

Síntese

Integração Regional na África

Prefácio por Jorge Braga de Macedo e Omar Kabbaj

Overview

Regional Integration in Africa

Preface by Jorge Braga de Macedo and Omar Kabbaj

**As Sínteses constituem-se em excertos de publicações da OCDE.
Elas são disponíveis livremente na biblioteca On-line (www.oecd.org).**

Esta Síntese não é uma tradução oficial da OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Prefácio

As nações da África são confrontadas não tanto pelo impacto da globalização mas pela sua exclusão dela. Ainda assim, apesar dos riscos dos quais temos ouvido muito, uma África desligada da economia mundial é um continente condenado à marginalização e estagnação. Alguns países individuais do continente tentaram engajar-se mais ativamente na economia mundial e eles obtiveram algum sucesso; outros, contudo, aparentam não ter poderes para isto.

O Segundo Fórum Internacional sobre Perspectivas Africanas explorou a opção de sociedade e ação regionais como um meio de unir as forças dos países Africanos, de maneira a reforçar sua capacidade de entrar no mercado global. Embora a idéia de abordagens regionais para a África não seja nova, os fracassos passados injetaram não apenas intensidade, mas cautela nas abordagens modernas para o problema. Está claro que os agrupamentos regionais não deveriam acontecer por apenas força de vontade; ao invés disto, a vontade política deve facilitar uma necessidade racional. É inútil, por exemplo, se tentar a criação ou reforma de instituições regionais, sem reformas e ajustes domésticos. Para facilitar o aproveitamento dos benefícios internacionais da reforma, é necessário pagar o custo doméstico, tanto político como econômico.

Em particular, a reforma dos mercados é uma necessidade imperiosa para os países africanos. Ela implica na melhoria do acesso aos mercados intra-regionais, bem como na abertura internacional. Onde os mercados domésticos estão distorcidos, os mecanismos regionais podem ajudar a reduzir essa distorção através de pressão dos pares e reformas políticas coordenadas internacionalmente. Estas mesmas políticas podem demonstrar a maturidade e estabilidade aos investidores externos, encorajando desta forma, influxos de investimento estrangeiro direto (FDI), o que é um dos objetivos das iniciativas de integração regional na África. Ao mesmo tempo, a necessidade para as reformas fiscais e a maximização das receitas fiscais é uma necessidade absoluta para os países africanos, se eles forem capazes de implementar com sucesso os níveis de abertura do mercado necessários para a integração na economia mundial.

Para muitos da década passada, a comunidade de negócios internacional foi injusta ao considerar os países africanos como fracassos, sendo a principal forma de financiamento a assistência oficial ao desenvolvimento. Esta situação é insustentável para todos, até mesmo no curto prazo, e o continente não pode permanecer fora da economia mundial.

Iniciativas importantes têm sido tomadas para reduzir o endividamento e melhorar a governança privada e pública, e o mais importante da última foi a iniciativa dos próprios

países africanos. Com toda a cautela que nos poderíamos aconselhar, a concertação regional oferece parte da solução da exclusão da África da economia mundial. Ela pode ser muito bem um catalisador para reformas econômicas e políticas em todo o continente, tão necessárias para o desenvolvimento econômico sustentado.

Jorge Braga de Macedo
Presidente
Centro de Desenvolvimento da OCDE
Paris

Omar Kabbaj
Presidente
Banco de Desenvolvimento Africano
Abidjã

Abril de 2002.

