO REGIONAL EM ÁFRICA E MULTILATERALISMO: *Integração Regional versus GATT?*

Adelino Torres¹

A integração regional em África e a inserção das economias africanas no espaço global pela via do multilateralismo constituem questões centrais para o continente africano.

Porém, o processo de integração regional², iniciado em África há cerca de duas décadas, tem-se mostrado decepcionante apesar de alguns progressos pontuais (modestos) ao nível da CEAO, ao mesmo tempo que a parte das exportações africanas nas exportações mundiais tem vindo a decrescer, com a consequente marginalização do continente na economia internacional.

Muitos autores viraram-se então para a alternativa proposta pela teoria neoclássica e seu paradigma da extroversão. Todavia, no que se refere aos países africanos, esta opção comporta insuficiências teóricas e, a curto e médio prazos, impossibilidades práticas que não parecem responder à situação que o continente atravessa, independentemente de ser ou não a mais desejável.

O modelo sofreu entretanto uma erosão, e em diversas partes do mundo anos regista-se, nos últimos anos, um novo interesse pela regionalização, sob as suas diferentes formas, da *"Zona de Comércio Preferencial"* à *"União Económica"* (ver ilustração gráfica). Na Europa, no continente americano, na Ásia e na África as zonas preferenciais concentram as atenções dos homens políticos (Mercado Único, NAFTA, Mercosur, transformação da SADCC em SADC, etc).

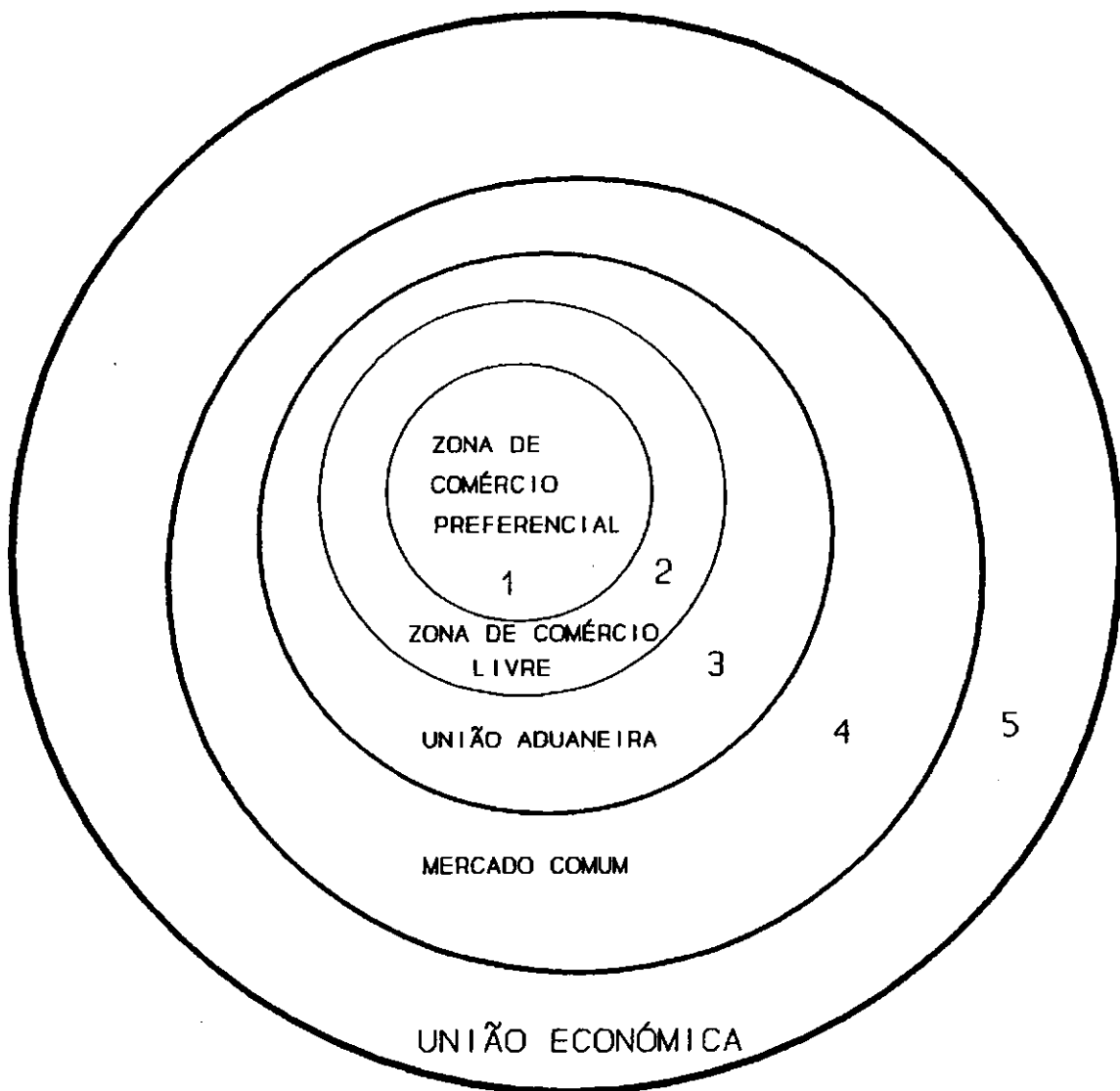
Face às dificuldades do Uruguay Round e às actuais insuficiências do GATT, o recrudescer das áreas regionais preferenciais pode ter três resultados:

- a) ou estas actuam como plataformas de reestruturação regional dando tempo ao GATT para encontrar soluções adequadas à disparidade das situações, implementando, numa fase posterior, um multilateralismo que dê resposta aos problemas de mundialização das economias;

¹ Universidade Técnica de Lisboa/ISEG. Investigador do "CEsA - Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento" (ISEG)

² Neste trabalho empregamos indiferentemente as expressões "zonas preferenciais" ou "zonas de integração"

UNIÕES ADUANEIRAS



- 1) PREFERENTIAL TRADING CLUB
- 2) FREE-TRADE AREA (OU ASSOCIATION)
- 3) CUSTOMS UNION
- 4) COMMON MARKET ECONOMIC UNION
- 5) ECONOMIC UNION

b) ou a consolidação dessas zonas ameaça constituir um passo irreversível para novos proteccionismos que não excluem guerras comerciais, com gravosas consequências para a economia mundial;

c) ou a África se insere, a pouco e pouco, num vasto esquema de "*integração vertical*" conjuntamente com a Comunidade Europeia (CE), a exemplo do que foi proposto pelo Governo Francês em 1991 para a França e países da Zona Franco, mas numa perspectiva mais alargada, quer dizer, uma integração que incluía não apenas aquele país europeu e as nações francófonas do continente, mas o conjunto da CE e dos países da África Ocidental e Austral numa primeira fase, e da África Central e Oriental numa segunda fase. Os países mediterrânicos da África do Norte poderiam ser incluídos nesta integração vertical euro-africana embora, devido às especificidades da região, este processo devesse ser estudado separadamente.

Defendemos, antes de mais, neste texto que o continente africano deverá reforçar a vertente da integração regional, sem nunca perder de vista a sua inclusão nas correntes comerciais da economia mundial. A regionalização aparece desta maneira como um meio transitório, uma fase preparatória durante a qual as economias africanas deverão operar transformações radicais, quer no plano económico quer no plano político. A integração regional é uma condição *sine qua non* do desenvolvimento africano, mas tudo leva a crer que se trata de uma condição insuficiente a médio e longo prazos.

A hipótese da "*integração vertical*" supracitada na alínea c), parece-nos particularmente estimulante, mas faltam ainda os estudos económicos que a fundamentem. Porém, há razões para pensar que o entrave fundamental será essencialmente político.

O texto evoca apenas algumas das questões que estão na base dos debates entre o multilateralismo e a integração regional. Para além das dicotomias reais ou aparentes, as eventuais soluções teóricas e práticas apresentam um grau de complementaridade que merece ser aprofundado, não apenas ao nível das medidas técnicas indispensáveis mas sobretudo no plano dos conceitos inscritos na teoria do conhecimento que lhes serve de referência.

Do fim da segunda guerra mundial até aos anos 80, os homens políticos admitiam que, no plano internacional, os acordos regionais completavam as negociações multilaterais no quadro do GATT³, não havendo, na prática, contradição entre as duas vias⁴.

Ultimamente a Europa deu passos em frente tanto na sua integração económica e monetária como política e social, o que não prejudicou as relações económicas com o resto do mundo. Este registou igualmente uma forte expansão em grande parte conseguida pelo abaixamento das tarifas aduaneiras resultante das negociações no GATT.