Introdução

Andrea Goldstein

Em 2000, a necessidade do estabelecimento de mecanismos regulares para análise e diálogo sobre as perspectivas de crescimento e desafios de política encontrados pela África, levaram o Centro de Desenvolvimento da OCDE e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) a lançarem o *Fórum Internacional sobre Perspectivas Africanas*. Os países africanos não são, de forma alguma, imunes às mudanças profundas que são induzidas pela “globalização” nas formas de interação econômica e nas estruturas de governança que são necessárias pelos governos e pela sociedade civil. Isso significa aumentar a exposição das economias individuais ao comércio e tendências internacionais, e também oferecer novas oportunidades para cada país do continente. N tema escolhido para o Segundo Fórum – *Integração Regional na África* - o próprio nome sugere a necessidade de uma ação considerável que deveria ser desenvolvida tanto em nível do país como em níveis regionais e sub-regionais. O regionalismo pode criar uma mola impulsora para o processo da liberação econômica e a inserção progressiva na economia global. Em um mundo onde a produção e os fluxos entre as fronteiras nacionais dos capitais financeiros e humanos estão ocorrendo em escala cada vez mais crescente, a África necessita de encontrar mecanismos para resolver este enigma, pela implementação de soluções cooperativas.

O Fórum forneceu uma plataforma para os participantes discutirem se os esforços atuais, direcionados à revitalização do processo da integração regional na África, estão tendo sucesso em três áreas chave: i) superação dos principais pontos de estrangulamento para o desenvolvimento; ii) atenção às maiores distorções nos funcionamentos dos mercados regionais, e, iii) promoção da diversificação das exportações e integração de alta qualidade com a economia mundial. Esta **Introdução** agrupa o debate sob quatro títulos: o relançamento do regionalismo africano, as implicações que podem ser extraídas da experiência da América Latina no seu domínio, os resultados que podem ser alcançados através da cooperação e integração em áreas não comerciais, tais como a melhoria da infraestrutura física e financeira, e os principais desafios que virão.

Relançando o regionalismo africano

Enquanto que a África tem um longo histórico de iniciativas de integração regional, os resultados tem sido, de um modo geral, desapontadores. Na sua apresentação, **Nureldin Hussain** e **Naceur Bourenane** mostram que, na última década, na medida em que um número crescente de países iniciou timidamente um processo de abertura de suas economias e remoção das barreiras mais notórias ao investimento e formação de negócios, os acordos regionais estão sendo revividos. No espírito do Acordo de Abuja, a integração regional é vista como uma estratégia de fazer face à globalização, enquanto que instrumentos de políticas específicas têm que ser usados para aumentar a capacidade doméstica e o interesse nacional. Enquanto a participação do setor privado é vista como essencial nesta nova fase, existe também a

percepção de que o setor público deva se envolver na criação de um ambiente auspicioso para iniciativas regionais florescerem e tornarem-se sustentáveis.

Adrian Wood, em um discurso proferido em nome de **Clare Short**, argumentou que não existe a necessidade para a África de escolher entre multilateralismo e regionalismo. Elas não são estratégias conflitantes. Pelo contrário, para fazer frente aos desafios da globalização, a integração regional e a cooperação são complementos vitais para o multilateralismo. Em outras palavras, a África deve praticar “regionalismo aberto”. Claramente, nas palavras de **Michael Spicer**, a abertura funciona parcialmente, pois ela envia um sinal sobre qual tipo de economia deseja ter o estado que liberaliza – um que é aberto não apenas ao comércio, mas também para idéias, pessoas, habilidades e investimento; um que quer competir no cenário mundial; e um que luta por valores políticos e práticas sociais internacionalmente aceitáveis.

Complementarmente a isto, de acordo com **Koos Richelle**, é a necessidade que os países em uma região exercitem a propriedade das atividades regionais desde o início. Neste respeito, deveria existir uma maior consistência entre as organizações em nível nacional e em nível regional para minimizar os efeitos negativos da variabilidade de políticas econômicas dirigidas pelos estados sócios. Uma importante implicação prática é que o processo de PRSP (trabalhos de estratégia de redução da pobreza) deveria certamente levar em conta a dimensão regional. Com base em uma leitura cuidadosa da história da Comunidade do Leste Africano, **Jakaya M. Kikwete** argumentou que outros requisitos para uma integração bem sucedida incluem atenção para um compartilhamento proporcional dos benefícios da integração econômica, introdução de mecanismos de compensação adequada para reequilibrar a situação, criação de fóruns formais e informais de discussão política entre os estados membros, e mecanismos participativos para a sociedade civil e o setor privado.

De qualquer maneira, vários participantes pediram cautela contra depositarmos esperanças muito elevadas sobre o regionalismo: de acordo com **Sheila Page**, por exemplo, em pequenos países pequenas mudanças resultarão em pequenos resultados. Além do mais, enquanto a África tem que se integrar para aumentar as chances de sobreviver à competição externa, foi também destacada a necessidade de encontrarmos um caminho de desenvolvimento baseado em uma abertura generalizada para outras regiões e continentes. De acordo com **Kiichiro Fukasaku**, o continente ainda se compara desfavoravelmente com outras regiões em desenvolvimento em termos de seus esforços de liberalização, parcialmente por que a arrecadação geral de impostos permanece fraca e isto dificulta a redução de tarifas alfandegárias. Além do mais, disse **Ademola Oyejide**, tem sido limitada à magnitude da liberalização do comércio que poderia ser atribuída a iniciativas regionais. Entretanto tal quadro está sendo mudado rapidamente. Por exemplo, UEMOA implementou uma tarifa externa comum (de quatro taxas variando de zero a vinte por cento). Aparentemente a CEMAC implementou um processo semelhante na mesma direção. Além disso, dado que muitos países têm sido reformadores relutantes com pobre desempenho em termos de crescimento, são os países mais fracos que muitas vezes definem a agenda de negociações regionais. A possibilidade do uso de uma abordagem de geometria variável como uma maneira

de quebrar o impasse, foi citada por **Jorge Braga de Macedo**, como foram os benefícios potenciais derivados da supervisão multilateral em agrupamentos regionais.

Implicações para a África a partir da Integração Regional na América Latina

Em vista de algumas das falhas no processo de reforma na África, inclusive na área de integração regional, existe uma crescente percepção por parte dos formuladores de políticas, que uma análise cuidadosa das experiências em outras regiões do mundo em desenvolvimento poderia potencialmente melhorar a qualidade das políticas. Até agora a maioria das atenções tem sido no modelo europeu de integração, onde, naturalmente, as condições iniciais são bastante diferentes e onde as instituições foram construídas de cima para baixo. Por outro lado, de acordo com **Andréa Goldstein** e **Carlos Quenan**, a América Latina adotou uma abordagem diferente para o regionalismo, implementando mudanças de políticas em uma maneira relativamente rápida e acompanhando a abertura comercial com uma quantidade de reformas profundas nas políticas econômicas domésticas. Outro ponto que caracterizou a experiência da América Latina nos anos noventa, foi a clareza dos objetivos atribuídos à integração regional, especialmente no caso do Mercosul, e a resultante leveza do arranjo institucional para gerenciá-los. Estes contrastam acentuadamente com a África, onde objetivos não realistas são combinados com uma estrutura ultrapassada de agências oficiais. A integração é mais um processo que um objetivo em si, e a vontade política é crucial, como evidenciado no Mercosul pelo fato que o Brasil serviu de locomotiva – enquanto, no passado pelo menos, nenhum país pareceu capaz de fazer isto em qualquer das principais iniciativas regionais na África. Os participantes também enfatizaram o fato de que os organismos regionais tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe, tiveram um papel crucial em articular uma doutrina coerente de regionalismo aberto. Os setores público e privado na UE, no Mercosul e na NAFTA têm sido complementares, mas em alguns casos tem havido uma liderança exclusiva ou do setor público ou do setor privado.