QUADRO 1
Comércio intra-regional
em percentagem do total das exportações

ZONAS DE INTEGRAÇÃO	1960	1987
Comunidade Económica Europeia (CEE)	34,6	58,8
União Aduaneira e Económica da África Central (UDEAC)	1,6	0,9
Comunidade Económica da África Ocidental (CEAO)	2,0	7,7
Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)	1,2	5,5
Comunidade Económica dos Países dos Grandes Lagos (CEPGL)	0,0	-
União Mano River (UMR)	0,0	-

FONTE: BANCO MUNDIAL, World Development Report 1991

Por seu turno, o continente africano enveredou desde os anos 70 pelas chamadas "Comunidades Económicas", com a criação da CEAO e CEDEAO na África ocidental e a formação de outros agrupamentos com objectivos similares⁵. Mas, no essencial a integração proclamada não teve efeitos significativos apesar de algumas realizações pontuais e limitadas, nomeadamente na CEAO. O comércio

³ KRUGMAN 1992

⁴ Aliás deve dizer-se que a própria teoria do comércio internacional não constituiu, durante muito tempo, uma prioridade quer para os homens políticos quer para os economistas teóricos.

João Dias, num trabalho recente, refere essa questão: "Embora grande parte dos economistas veja no comércio externo, e em particular nas exportações, um instrumento indispensável ao desenvolvimento económico, o campo da teoria do comércio internacional tem sido objecto das posições mais dispare, nomeadamente quanto à sua relevância e às vantagens dela decorrentes. Por exemplo, Keynes não lhe atribui particular importância e autores como Raoul Prebisch e Gunnar Myrdal contestam mesmo que dele decorra efeitos benéficos". Cf. DIAS 1992, p. 178. Ver igualmente Manuel Carlos Lopes Porto, *Lições de Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*, Coimbra, Almedina, 1^o vol. 1991, 233 p.

⁵ Para já não falar do agrupamento regional constituído pelo Quênia, Uganda e Tanzânia, na África oriental, prematuramente dissolvido.

intra-regional africano mantem-se a um nível modesto, não tendo registado melhorias nas últimas três décadas (v. quadro 1).

No plano mundial, a partir dos anos 80 as duas vias começaram a divergir. Por um lado assistiu-se à extensão dos blocos comerciais regionais. Por outro, o GATT, especialmente depois das negociações do Uruguay Round iniciado em 1986, viu avolumarem-se os obstáculos à obtenção de consensos entre as chamadas Partes Contratantes. Em grande parte, diga-se, devido à ambição e complexidade dos *dossiers* que se propôs tratar.

Os **blocos regionais** parecem afirmar-se. A CEE transforma-se no Mercado Único, os Estados-Unidos, o Canadá e o México assinam o Acordo de Comércio Livre Norte-Americano, o Japão estende os seus investimentos e influência na Ásia, com probabilidades de favorecer o rápido nascimento de uma nova zona de comércio preferencial neste continente⁶, a América Latina reformula as zonas de integração (MERCOSUR, por exemplo) e a África revê com um entusiasmo renovado (pelo menos ao nível das intenções proclamadas) os problemas de integração das suas "*Comunidades Económicas*".

Ao mesmo tempo, o **multilateralismo** encontra dificuldades cada vez maiores. O Uruguay Round, que deveria estar concluído em 1990, continua paralisado sem encontrar respostas compatíveis com o ambicioso programa que o GATT se tinha fixado⁷.

O resultado é um aumento do proteccionismo em todo o mundo, o qual coloca problemas preocupantes para a economia mundial⁸.

Paul Krugman⁹ põe justamente em relevo o contraste entre o sucesso dos acordos regionais (pelo menos na Europa e na América do Norte) e o relativo fracasso a que estamos a assistir nas tentativas de prosseguir e consolidar a liberalização do comércio à escala mundial. Tudo se passa, com efeito, como se muitos dos homens políticos do Ocidente tivessem já perdido as esperanças nos progressos do multilateralismo no quadro do GATT e preferissem consagrar os seus esforços às negociações regionais e bilaterais. Note-se, de passagem, que não é de excluir que esse movimento traduza, pelo menos até certo ponto, uma reacção

⁶ SCHLOSSSTEIN 1992

⁷ CASTRO 1991

⁸ V. por exemplo, para além das publicações do Banco Mundial, FMI e OCDE: TAMAMES 1991, BAGHWATI 1991, CHALMIN 1992...

⁹ KRUGMAN 1992

perante os problemas novos - como os dossiers sobre os serviços ou a propriedade intelectual - que requerem soluções inovadoras e consensos difíceis de encontrar.

Há quem entenda que o prosseguimento do multilateralismo é, em definitivo, mais importante, e receie que os acordos regionais venham comprometer um processo de liberalização, considerado como a garantia mais coerente da solidariedade que deverá nascer da interdependência e da mundialização das economias.

Tendo em conta a realidade africana, a nossa hipótese é que não existe incompatibilidade, antes complementaridade, entre as duas estratégias desde que a integração regional não seja vista como um fim em si, mas como uma etapa de transição para um multilateralismo pleno. Por outras palavras, a integração regional em África é uma necessidade urgente, entre outros motivos devido à exiguidade dos mercados nacionais e porque é urgente ultrapassar a actual não complementaridade entre as economias. A proximidade geográfica dos países a norte e a sul do Sahara inseridos nas diversas zonas já formalmente constituídas é um argumento suplementar em favor dessa orientação.

O problema não é, portanto, de saber se os países africanos se devem empenhar exclusivamente numa integração regional, ou se é preferível abandonar esse projecto e preparar-se tão somente para afrontar sem transição a concorrência internacional.

Não se trata da dicotomia simplista: *introversão* versus *extroversão*. Posta nesses termos, a escolha radical e exclusiva de uma dessas vias não teria sentido.

Aliás o próprio GATT, no seu artigo 24º, reconhece há muito o interesse de uma integração mais estreita das economias nacionais e permite que os agrupamentos regionais tenham acesso à regra geral de tratamento da NMF, impondo apenas, como única condição, que tais acordos, ao facilitarem o comércio entre os países interessados, não criem obstáculos ao comércio com os restantes países.

Admitimos que há compatibilidade entre a constituição de zonas de comércio preferencial em África e a inserção destes países na economia mundial multilateral, desde que o primeiro movimento seja entendido como uma etapa na preparação das economias africanas para melhor enfrentar as condições deste último contexto.

Do ponto de vista metodológico, o problema assemelha-se de certa forma ao das estratégias de industrialização dos anos 60-70. No essencial, a escolha dos países africanos fora então para uma estratégia de "substituição das importações", a qual, levada às últimas consequências, acabou por se revelar desajustada. A desilusão daí resultante contribuiu para o descrédito da política de substituição de importações, mas essa reacção foi, a nosso ver, igualmente excessiva.

Com efeito, o que está em causa não é a "substituição de importações"¹⁰ em si, mas o facto de esta ter sido vista como um **fim** (perspectiva pouco realista, ponto de partida virtual de determinismos ideológicos) e não como um **meio** meramente transitório (visão pragmática ao mesmo tempo que coerente com os pressupostos da teoria), antes de passar tão rapidamente quanto possível, para uma "estratégia de promoção de exportações"¹¹.

Foi o procedimento dos países asiáticos¹².

Quanto à hipótese da "integração vertical", associando a Comunidade Europeia e o continente africano, ela tem como ponto de partida a aprovação, em 1991, entre o governo francês e os países da Zona Franco, da ideia de transformação da Zona Franco numa verdadeira União Económica e Monetária e num grande Mercado Único.

E. Berg nota que, por razões que lhe escapam, esta ideia não reteve ainda a atenção da imprensa mundial apesar de se tratar de uma verdadeira viragem em relação as propostas anteriores e de ser uma opção particularmente original¹³.

As grandes linhas dessa proposta são:

A) Transformar progressivamente a união monetária (Zona Franco) numa verdadeira Comunidade Económica;

B) Instalar um Mercado Único, mas não através da liberalização do comércio interno e da criação de tarifas exteriores comuns: esse processo revelou-se demasiado violento para os Estados cujas receitas alfandegárias são uma das principais fontes de rendimento.

¹⁰ Ver DIAS 1992, pp. 179 e sgs

¹¹ V. por exemplo, CA. MICHALET, *Le Défi du Développement Indépendant*, Paris, Rochevignes, 1983, onde as várias estratégias de industrialização são analisadas.

¹² Pode consultar-se com proveito: Luís Soares de OLIVEIRA, *Desenvolvimento Económico Conseguido: o Modelo Sul-Coreano*, Lisboa, Verbo, 1992, 178 p.

¹³ Para mais pormenores ver BERG 1991 bem como: GUILLAUMONT (P.et S.), "La Zone Franc à un tournant: vers l'intégration régionale", *Géopolitique Africaine* (Paris), juillet/aout 1991; TRIBANDEAU (D.), "Faire de la Zone Franc une véritable Union", *L'Argus*, 21 juin 1991.

C) Na Zona Franco, os países construirão a integração económica sobre as bases da unidade monetária actual e deverão: pôr em prática uma abordagem regional para reabilitar os sistemas financeiros da África ocidental; desenvolver jurisprudências, regulamentos e outras instituições comuns; coordenar os problemas económicos.

Vários domínios de actividade foram sugeridos:

a) Reforma dos regulamentos e instituições nos Seguros, implicando uma lei única para o conjunto da Zona Franco e a criação de uma comissão de supervisão;

b) Promulgação de um Direito modernizado e unificado no plano regional para toda a Zona Franco, a começar pela UMOA;

c) Medidas para melhorar o sistema financeiro, encorajar a poupança e criar um mercado financeiro regional mais consistente: reforma da Bolsa de Abidjan com possibilidade de ser criada uma Bolsa Regional; emissão de instrumentos financeiros libelados em Francos CFA; criação de Caixas de Aforro rurais; reforma fiscal em matéria de poupança (eliminação da dupla tributação, deduções na fonte, etc).

d) Reforma da Segurança Social, com a criação de uma inspecção financeira regional para vigiar a disciplina da gestão das Caixas.

e) Criação de mecanismos financeiros e de serviços comuns, de instâncias de controlo do sector público a nível regional, (um Tribunal de Contas), de organismos regionais de formação para a administração económica e de um organismo regional de estatísticas e estudos económicos.

Esta "integração vertical" é vista¹⁴ como uma nova maneira de abordar o problema da cooperação económica regional, muito diferente da "*Integração horizontal*" que se "limitava" a reunir Estados e agentes fisicamente próximos.

O método francês visa instaurar laços mais estreitos entre um país europeu e os seus parceiros menos desenvolvidos da Africa, escreve E. Berg, considerando que este projecto tem alguns trunfos: o sistema monetário comum, o hábito da cooperação económica, a herança que todos partilham (língua, instituições), um problema que é a reabilitação dos seus sistemas financeiros e o reforço dos sistemas jurídicos e legislativos.

Todavia esta estratégia levanta incertezas e dúvidas¹⁵:

¹⁴ BERG 1991

¹⁵ BERG 1991

a) Que países farão parte: só a UMOA? a Zona Franco? os países francófonos não pertencentes à Zona Franco? outros? Como encarar a transformação da união monetária em união económica se os países exteriores à Zona Franco forem incluídos? Mas se estes forem excluídos a construção será provavelmente artificial.

b) O financiamento das novas instituições também pode constituir uma dificuldade. Com efeito os outros parceiros desenvolvidos poderão não estar interessados em contribuir para uma iniciativa da França. Se, por acréscimo, tivermos em conta que os governos africanos já não conseguem pagar as cotizações que devem às OIG, não será certamente desse lado que virá uma contribuição significativa.

c) Também não é crível que a proposta venha resolver problemas como a sobreavaliação do Franco CFA.

d) Com excepção da ideia de uma Bolsa Regional, não é igualmente claro que o quadro regional ou as novas instituições consigam decisivas economias de escala.

e) É provável que a "integração vertical" nos moldes propostos venha a ter efeitos políticos negativos nos Estados fora da Zona Franco, dado que muitos verão nessa iniciativa um "instrumento de divisão", "anti-nigeriano" ou mesmo "neocolonialista"...

Apesar do seu interesse, a iniciativa suscita, por consequência, alguma perplexidade nos observadores.

A integração vertical a que nos referimos não seria portanto a reprodução da ideia francesa e dos países francófonos, mas deveria apenas inspirar-se nela como ponto de partida para uma associação à escala continental.

Tarefa porventura mais difícil ainda do ponto de vista económico, mas talvez menos polémica na perspectiva política.

É certo que a ideia não parece exequível de imediato e precisa ser aprofundada e estudadas as fases de um eventual começo de execução. Mas não cremos que seja uma impossibilidade em absoluto. Ela afigura-se, em todo o caso, suficientemente estimulante para merecer alguma atenção dos analistas.

Deixando de lado a questão ainda prematura da "integração vertical", o que é certo é que a formação de zonas preferenciais, vistas como zonas proteccionistas de dimensão regional, não pode ser encarada como um objectivo último que traria, enfim, a "solução" dos problemas africanos.

Por várias razões, de que destacamos apenas duas: Supondo que as zonas actualmente existentes conseguiram uma rápida e harmoniosa integração, com excepção da CEDEAO os espaços assim definidos não constituiriam, a médio prazo, mercados só por si suficientes para dispensar a contribuição internacional.

Tomando como base os dados de 1989 e considerando uma taxa média de crescimento (demográfico) natural de 3 %, em finais de 1993 a população dessas zonas (não distinguindo a procura solvável da grande maioria, cujo poder de compra é baixíssimo) poderá *grosso modo* atingir:

UDEAC: 31 milhões de habitantes

CEAO: 51 milhões

CEDEAO: 250 milhões

SADC: 102 milhões

Uma razão suplementar, de importância decisiva, tem a ver com o estágio do desenvolvimento africano. Este é hoje, mais do que nunca, tributário da cooperação internacional, especialmente comunitária (capitais, tecnologia, formação de recursos humanos qualificados, mercados para os produtos africanos em aplicação da Convenção de Lomé, regimes de estabilização de receitas como o Stabex e o Sysmin)¹⁶. A África não teria nada a ganhar com um proteccionismo prolongado e, menos ainda, com uma actuação que representasse um corte radical com o exterior¹⁷.

Todavia, a integração regional pode ser abordada como um processo transitório "educador", ou seja, como um instrumento de preparação da mudança dentro de parâmetros controláveis e submetido a objectivos faseados. Desse ponto de vista, afigura-se mesmo indispensável à sobrevivência das pequenas nações do continente africano.

Num plano mais abrangente mantêm-se, no entanto, velhas divergências entre peritos acerca da oportunidade das zonas de comércio preferencial.

¹⁶ DIAS 1992

¹⁷ Por curiosidade, relembra-se a tese da "desconexão" de Samir Amin. Os livros do togolês Edem Kodjo constituem uma resposta a essa teoria.

Uns, vêm nelas uma condição do desenvolvimento dos países, especialmente no que diz respeito ao Terceiro Mundo¹⁸.

Outros, exprimem reservas e preocupações relativamente aos movimentos de integração regional, na medida em que podem ameaçar ou retardar a opção do multilateralismo que os acordos do GATT deveriam continuar a aprofundar.

QUADRO 2 Principais agrupamentos económicos regionais no continente africano

ANO	AGRUPAMENTO	PRINCIPAIS OBJECTIVOS
1964 (acabou em 1975)	<i>Comité Permanent Consultatif du Maghreb (CPCM)</i> : Argélia, Marrocos e Tunísia	Acordo de cooperação em projectos sectoriais
1966	<i>Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale (UDEAC)</i> : Camarões, República Centro-Africana, Congo e Gabão	União Aduaneira com Banco Central comum
1967 (acabou em 1977)	<i>East African Community (EAC)</i> : Quênia, Tanzânia e Uganda	Mercado Comum
1969	<i>Southern African Customs Union (SACU)</i> : Botswana, Lesoto, Swazilândia e República da África do Sul	União Aduaneira
1973	<i>Mano River Union (MRU)</i> : Libéria e Serra Leoa	União Aduaneira
1974	<i>Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO)</i> : Costa do Marfim, Mali, Mauritânia, Níger, Senegal, Alto Volta (hoje Burkina Faso) e Benin (reúne só países francófonos).	União Aduaneira e acordo de políticas sectoriais
1975	<i>Communauté Économique des États de l'Afrique Occidentale (CEDEAO)</i> ou, na versão inglesa: <i>Economie Community of Western African States (ECOWAS)</i> : Benin, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Costa do Marfim, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Togo e Burkina Faso (reúne países francófonos, anglofónos e lusófonos)	Tarifa Externa Comum. Livre circulação de mercadorias, capitais e pessoas.
1976	<i>Communauté Économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL)</i> : Zaire, Rwanda e Burundi	Acordo de comércio
1979 (acabou em 1992)	<i>Southern African Development Co-ordination Conference (SADCC)</i> : Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Swazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue e Namíbia	Cooperação sectorial
1981	<i>Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa (PTA)</i> : Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Swazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Outros países africanos da zona assinaram o tratado nos últimos anos.	Integração sectorial
1989	<i>Union du Maghreb Arabe (UMA)</i> : Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia.	União Aduaneira a partir de 1995
1992	<i>Southern Africa Development Co-operation (SADC)</i> : Os mesmos países da antiga SADCC Pretende integrar a República da África do Sul pós-apartheid logo que esta tenha um governo eleito por sufrágio universal. O novo tratado só será assinado em Janeiro de 1994	Mercado Comum

FONTE: Ahmed AGHROUT, "Africa's Experiences with Regional Co-operation and Integration: Assessing Some Groupings", *Africa* (Roma), XLVII, 4, Dezembro 1992.