Entretanto, o motivo em fazer a comparação entre estes dois continentes diferentes não é tanto de estabelecer a América Latina como modelo, mas como chamar antecipadamente a atenção dos formuladores de política africanos, para os desafios que a maioria dos agrupamentos avançados estão enfrentando agora e quais destes a África irá também enfrentar no futuro próximo. Em particular, na medida em que as medidas implementadas na Argentina por ocasião deste fórum poderiam colocar em risco a própria existência do Mercosul, vários participantes, incluindo **Marie-Christine Crosnies**, observou que os países africanos devem encontrar mecanismos de coordenar políticas econômicas e reduzir a vulnerabilidade para choques externos. **Paul Isenman** também enfatizou que o Mercosul foi bem sucedido onde outros esforços falharam pois seus membros tinham uma mentalidade em comum: a visão que eles compartilharam era “aberta”. Se um agrupamento regional tiver um visível objetivo de

abertura, mas seus membros de fato não estão tão comprometidos e possuem visões muito divergentes entre e dentro dos países, as chances para o sucesso são altamente limitadas. A falta de retornos aparentemente rápidos, um compreensível sentimento de injustiça *vis-à-vis* o sistema de comércio mundial, e a dependência da ajuda podem piorar estes problemas. **Rolf J. Langhammer** também enfatizou que a América Latina teve, até agora, um sucesso apenas limitado em melhorar a qualidade da infraestrutura física de modo a remover as barreiras ao comércio. As reformas e o regionalismo aberto não foram ainda capazes de propiciar altas taxas de crescimento de modo a frear a “fuga de cérebros”, um fenômeno que é comum à África e América Latina. Ao mesmo tempo, deve ser levado em conta que as lutas e a fome não são tão prevalentes na América Latina como são na África, de modo que a prevenção de crises e sua resolução é uma questão menos importante para os latinos.

Investindo em Infraestrutura e Fortalecendo os Mercados de Capitais

A infraestrutura africana é afligida por muitos problemas que foram bem sumarizados por **Hilde F Johnson**. As decisões sobre o que e onde construir foram tomadas durante o período colonial, com o objetivo de extrair um ou dois produtos primários para o mercado, transportados aos portos onde eles poderiam ser exportados. Não surpreendentemente, muitos países africanos permanecem dependentes em um único produto de exportação e produtos complementares são poucos e muito espaçados. A infraestrutura permanece concentrada nas áreas urbanas, refletindo as prioridades das elites urbanas, a despeito do fato de que os pobres que vivem na zona rural constituem 80% da população. A infraestrutura africana é também deficientemente mantida e custosa para operar, ela sofre da falta de participação e investimentos do setor privado, e novos investimentos são muitas vezes incentivados por financiamento de concessões, ou de instituições financeiras internacionais ou de países doadores. Desta maneira, sem nenhuma surpresa, o insuficiente investimento em infraestrutura pode gerar pesadas externalidades ao crescimento, especialmente no turismo, construção e na agricultura – setores que, de acordo com **Nazir Alli**, podem contribuir com 90% dos empregos que se espera sejam criados na África do Sul nos próximos sete anos.

W.T. Oshikoya e **M.Nureldin Hussain** analisaram como o reconhecimento que a integração regional é um conceito que se estende mais além do comércio e produção e que ele deve incluir um sistema financeiro sólido e que -ganhou popularidade nos anos noventa a idéia de uma rede eficiente de infraestrutura. Com infraestrutura pobre ou não existente, a aglomeração de economias não pode ser criada. Exemplos de projetos de infraestrutura que explicitamente levam em conta dimensões regionais, são os “corredores econômicos” na Comunidade de Desenvolvimento Sul-Africana, na Bolsa de Valores Regional da África Ocidental, em Abidjã, ou Air Afrique. Para todas estas iniciativas funcionarem, é crucial dar-se um real significado para os conceitos tais como governança e transparência, de modo a que não permaneçam apenas como pensamentos idealistas. Precisamos aprender mais sobre estratégias alternativas que poderiam ser consideradas pelos países africanos para responder a estes desafios, assim como para compreender o dilema levantado por **Shemmy C. Simuyemba**;

outras regiões emergentes como a Europa Oriental e a América Latina recebem maiores investimentos que a África, apesar dos riscos de corrupção não serem menores. É também importante usar o desenvolvimento da infraestrutura para ajudar o setor informal a participar e beneficiar-se do processo de globalização e liberalização. Na base de sua própria experiência, **Hilde F. Johnson** enfatizou que a sociedade civil pode exercer uma vigilância extremamente efetiva, acompanhando as ações dos formuladores de políticas e assegurando que eles ajam no interesse de todas as partes interessadas, melhorando, desta forma, a credibilidade de todo o processo.