(NOTA: Atualizámos os dados referentes a SADCC e SADC, uma vez que este texto, embora publicado em 1992, terá sido redigido em 1990. AT.).

¹⁸ V. por exemplo, para a África: DIOUF 1984, ROBSON 1987. Para a América Latina: REGO 1982.

A dificuldade em obter um consenso nesta matéria resulta tanto da ambiguidade inerente à análise económica das vantagens que oferecem os dispositivos do comércio preferencial, como das considerações político-econômicas que rodeiam as negociações internacionais¹⁹.

Poder-se-á ainda acrescentar que o *paradigma da extroversão* em vigor na década de 80 e ainda nos dois primeiros anos de 90, segundo o qual o crescimento das nações depende da sua abertura ao exterior, pode estar a ceder o passo a uma nova versão actualizada do *paradigma da introversão* nos países em desenvolvimento, ainda que em moldes diferentes dos que o caracterizaram em 1960-70.

Mesmo que tal não aconteça, o certo é que o "paradigma da extroversão" parece estar a encontrar dificuldades na sua formulação neoclássica.

Quer dizer, que se ele procura responder com mais "*realismo*" do que a antiga concepção fechada do desenvolvimento aos problemas da actualidade neste fim do século, nem por isso deixa de assentar em hipóteses igualmente restritivas. Por exemplo, a tese segundo a qual o desenvolvimento "depende da abertura ao exterior", postula implicitamente que o alargamento do mercado permite aproximar-se da situação de *concorrência pura e perfeita*, único meio de otimizar o processo de crescimento/desenvolvimento. Como G. Grellet já observou²⁰, este argumento repousa na realidade em quatro hipóteses não cabalmente demonstradas, onde é suposto: a) que a concorrência perfeita é uma situação *ótima* para o desenvolvimento; b) que os preços do mercado mundial estão próximos dos preços de concorrência perfeita; que os preços das indústrias nascentes apenas têm necessidade de uma protecção de curta duração; d) que os custos de ajustamento de uma situação protegida para uma situação de economia aberta, submetida à concorrência internacional de plena aplicação dos princípios do GATT (ou seja, sem cláusulas de excepção como o SGP, por exemplo), são transitórios e fracos em relação aos resultados obtidos.

Este pensamento pressupõe igualmente uma rejeição do papel do Estado e das empresas públicas, sem que isso seja equilibrado por qualquer crítica ao comportamento da grandes firmas privadas e às estruturas oligopolísticas de

¹⁹ KRUGMAN 1992

²⁰ GRELLET 1992

certos mercados (por exemplo de matérias primas) que perturbam necessariamente equilíbrios macroeconómicos²¹.

Georges Corm observou que esta postura esquece justamente os ensinamentos do grande economista neoclássico Alfred Marshall que tinha mostrado a lógica do comportamento da firma privada, a qual conduz sempre à procura de uma situação de renda de tipo oligopolístico ou monopolístico²².

A Marshall escreveu que "nunca se supôs que o monopolista, em busca da sua vantagem própria, fosse naturalmente guiado pelo caminho mais conducente ao bem-estar da sociedade como um todo, como se ele fosse considerado de importância igual a qualquer outro membro. A doutrina da satisfação máxima jamais se aplicou à procura e à oferta de mercadorias monopolizadas (...)". E ainda: "Um dos principais elementos de sucesso na empresas privadas é a faculdade de pesar as vantagens e as desvantagens de qualquer iniciativa proposta, e de lhe atribuir a verdadeira importância relativa (...). Mas, infelizmente as vantagens assim ponderadas umas contra outras são todas elas tomadas de um ponto de vista, o do produtor; e não há muitos que se preocupem em pesar, uns em face dos outros, os valores relativos dos interesses que os consumidores e os produtores têm nas diferentes soluções possíveis (...)"²³.

Para além das insuficiências teóricas apontadas, a própria observação empírica não fornece elementos suficientes para dar a este paradigma um estatuto científico que não sofra contestação.

Na prática assiste-se, desde a década de 80, a um progressivo avanço da tendência que dá prioridade aos acordos regionais perante a dificuldade em aprofundar os acordos mundiais sobre o comércio livre. Este estado de coisas suscita algumas interrogações.

É legítimo começar por perguntar se as duas vias são inconciliáveis. Nesse caso estaremos a assistir a uma ruptura definitiva do esquema tradicional do GATT? A perspectiva é preocupante se atendermos a que os resultados do GATT durante as três últimas décadas foram, sem dúvida, de grande importância para o

²¹ TORRES 1993

²² CORM 1993

²³ Alfred Marshall, *Principles of Economics*, trad. port., *Princípios de Economia*, S. Paulo, Nova Cultural, 1988, vol. II, pp. 108 e 117. (na 8ª ed. Inglesa - 1936 - ver pp. 477 e 491).

crescimento da economia mundial, embora os PED tenham deles beneficiado muito menos do que inicialmente se esperava²⁴.

Se assim fôr, estaremos a assistir ao ressurgimento de um proteccionismo, não já localizado ao nível de cada país, mas implantado em zonas geográficas de maior extensão? Não sendo acautelados (a par dos interesses nacionais e regionais) os grandes desígnios de solidariedade planetária implícitos no projecto multilateralista, as consequências desse proteccionismo poderão ser gravosas, na medida em que se quebrarão sinergias da interdependência global. Redimensionados os espaços preferenciais, ver-se-á surgir estrangulamentos económicos e linhas divisórias característica de um neo-mercantilismo de mais vastas repercussões do que o antigo mercantilismo do século XIX, gerador de tensões e afrontamentos à escala global.

É, pois, urgente que o debate seja clarificado. Quer acerca das condições e consequências a que o novo proteccionismo poderá conduzir, quer a propósito do alcance e limitações do liberalismo concebido pelos neoclássicos.

Uma outra interrogação tem a ver com a possibilidade de se obter uma solução "intermédia". Supondo que, evitando as soluções extremas e conseguindo os equilíbrios suficientes, as duas vias, multilateralismo e integração regional, se mantêm paralelamente, será possível uma liberalização a duas velocidades? E, nesse caso, poder-se-á exigir que cada país integrado numa zona preferencial ofereça a qualquer outro (do resto do mundo) as mesmas vantagens que proporciona aos seus parceiros do agrupamento (KRUGMAN 1992)?

Estes enunciados justificam atenção.

Admitamos a hipótese que o mundo é tanto mais próspero quanto maior for a liberdade de comércio multilateral. Admitamos ainda que, por definição, a criação de uma zona de comércio preferencial contraria o princípio da liberdade atrás apontada.

Será porém correcto concluir deste postulado, como fazem certos autores liberais, que a criação de zonas preferenciais é (*grosso modo*), inversamente proporcional à prosperidade do mundo?

Este raciocínio linear estabelece uma relação de causa a efeito que merece discussão, apesar de o problema não ser novo.

²⁴ Ramon Tamames fala mesmo, a propósito dos países em desenvolvimento que são membros do GATT, dos "convidados de pedra" sem voz nem poder nesta instituição internacional (TAMAMES 1991)

É certo que os possíveis efeitos das zonas preferenciais suscitaram críticas e objecções conhecidas, cuja fundamentação é relevante.

Um desses efeitos decorre de um sempre possível "*desvio de comércio*": se as trocas suplementares que têm lugar entre os membros de um bloco regional não resultarem em criação nova, mas (devido em especial a barreiras proteccionistas) consistiram apenas numa distorção de comércio em detrimento de países exteriores a esse bloco e em prejuízo de uma mais racional alocação de recursos, a eficácia económica do mundo diminui necessariamente em resultado desse "desvio"²⁵.

Outro efeito é o do "*empobrecimento de países terceiros*", uma vez que o aparecimento de uma zona de comércio preferencial pode causar prejuízos a países que não fazem parte dela, mesmo que não seja agravada a tarifa exterior comum da zona.

Um terceiro, geralmente apontado, é o da eventual "*guerra comercial*", considerando que os blocos regionais, mais extensos e poderosos do que os países que os compõem, podem ser tentados por políticas comerciais mais agressivas que, prejudicando o desenvolvimento do comércio entre blocos, acabam por prejudicar todos²⁶. Embora ainda seja prematuro tirar conclusões, há alguns indícios que levam a recear que a NAFTA e a CE possam vir a adoptar medidas prejudiciais aos objectivos multilateralistas do GATT²⁷. Não obstante, tudo leva a crer - pelo menos no momento em que escrevemos estas linhas - que tanto a América do Norte como a Europa não enveredarão por uma "guerra comercial" mesmo que o *dossier* agrícola fique por resolver.

É todavia necessário acrescentar que a integração, especialmente nos países em desenvolvimento como os africanos, não implica apenas os efeitos negativos anteriormente mencionados.

²⁵ Pelo contrário, se esse comércio suplementar no interior do bloco constituir um acrescentamento ao comércio mundial, o grupo terá contribuído para uma maior eficácia do mundo ("efeito de criação de comércio")

²⁶ É o efeito do chamado "dilema do prisioneiro" que põe em relevo a eventual contradição que pode existir entre os interesses individuais e colectivos.

²⁷ Recentemente (Março de 1993) o Conselho para a Competitividade dos EUA apresentou ao Presidente B. Clinton um relatório onde recomendava "*subvenções estatais aos exportadores norte-americanos*" e uma política comercial americana mais agressiva em relação ao exterior, sublinhando que os EUA deverão "*exercer uma forte pressão nas negociações multilaterais, regionais e bilaterais para abrir os mercados aos produtos americanos*" (Cf. imprensa diária). Os próximos tempos mostrarão se o Presidente Clinton é um adepto do comércio livre multilateral ou um partidário do proteccionismo. Aquando do encontro entre os Presidentes Clinton e Mitterrand, em Washington, em 9 de Março de 1993, o presidente americano rejeitou as acusações de proteccionismo mas confirmou que os EUA entendiam ripostar a qualquer "concorrência desleal". É conveniente relembrar que a política comercial dos EUA é hoje em grande parte influenciada pela Professora Laura Tyson, autora de uma obra sobre as relações comerciais e suas implicações industriais, onde se poderão colher elementos para melhor compreender a futura política americana nesta matéria: Laura D'Andrea Tyson, *Who's Bashing Whom. Trade Conflicts in High-Technology Industries*, Washington, Institut for International Economics.

A dicotomia demasiado simples de "*criação-desvio*", negligencia aspectos positivos das uniões aduaneiras.

Em primeiro lugar porque, em certas condições, estas permitem induzir igualmente uma diminuição das distorções do consumo nacional.

Em seguida, devido ao aumento de dimensão do mercado, as uniões aduaneiras podem favorecer o aumento da eficácia produtiva e da competitividade de mercados oligopolísticos susceptíveis de beneficiar de economias de escala, como se verificou na Comunidade europeia posteriormente à assinatura do Tratado de Roma, prevendo-se que o mesmo aconteça, em princípio, na NAFTA.

Por último, a integração é susceptível de melhorar os TT (termos de troca) dos países que a compõem.

As consequências da criação dos agrupamentos de integração também depende das circunstâncias.

Tanto podem oferecer ao resto do mundo concessões satisfatórias, como manifestar tendências autárquicas, economicamente irracionais, para bem mostrar o significado político. Esta última hipótese não deve ser completamente excluída da África Austral em particular, tudo dependendo da evolução política da República da África do Sul pós-apartheid e, complementarmente, de Angola e Moçambique²⁸.

A preocupação de autores como Bhagwati é portanto a dois níveis²⁹.

No primeiro, os acordos regionais enfraquecem o sistema multilateral na medida em que os ganhos nas trocas *intra-regionais* são mais do que compensados pelos prejuízos nas trocas *inter-regionais*, provocando assim distorções no comércio mundial.

O segundo, mais importante, reporta-se ao risco de os agrupamentos regionais gastarem todas as suas energias políticas em proveito de interesses específicos e em detrimento do interesse geral (mundial).

Todavia, é necessário observar que muitas das hipóteses simplificadores utilizadas pelos analistas negam o peso da geografia, quer dizer a extensão das relações privilegiadas de dois ou mais parceiros comerciais, mesmo na ausência de acordos preferenciais.

Ainda é cedo para saber como é que a zona de comércio livre norte americana (NAFTA) fará a sua inserção no sistema comercial internacional. O UE

²⁸ ROTBERG et alii 1985.

²⁹ BHAGWATI 1991

(*Instituí for International Economics*), elaborou recentemente um estudo sobre as vantagens esperadas deste agrupamento regional bem como sobre os eventuais problemas que se lhe poderão colocar. As economias dos três países parceiros, ao reestruturarem-se e acentuarem o seu desenvolvimento sob o efeito conjugado das reformas económicas nacionais e dos compromissos aceites no quadro da NAFTA, tornar-se-ão provavelmente mais competitivas nos mercados mundiais. Desde logo, a sua inserção no contexto mais vasto do sistema comercial internacional - regulamentado pelo GATT - assumirá porventura um maior valor.

Resta saber se o sucesso da NAFTA reforçará ou enfraquecerá o sistema comercial internacional. O reforço, ou seja a "criação de comércio", só ocorrerá se o sistema regional se submeter às regras do GATT nesta matéria, não levantando em relação a países terceiros, barreiras mais elevadas. Mas se, por exemplo, as negociações do Uruguay Round fracassarem, com todas as suas consequências políticas, isso poderá ter como resultado introduzir uma ruptura nas complementaridades entre as iniciativas regionais e multilaterais³⁰.

Um dos aspectos interessantes da NAFTA que merece ser destacado é o facto deste agrupamento se distinguir dos outros pelo desnível de desenvolvimento existente entre os seus participantes. Se as primeiras zonas (como o Mercado Comum a seguir ao Tratado de Roma) resultavam de acordos entre países economicamente comparáveis, a NAFTA reúne dois países industrializados (EUA e Canadá) e um terceiro (México) muito menos avançado. Basta lembrar a disparidade de rendimento *per capita*: 2 490 dólares no México em 1990 contra 21 790 dólares nos EUA. Este desnível reflete, bem entendido, diferenças profundas em matéria de capitais e de recursos disponíveis, de desenvolvimento tecnológico e de infraestruturas³¹. É um dos motivos porque pensamos que a "*integração vertical*" *euro-africana* de que fizemos menção anteriormente, é uma hipótese de trabalho admissível...

De um modo geral, se os agrupamentos se formarem, não de forma artificial, mas entre países que são parceiros recíprocos em razão de uma história um momento partilhada ou devido à sua proximidade geográfica, a sua criação apresenta vantagens, até porque traduz aproveitamento de sinergias existentes ou

³⁰ Ver STARRELS 1993

³¹ V.R. KHANNA, "Les perspectives de l'UEM et l'accord de libre-échange nord-américain", *Bulletin du FVII* (Washington), février 1993, pp. 17-20

potenciais. Ademais, é conveniente não esquecer que, em África, o próprio funcionamento de economias informais e de mercados paralelos que ignoram fronteiras são também factores de "integração"...

Um estudo relacionado com as "zonas naturais" sobre os países do G7 mostrou que o comércio entre os EUA e o Canadá é 13 vezes mais importante do que se os países não fossem vizinhos, e que as trocas entre 4 dos grandes países europeus é 7 vezes mais importante do que seria se o elemento de proximidade geográfica não existisse (KRUGMAN 1992). Esses resultados, embora sejam devidos em parte a acordos já em vigor, mostram também que a proximidade ainda tem um grande papel.

Desta forma, o facto da geografia integrar de certo modo a faceta regional nas trocas internacionais permite atenuar os receios de que os acordos comunitários conduzam necessariamente a uma situação do tipo "*dilema do prisioneiro*", se, evidentemente, fizermos abstracção dos factores políticos cuja imprevisibilidade pode dar origem a consequências diferentes desta lógica (foi em grande parte o caso da antiga Comunidade Económica da África de Leste).