Em todas essas áreas existem alguns grandes obstáculos a serem superados. Ao mesmo tempo em que o investimento é a chave na promoção da integração, a África é conectada financeiramente ao resto do mundo com vários canais negativos, incluindo endividamento, lavagem de dinheiro e fuga de capitais. A solução da crise da dívida através de estratégias inovadoras, tais como a Iniciativa para os Países Altamente Endividados, é, desta forma, uma prioridade, especialmente em vista da criação de mercados de bônus para financiar projetos de infraestrutura de longo-prazo. Em segundo lugar, a crescente integração global dos mercados financeiros reduz a necessidade de praças financeiras nacionais, especialmente em países que são pobres e pequenos demais para alcançar uma escala mínima eficiente em termos de faturamento e liquidez. Ainda assim, mostram **Keith Jefferis** e **Kennedy Mbekeani**, o viés dos investidores contra o risco, que excluem todas, com a exceção de algumas corporações africanas de primeira linha, dos principais mercados financeiros da OCDE. Os mercados regionais podem, desta forma obter um nicho para si, se eles aumentarem a competição entre as diferentes formas de intermediação financeira, que é um vetor importante no desenvolvimento do mercado. Foi apresentada, em particular, por **Jean-Paul Gillet**, a experiência da Bolsa Regional de Valores da África Ocidental em Abidjã. Além disso, o levantamento de recursos em nível doméstico permanece uma necessidade para as companhias emitirem ações nas bolsas de valores da OCDE. Outro grande problema deriva da falta de *know-how* em muitos países africanos. A elevada dependência de consultores, técnicos e empresas de contratação estrangeiras, enfraquece o sentido de propriedade dos projetos e pode perpetuar a dependência de ajuda. Em uma nota mais positiva, foi mencionado que a forte vontade política poderá criar pelo menos alguns pré-requisitos para uma maior integração regional (mesmo antes de todas as reformas estruturais necessárias na África) que servirão de ferramentas para aprofundar seus mercados de capital, do mesmo modo que aconteceu com alguns países da América Latina.

Principais Mensagens e o Caminho Futuro

Aparentemente surgiu um consenso geral durante o Fórum, sobre a importância de se criar uma interação mais positiva e coerente entre as reformas domésticas, as iniciativas regionais e as políticas de ajustamento estrutural. Também está se tornando evidente que a globalização não pode ser diferenciada da governança. O que está acontecendo nas relações econômicas internacionais modernas é que a conexão entre globalização e governança tem implicações

para todos os aspectos da economia internacional. **Jorge Braga de Macedo** citou a pesquisa do Centro de Desenvolvimento mostrando que, entre outras coisas, um saudável investimento estrangeiro direto de longo prazo é desencorajado pela corrupção; que o investimento em carteira é fraco onde as empresas governamentais são pobres; que o crescimento sustentado é comprometido pelas estruturas não-democráticas; que a relação entre governança e crescimento é uma mão de via dupla.

Acima de tudo, todos concordaram que seria um engano pensarmos que somente as políticas sociais podem combater a pobreza, pois enquanto as políticas macroeconômicas estimulam o crescimento econômico e o desenvolvimento da infraestrutura, por exemplo, elas devem ser consideradas no contexto dos objetivos internacionais de desenvolvimento em cortar pela metade a pobreza absoluta no mundo até 2015. Neste contexto **Omar Kabbaj** observou que as obrigações do serviço da dívida são presentemente o dobro dos dispêndios de assistência ao desenvolvimento, de modo que a abertura dos mercados globais aos mercados africanos – pela remoção das barreiras ao comércio e todas as formas de subsídios, em particular nos setores têxtil e agrícola – devem proceder em paralelo com os esforços para a melhoria do funcionamento dos mercados africanos.

Gradualmente, a razão de ser da integração regional parece estar mudando, deslocando-se de um mero processo de liberalização do comércio intra-regional para um veículo de atração de investimento estrangeiro direto através da construção de confiança. A colaboração regional pode também ajudar nas dimensões não-econômicas da governança nacional. **William Lyakurwa** observou que uma das poucas áreas de cooperação na África Oriental que prosperou durante o colapso da Comunidade da África Oriental em 1977, foi a cooperação entre as universidades da África Oriental, através do Conselho Inter-Universitário. O Consórcio Africano de Pesquisa Econômica (AERC) está presentemente jogando um papel importante na criação de capacidade nas áreas de pesquisa e treinamento através de redes e colaboração naquilo que poderia ser chamado de integração do conhecimento.

Finalmente, na África mais do que em qualquer outro lugar, as guerras e doenças infecciosas, particularmente o HIV/AIDS, colocam uma ameaça importante ao desenvolvimento do capital humano, crescimento sustentável e redução da pobreza. A imagem do continente, contudo, é muito pior que a realidade. Existe a necessidade de apresentarmos uma visão balanceada dos êxitos e as dificuldades nas economias africanas, e de diferenciar entre os países, para contrabalançar a imagem formada pela mídia que mostra somente fotografias negativas do continente. **Omar Kabbaj** e **Jorge Braga de Macedo** aproveitaram o ensejo para apresentar o trabalho conjunto das duas instituições, em parceria com a União Européia e os pesquisadores africanos, no fornecimento deste tipo de análise baseada em fatos. A primeira edição das *Perspectivas Econômicas Africanas* foi subseqüentemente publicada em fevereiro de 2002 no Terceiro Fórum Internacional sobre as Perspectivas Africanas.

Sumário da versão da publicação original em Inglês

(sem anexos, lista de caixas, tabelas e gráficos)

Prefácio, *Jorge Braga de Macedo e Omar Kabbaj*

Introdução, *Andréa Goldstein*

Parte Um - Compreendendo os Desafios

Integração Regional na África: Status e Perspectivas, *Naceus Bourenane*

Regionalismo e Desenvolvimento na América Latina: quais implicações para a África Sub-Sahariana, *Andréa Goldstein e Carlos Quenan*

Infraestrutura para o Desenvolvimento Econômico na África, *W.T. Oshikoya e M. Nureldin Hussain*

Leis, Instituições e Integração dos Mercados de Capitais, *Keith Jefferis e Kennedy Mbkeani*

Parte Dois - Opções de Política e Respostas

A Melhora das Perspectivas para Integração, *Lansana Kouyate*

Integração Regional na África e Economia Global, *Clare Short*

Alternativas Regionais e Opções Nacionais, *Jukaya M Kiwete*

O Compromisso Europeu para Iniciativas Regionais Coerentes, *Koos Richelle*

Globalização, Integração Regional, Crescimento Econômico e Consolidação Democrática, *Michael Spicer*

Pobreza, Infraestrutura e Coerência, *Hilde Johnson*

As Abordagens Regionais como Fator de Liberação, *Hassan Aboyoub*

Integração e Infraestrutura na África, *Michael G. Tutty*

Ampliando a Infraestrutura na África, *Nazir Alli*

Consolidação Política para Integração Regional, *Jean-Pierre Jouvét*

Esta *Síntese* é uma tradução dos excertos de:

Regional Integration in Africa

L'intégration régionale en Afrique

© 2002, OECD.

As publicações são disponíveis para venda na OCDE Paris
Centre: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE
e no website www.oecd.org.

As *Sínteses* são disponíveis livremente na Biblioteca On-line da OCDE no website www.oecd.org.

As *Sínteses* são preparadas pela *Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate*.

e-mail: rights@oecd.org
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002

A reprodução desta *Síntese* é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título original.