Os factores políticos não podem portanto ser esquecidos. Muitos autores consideram mesmo que a questão de saber se as zonas de integração regional são ou não desejáveis é mais política do que de análise económica (Krugman 1992), na medida em que esta acaba por não ser suficientemente conclusiva, espartilhada que está entre vantagens e inconvenientes a nível local e global. A verdadeira objecção à formação de entidades regionais é de ordem política: "É o receio que os acordos regionais perturbem o equilíbrio delicado dos interesses sobre os quais é baseado o GATT". Este pressuposto veicula implicitamente a ideia de que, ao procurar maximizar a prosperidade nacional, tais acordos podem contrariar a solidariedade e a prosperidade mundiais.

A hipótese tem fundamentos lógicos. É porém de recear que não consiga convencer os países em desenvolvimento que menos têm beneficiado com o multilateralismo preconizado pelo GATT, onde afinal continuam a ter uma influência reduzida.

A verdade é que se tem assistido, nos últimos anos, a uma erosão progressiva do multilateralismo e à consequente diminuição de eficácia do GATT. A impossibilidade de concluir em 1990 o ciclo das negociações do Uruguay Round

ilustra, segundo o FMI, o peso da rigidez estrutural do sistema comercial internacional³².

Vários factores explicam essa situação³³:

Antes de mais, o declínio da preeminência dos Estados Unidos, cuja parte do produto bruto mundial diminuiu, resultante da perda de produtividade e relativo atraso tecnológico em relação a certos países asiáticos e europeus. Os EUA perderam assim a possibilidade de oferecer concessões que coincidiam com os objectivos do GATT.

Outro elemento que tem a ver com a complexidade dos problemas a que o GATT está confrontado, reside no facto de o simples controlo nas fronteiras já não ser adequado às modernas negociações comerciais. Por exemplo, a parte - muitas vezes preponderante - de valor acrescentado intelectual nos produtos industriais não se ajusta aos critérios tradicionais de medição previstos nas velhas pautas aduaneiras, instrumento relativamente transparente e controlável de regulação do comércio³⁴; por sua vez, o peso frequentemente decisivo do investimento directo torna difícil a distinção entre política comercial (domínio próprio do GATT) e política de investimentos (área que não é coberta pelo GATT); enfim, certas intervenções governamentais na economia (mesmo em países dirigidos por liberais e conservadores) dificulta a distinção entre políticas internas e políticas internacionais.

Finalmente, o novo protecționismo que despontou nos anos 70 afastou-se de antigos métodos (como os direitos alfandegários, a contingentaçāo ou o controlo de câmbios) sendo, por consequência, mais difícil de apreender. É o que acontece com as restriçōes "voluntárias" de exportaçāo, os acordos de organizaçāo de mercados, os obstáculos burocráticos ao comércio, etc. A regulamentaçāo de tais envezamentos é problemática. No seu último relatório, o Fundo Monetário Internacional observava que "as barreiras comerciais levantadas pelos países industrializados tomam cada vez mais a forma de medidas não tarifárias selectivas e discriminatórias que minam os próprios princípios do GATT". Em tais circunstâncias "é absolutamente essencial que o Uruguay Round resulte num

³² FMI 1992, p. 81

³³ KRUGMAN 1992

³⁴ Gérard Lafay, "Pour une préférence communautaire", *Le Monde* (Paris), 16/3/93.

acordo global (...). Na ausência de um acordo significativo, é de recear que o proteccionismo se acentue e que o respeito das disciplinas do GATT diminua"³⁵.

Por último, assistimos ao aparecimento de novos intervenientes na economia mundial, como é o caso do Japão, da Coreia do Sul e outros países asiáticos, que, sendo institucionalmente diferentes dos seus parceiros ocidentais, aplicam regras distintas mesmo se, formalmente, aderem aos princípios do GATT. Esse fenómeno é particularmente evidente no Japão, país aberto *de jure*, mas muito proteccionista *de facto*. O problema foi levantado desde os anos 60 por um autor sueco, profundo conhecedor do Japão. No seu livro, que provocou então alguma celeuma, inclusive no próprio Japão, Hakan Hedberg demonstrava que o chamado "desafio japonês" poderia vir a representar mais cedo ou mais tarde uma ameaça para a economia mundial. Referindo-se por exemplo à "moral da instalação", Hedberg escrevia que "neste capítulo a moral japonesa tem duas faces. Nenhuma liberdade para as empresas estrangeiras em fabricar e exercer a concorrência no Japão, plena liberdade para as sociedades japonesas em instalar-se no estrangeiro. Quando uma empresa de produção estrangeira requer o direito de entrada, essa tentativa é estigmatizada: 'mais um passo na invasão agressiva dos capitais estrangeiros. Quando uma firma japonesa se instala no estrangeiro, é 'um passo positivo para os capitais japoneses'. Quando os direitos de instalação num qualquer ramo industrial são 'liberalizados', os japoneses esforçam-se por impedir qualquer produção unificada e lucrativa"³⁶. Mais de duas décadas depois da publicação deste livro, dissipadas que estão algumas ilusões liberais, o mal-estar permanece, a tal ponto que os países desenvolvidos pensam hoje que o Japão contribuiu largamente para enfraquecer o GATT, razão pela qual muitos consideram que a grande vantagem dos acordos regionais (CE, NAFTA etc.) é que eles permitem deixar o Japão de lado.

Esta convicção talvez seja exagerada. Mas é certo que existem preocupações motivadas pelo extraordinário crescimento do investimento directo japonês na Ásia durante a última década e pelo receio que a dominação japonesa nessa área resulte na eliminação da concorrência estrangeira, nomeadamente americana³⁷. Contudo, é justo observar que este fenómeno é em parte justificável pela vizinhança geográfica, tal como acontece na Europa ou na América do Norte.

³⁵ FMI 1992, pp. 77 e sgs

³⁶ Hakan HEDBERG, *The Japanese Challenge* (1969), trad. fr., *Le Défi Japonais*, Paris, Denoel, 1970, p. 211.

³⁷ SCHLOSSSTEIN 1992

Não há, por enquanto, razões que levem a pensar que a aproximação entre o Japão e os outros países asiáticos seja, à partida, uma ameaça para as relações económicas multilaterais.

É verdade que os obstáculos levantados ao pleno funcionamento do GATT explicam o crescente recurso aos acordos regionais de comércio-livre.

Isso também demonstra a importância do elemento político. Devido à complexidade já apontada, os problemas decorrentes do comércio internacional podem ser mais eficazmente tratados a nível regional do que no plano mundial. Este contexto mais restrito pode oferecer melhores condições para ultrapassar os acordos comerciais e avançar para a própria coordenação das políticas nacionais com abandono mútuo de soberanias, como acontece já na Europa dos 12. O mesmo se poderá talvez dizer da NAFTA com o pacto sobre regulamentação de investimentos e outros mecanismos de integração em vários domínios (ambiente, protecção dos direitos dos assalariados, etc.)³⁸. *A contrario*, a "falta de vontade política" dos governos africanos explica, para muitos analistas, grande parte da morosidade do processo de integração na África ocidental e central.

Em todo o caso, certos autores pensam que os progressos do GATT não teriam sido muito maiores na ausência de acordos regionais, uma vez que o multilateralismo coloca problemas para cuja complexidade não parece haver, por enquanto, soluções razoavelmente satisfatórias. Com efeito, é difícil encarar de momento uma solução mundial comparável à que foi realizada pela CE. Não só pela especificidade do Japão' e de outros países asiáticos, mas igualmente pelas profundas disparidades existentes entre o nível de desenvolvimento dos países industrializados e a situação dos países do chamado Terceiro Mundo, particularmente as jovens nações africanas.

No seu relatório de 1992 o FMI reconhecia que os acordos regionais são uma das características relevantes da evolução do sistema comercial internacional nos nossos dias e considerava que os progressos da integração regional são potencialmente positivos e poderão apoiar o esforço de liberalização, assegurando uma melhoria do nível de vida, desde que tais esforços não comprometam a abertura do sistema comercial. "A experiência prova que os acordos de comércio regionais que tenham efectivamente abolido aos obstáculos

³⁸ STARRELS 1993

às trocas entre os seus membros ao mesmo tempo que se mantiveram abertos ao exterior, não prejudicaram o sistema comercial multilateral". Todavia, alguns dos administradores do FMI "não esconderam o seu receio de que a paralisia das negociações do Uruguay Round ou a obtenção de apenas um acordo mínimo, incite os blocos regionais a fecharem-se sobre si próprios e a adoptarem uma atitude proteccionista que só complicaria o processo de ajustamento"³⁹.

O FMI prevê que os acordos regionais não deverão substituir o sistema comercial multilateral e convida "todos os países, em particular os grandes países industrializados, a esforçar-se para que os acordos regionais de comércio sejam compatíveis com o GATT e contribuam para reforçar o sistema comercial multilateral (...)". Dirigindo-se aos países que aderem a acordos regionais, o FMI sugere-lhes igualmente que façam com que esses acordos não tenham como consequência agravar o nível médio de protecção em relação a países não membros⁴⁰.

³⁹ FMI 1992, p. 79.

⁴⁰ FMI 1992, ibd.

Quadro 3

CEDEAO:

ACORDOS RESULTANTES DO "TÓQUIO ROUND" (1992)

PAÍSES PARTES CONTRATANTES	PROTOCOLO DE GENEBRA (1979)	Protocolo adicional ao Protocolo de Genebra (1979)	Obstáculos técnicos	Mercados Públicos	Subvenções e medidas compensatórias	Carne bovina	Produtos leiteiros	Acordo sobre o Valor em Alfândega ⁽¹⁾	Licenças De importação	Aeronaves civis	Anti-Dumping
CEAO:											
Costa do Marfim ²		A	0	0	0	0	0	0	0		0
Burkina Faso ²											
Niger ²											
Mauritânia ²											
Senegal ²			0		0				0		0
Mali											
OUTROS DA CEDEAO:											
Benin ²											
Cabo Verde											
Gâmbia ²											
Gana ²			0		0				0	0	0
Gniné (Con.)											
Gainé-Bissau											
Libéria											
Serra Leoa ²											
Nigéria ²			0	0	0	A	0	0	A	0	0
Togo ²											

Quadro 4

CEEAC

(Comunidade Económica dos Estados da África Central)

ACORDOS RESULTANTES DO "TÓQUIO ROUND"

Situação em 1992

PÁISES PARTES CONTRATANTES	PROTOCOLO DE GENEVA (1979)	Protocolo adicional ao Protocolo de Genebra (1979)	Obstáculos técnicos	Mercados Públicos	Subvenções e medidas compensatórias	Carne bovina	Produtos leiteiros	Acordo sobre o Valor em Alfândega ⁽¹⁾	Licenças De importação	Aeronaves civis	Anti-Dumping
UDEAC											
Congo ²											
Gabão ²			0	0	0	0	0		0	0	
Camarões ²				o				0		0	
Rex Centro Africana ²											
Guiné Equ.											
Chade ²											
CEPGL											
Zaire ²		A	0	o	0	0		0	0		0
Rwanda ²			S								
Burundi ²											

Em 1987, num dos seus mais interessantes relatórios, o Banco Mundial interrogava-se sobre os efeitos do Uruguay Round para os países em desenvolvimento (PED)⁴¹.

Tanto a teoria como os factos mostram que uma participação mais activa no comércio mundial deveria melhorar a eficácia do processo de crescimento dos PED, que ganhariam com uma redução dos obstáculos que se opõem ao comércio e à liberalização das suas economias. Daí o seu interesse no sucesso do Uruguay Round, a mais ambiciosa negociação jamais feita para liberalizar o comércio mundial. Efectivamente o Uruguay Round é um dossier considerável cujos objectivos ultrapassam largamente os problemas agrícolas: a indústria, os serviços, a tecnologia, o comércio em geral e mesmo as ideias são objecto prioritário de uma negociação que reuniu 108 países durante cerca de 5 anos⁴².

Os PED pretendem um melhor e mais alargado acesso aos mercados dos países industrializados, a supressão dos acordos de auto-limitação das exportações e dos contingentes selectivos, bem como uma mais adequada regulamentação das medidas de salvaguarda, a fim de que as restrições impostas pelo artigo XIX⁴³ sejam limitadas, temporárias, degressivas e não discriminatórias, mantendo-se ao mesmo tempo o estatuto especial e diferenciado de que gozam teoricamente como Partes Contratantes do GATT.

Todavia muitos deles continuam a opôr-se a que as questões dos **serviços** e dos **investimentos** ligados ao comércio sejam negociadas no GATT, preferindo que estas matérias dependam da CNUCED.

⁴¹ BANCO MUNDIAL, *Rapport Sur le Développement dans le Monde 1987*, Washington.

⁴² CHALMIN 1992

⁴³ Para fazer face a eventuais dificuldades, a maior parte dos tratados comerciais dão aos países a possibilidade de se libertarem das obrigações assumidas se, por exemplo, um aumento repentino das importações de um país acarreta prejuízos inaceitáveis a determinado sector da sua economia. No caso do GATT o artigo XIX especifica as medidas de urgência autorizadas a título de salvaguarda. Os países têm o direito de instituir um direito aduaneiro ou estabelecer uma contingentação para restringir as importações que "causem ou ameacem causar prejuízo grave" aos produtores nacionais, sob reserva de serem preenchidas certas condições. Na prática essas condições podem ser interpretadas de diversas maneiras, e o que deveria ser excepcional e temporário transforma-se demasiadas vezes em obstáculo ao comércio, atingindo mais duramente os PED.

Quadro 5
SADC(ex-SADCC)
 ACORDOS RESULTANTES DO "TÓQUIO ROUND"
 Situação em 31 de Dezembro de 1991

PÁISES PARTESCONTRATANTES	PROTOCOLO DE GENEBRA (1979)	Protocolo adicional ao Protocolo de Genebra (1979)	Obstáculos técnicos	Mercados Públicos	Subvenções e medidas compensatórias	Carne bovina	Produtos leiteiros	Acordo sobre o Valor em Alfândega ⁽¹⁾	Licenças De importação	Aeronaves civis	Anti-Dumping
Angola											
Mocambique											
Botswana ²								A ³			
Lesotho ²								A ³			
SwazUandia											
Zimbabwe ²			O	O							
Malawi ²								A ³			
Tanzania ²			O		O				O		O
Zambia ²											
Namibia											

FONTES: GATT, *Activités du GATT en 1990*, Guenèbre 1991 (Annexe III)
 OCDE, *Intégration des Pays en Développement dans le Système Commercial International*. Paris, OCDE, 1992.

LEGENDAS:

- (1) Incluindo o Protocolo. Desde a entrada em vigor (1 Janeiro 1981) as disposições do Protocolo fazem parte integrante do texto.
 (2) País que participa nas negociações do GATT.
 (3) Reserva, condição e/ou declaração:
 A: Aceite;
 S: Assinado (em instância de aceitação);
 O: Observador

O Uruguay Round procura com efeito responder aos desejos dos países menos desenvolvidos nas negociações que abrangem direitos aduaneiros, medidas não tarifárias, salvaguardas, produtos tropicais e produtos com base em recursos naturais. Contudo, embora inclua discussões sobre os têxteis e vestuário (Acordos Multifibras: AMF), fá-lo em termos tão prudentes que não é possível esperar melhoramentos substanciais num futuro próximo, como o próprio Banco Mundial o reconhece.

Em contrapartida, procura-se fazer beneficiar os países mais pobres de um *"tratamento diferenciado e mais favorável"*, enquanto que os países desenvolvidos não esperam *"reciprocidade"* pelas concessões acordadas.

Do mesmo modo, é afirmado o princípio gradativo segundo o qual *"as partes contratantes pouco desenvolvidas esperam que a sua capacidade em dar contribuições ou acordar concessões negociadas (...) melhorará com o desenvolvimento progressivo das suas economias (...) e que, por consequência, elas deverão vir a assumir plenamente a sua parte no conjunto de direitos e deveres decorrentes do acordo geral"*.

Para o Banco Mundial é porém urgente que os PED decidam se será melhor para eles preservar o seu estatuto especial e diferenciado, ou renunciar a essas vantagens no contexto das negociações multilaterais. O problema não é pacífico, pois há muito que os países industrializados consideram que os privilégios do SGP já não se justificam para uma parte dos PED, pelo menos aqueles cuja situação é hoje muito diferente do que era há cerca de duas décadas. Quer dizer que alguns deles estão actualmente em condições de assumir as responsabilidades inerentes a uma plena adesão ao GATT. Foi também por essa razão que os países industrializados, na impossibilidade de integrar o princípio da gradação no SGP, incorporaram unilateralmente certos aspectos à sua própria legislação comercial.

Essas restrições acabaram por ter efeitos negativos para o conjunto dos PED para quem o SGP se mostrou pouco proveitoso. O Banco Mundial refere, por exemplo, que em 1981 os USA compraram 120,3 mil milhões de USD de mercadorias aos PED, mas, nesse total, a parte dos beneficiários do SGP foi de 68,5 mil milhões, dos quais somente 8,4 mil milhões (12,3%) em franquias. Também no caso da Comunidade Europeia se verifica que as importações de países não beneficiários do SGP têm aumentado mais do que as oriundas dos próprios países cobertos pelo sistema.

Apesar de os países do Terceiro Mundo não terem beneficiado, de um modo geral, das vantagens do SGP inicialmente previstas⁴⁴, os que têm condições para suportar a concorrência internacional recusam também abandonar o regime especial e diferenciado e rejeitam o princípio da gradação. Para as instituições internacionais, esses PED estão a subestimar as vantagens que teriam com uma redução recíproca dos obstáculos ao comércio no quadro das negociações multilaterais, subavaliando igualmente os custos inerentes ao seu estatuto de tributários do SGP. Tal estatuto é tanto mais desvantajoso para os países em desenvolvimento com capacidade de concorrência internacional que, para a maior parte deles, o SGP não cobre certos produtos críticos, como têxteis, vestuário, aço e calçado. Assim, as mercadorias mais susceptíveis de serem exportadas pelos PED são justamente aquelas de que os países industrializados mais se protegem.

Por outro lado, o sistema também não oferece nenhuma garantia a longo prazo e, uma vez que as preferências são acordadas unilateralmente aos PED, os níveis e contingentes variam com a conjuntura, não dando a estes países uma base sólida para alicerçarem projecções económicas fiáveis, mesmo num futuro próximo.

Nas discussões actualmente em curso no GATT está em jogo uma alternativa fundamental: ou o Uruguay Round tem finalmente sucesso e o multilateralismo consolida a abertura de um verdadeiro espaço mundial ou, pelo contrário, assiste-se à explosão em múltiplas alianças regionais.

A resposta está no sucesso ou no fracasso do Uruguay Round e na possibilidade de ser encontrada uma via intermédia entre o liberalismo extremo e a autarcia organizada. Essa resposta constituirá uma referência decisiva para os países do Sul, nomeadamente africanos.

Creemos que a esperança da África está justamente no caminho do pragmatismo e do compromisso, onde a integração regional poderá construir os fundamentos de uma mais rápida inserção do continente na economia global.

⁴⁴ Três anos mais tarde, em 1990, um relatório do Secretariado Geral da UNCTAD indicava também que "...o SGP não atingiu os seus objectivos e tem uma influência menor, embora positiva, sobre o crescimento e a industrialização dos países em desenvolvimento". Ao citar os resultados de um estudo sobre a questão referente ao período 1980-1987, revelava que o SGP só teria permitido aumentar de 1% a 4% as exportações médias de produtos manufacturados dos PED para os países desenvolvidos (Cf. UNCTAD 1990).

Não é de excluir que essa orientação possa conjugar duas formas de integração: horizontal e vertical.

A **integração horizontal**, habitual nos modelos económicos, tem uma base geográfica e reúne países cuja proximidade favorece em princípio a construção de comunidades de interesses.

A **integração vertical** obedece fundamentalmente a um projecto político e congrega países em estádios de desenvolvimento diferentes. Seria, por exemplo, a criação de um espaço económico integrado euro-africano.

Esta última ideia encerra potencialidades e não é tão utópica como pode parecer à primeira vista. A integração do México na área norte-americana de comércio livre e a proposta francesa (aceite pelos governos africanos francófonos), mostram que a hipótese não é meramente gratuita.

Seja qual for a estratégia mais desejável para o desenvolvimento dos países africanos, a evolução dos acontecimentos dependerá de dois factores: por um lado, dos resultados obtidos pelo GATT no Uruguay Round; por outro lado, das condições internas dos países africanos e, em última análise, da capacidade política dos respectivos governos em levar por diante as reformas inadiáveis.

Da conjugação das duas vertentes resulta uma outra conclusão mais genérica: a de que a análise do desenvolvimento em África já não pode, neste final do século, ser construída, unicamente, nem na visão "*introvertida*" que caracterizava teorias e políticas económicas nos anos 60-70; nem na perspectiva abstracta da "*extroversão*" niveladora dos anos 80, que relegava para a outras ciencias sociais as diferenças pressentidas.

Essa análise terá forçosamente que articular o contexto e mecanismos internacionais com elementos do desenvolvimento económico e social interno dos países, no pressuposto de que as duas abordagens são indissociáveis. Seja qual for o seu alcance, ela tem pelo menos um mérito: o de tentar delimitar um quadro conceptual mais abrangente para ultrapassar velhos problemas e encontrar novas soluções.

BIBLIOGRAFIA

(Resumida)

BERG (Elliot) 1991, *Intégration Économique en Afrique de l'Ouest: problèmes et approches*. Paris, CILSS, Doc. SAH/D (91) 382.

BHAGWATI (Jadish) 1991, *The World Trade System at Risk*, New York, Harvester, 156 p.

CASTRO (Armando Antunes) 1991, "Quadros institucionais do Comércio Internacional: o GATT e a CNUCED", in ROMÃO 1991, pp. 105-134.

CHALMIN (Philippe) 1992, Sous la direction de, *CYCLOPE1992 - Les Marchés Tropicaux*, Paris, Económica.

DIAS (João) 1992, *Efeitos de Vantagens Preferenciais: o Impacto da Convenção de Lomé nas Exportações dos ACP para a CEE, 1975-1985*, Universidade Técnica de Lisboa/ISEG, 344 p. (mimeo). Tese de Doutoramento em Economia.

DIOUF (Makhtar) 1984, *Intégration Économique - Perspectives Africaines*, Dakar, Nouvelles Éditions Africaines, 281 p.

FMI 1992, *Rapport Annuel 1992*, Washington.

GRELLET (G.) 1992, "Pourquoi les Pays en Développement ont-ils des rythmes de croissance aussi différents?", *Revue Tiers-Monde*, Paris, XXXIII, 129, janv.-mars, pp. 31-66.

KGRUGMAN (Paul) 1992, "L'émergence des zones régionales de libre-échange: justifications économiques et politiques", *Problèmes Économiques*, n° 2289, 2 septembre, pp. 18-27.

OCDE 1992, *Intégration des Pays en Développement dans le Système Commercial International*, Paris, OCDE, 151 p.

REGO (Rogério) et alii 1982, *Seminário Sobre Integração Latino-Americana*, Brasília, 205 P.

ROBSON (Peter), *Intégration, Développement et Équité - L'Intégration Économique en Afrique de l'Ouest*, Paris, Económica, 221 p.

ROMÃO (António) et alii 1991, *Comércio Internacional - Teorias e Técnicas*, Lisboa, ICEP, 294 p.

ROTBURG (R.I.) et alii 1985, *South Africa and Its Neighbors - Regional Security and Self-Interest*, Toronto, Lexington Press, 135 p.

SCHLOSSSTEIN (Steven B.) 1992, "Japan's Influence in East Asia and the U.S. Response", *Economic Reports* (Washington/Lisboa), December 15.

STARRELS (J.) 1993, "Une étude de l'ITIE évalue l'impact probable de l'ALEAN", *Bulletin du FMI*, Washington, 15 mars, pp. 88-89.

TAMAMES (Ramon) 1991, *Un Nuevo Orden Mundial*, Madrid, Espasa-Calpe, 317 p.

TORRES (Adelino) 1988, "Tradição e Mutação na África Contemporânea: o Desenvolvimento Económico em Causa", *Estudos de Economia* (Lisboa), ISEG/UTL, IX, 1, Out.-Dez., pp. 3-19.

TORRES (Adelino) 1990, "Angola e Moçambique: estratégias de Desenvolvimento", rev. *ESTRATÉGIA/Strategy/Stratégie* (Lisboa), IEEL, 7, Primavera, pp. 105-128.

TORRES (Adelino) 1991, "A Cooperação da Europa com o Sul e o papel do 'Mundo Lusofono' no Espaço Regional", rev. *NAÇÃO E DEFESA* (Lisboa), Instituto de Defesa Nacional, 6, Jan., pp. 197-223.

TORRES (Adelino) 1993, *Ajustamento Estrutural e Transições Democráticas: conflitos e complementaridades*, IEEI, 10* Conferência Internacional de Lisboa (policopiado).

UNCTAD 1990, *Examen d'ensemble du Système Généralisé de Préférences, y compris sa mise en oeuvre, son maintien, son amélioration et son utilisation*, Genève, Doc. TD/B/C.5/130 du 5 mars.