

MESTRADO
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

A GUINÉ-BISSAU NO MERCADO INTERNACIONAL
QUE CAMINHOS PARA UM *UPGRADING* NO SETOR DE
CAJU?

TCHERNO AMADÚ BALDÉ

NOVEMBRO – 2020

**MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO**

A GUINÉ-BISSAU NO MERCADO INTERNACIONAL
QUE CAMINHOS PARA UM *UPGRADING* NO SETOR DE
CAJU?

TCHERNO AMADÚ BALDÉ

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR JOÃO LUÍS PAIVA DA SILVA

NOVEMBRO – 2020

Agradecimentos

A Deus pela força, fé e paciência.

Ao meu orientador por aceitar este desafio, mesmo a meio do semestre, demonstrando a total disponibilidade. Pela forma como me desafiou a melhorar cada vez mais.

À minha esposa, Fabiana, pela motivação constante que possibilitou a concretização desta dissertação.

À minha mãe por toda a confiança que depositou em mim. Por ter tido a determinação de me proporcionar todas as oportunidades de educação que ela nunca teve.

À minha irmã, Sinho, e à toda a minha grande família pelo apoio.

Ao meu amigo e irmão, Sadibo Baió, por ter sido a minha ponte com Bissau para me permitir ter acesso aos documentos e dados cruciais para este estudo.

Ao Adilson R. Vieira (Internacional), “nha ermonsinho”, uma das pessoas que mais me incentivou a concluir este trabalho.

Às amigadas que fiz na AEGBL e ao longo do percurso académico.

Resumo

A presença da Guiné-Bissau no mercado internacional é dominada cada vez mais pela exportação da castanha de caju em bruto. Em anos recentes este produto chegou a representar mais de 90% das exportações do país, uma situação que tem levantado preocupações sobre a necessidade de mudança da estrutura produtiva nacional como forma de contribuir para um desenvolvimento económico mais sustentado.

Este trabalho visa analisar do ponto de vista académico a necessidade de industrialização e *upgrading* no setor de caju assim como a relevância de definição de Políticas Industriais por parte do Estado para esse efeito. Analisam-se as cadeias doméstica e global de valor de caju assim como experiências de *upgrading* nas *agro-commodities* com vista a apresentação de um conjunto de propostas de políticas públicas que contribuam para melhorar a posição e os ganhos da Guiné-Bissau no mercado internacional de caju.

Palavras chave: Caju; Guiné-Bissau; Industrialização; Cadeia Global de Valor; *Upgrading*

Abstract

Guinea-Bissau's presence in the international market is increasingly dominated by the export of raw cashew nuts. In recent years this product has come to represent more than 90% of the country's exports, a situation that has raised concerns about the need to change the national productive structure as a way to contribute to a more sustainable economic development.

This work aims to analyse from an academic point of view the need for industrialization and upgrading in the cashew sector, as well as the relevance of Industrial Policies formulated by the State for this purpose. The domestic and global cashew value chains are analysed, as well as experiences of upgrading in agro-commodities, with a view to presenting a set of public policy proposals that contribute to improving Guinea-Bissau's position and gains in the international cashew market.

Key Words: *cashew; Guinea Bissau; Industrialization; Global Value Chain; Upgrading.*

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo	iv
Índice	v
Lista de Abreviaturas	vi
Introdução	1
Capítulo 1: Industrialização e Políticas Industriais	2
1.1 Primeira Fase: A Indústria Nascente	2
1.2 Segunda Fase: Predominância de Argumentos Intervencionistas	4
1.2.1. Principais contributos dos Desenvolvimentistas	4
1.3 Terceira Fase: Emergência do Neoliberalismo	7
1.4 Quarta Fase: 'Mainstreaming' da PI	8
1.5 As PI face a Realidade Atual	11
1.5.1 Governança	12
1.5.2 Upgrading	13
1.6 As Agro-Commodities e as CGV	16
Capítulo 2: Evolução de Políticas e Contexto Económico Guineense	19
2.1 Fase de Políticas Coloniais	19
2.2 Fase de Políticas de Centralização	21
2.3 Fase da Liberalização	23
2.4 Fase da Instabilidade Governativa	25
Capítulo 3: O Caju na Guiné-Bissau	29
3.1 O caju na economia	29
3.2 Produção	29
3.3 Comercialização	31
3.4 Processamento	31
Capítulo 4: A GB na CGV de Caju	32
4.1 Estrutura da Cadeia	32
4.2 Governança	34
Capítulo 5: Constrangimentos ao Setor de Caju Guineense e Políticas Públicas	35
Capítulo 6: Potencialidades de <i>Upgrading</i> e Propostas de Políticas Públicas	38
Conclusão	43
Bibliografia	46
Anexos	vii

Lista de Abreviaturas

ANCA – Agência Nacional de Caju

CC – Castanha de Caju

CGV – Cadeia Global de Valor

DENARP – Documento Estratégico Nacional de Redução da Pobreza

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNPI - Fundo de Promoção da Industrialização de Produtos Agrícolas

GB – Guiné-Bissau

IN – Indústria Nascente

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não-Governamental

PAE – Programa de Ajustamento Estrutural

PAIGC - Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde

PE – Política Económica

PED – Países em Desenvolvimento

PI – Política Industrial

RPG – Rede Global de Produção

VA – Vantagem Absoluta

VC – Vantagem Comparativa

Introdução

Nos últimos anos, a presença da Guiné-Bissau (GB) no mercado internacional tem sido feita principalmente através de exportação da castanha de caju (CC). Recentemente, este produto chegou a representar mais de 90% do total das exportações deste país¹.

O crescimento de produção e de exportação de caju tem sido acompanhado de grandes preocupações devido aos riscos associados à monocultura, à quase total ausência de transformação local da CC exportada e aos riscos de insegurança alimentar com o abandono de culturas de produtos de base alimentar local. Como resposta a estas preocupações, 2 caminhos têm sido apontados: (i) diversificação da base produtiva e das exportações nacionais, através de aumento de produção de outros produtos; (ii) reforço de ganhos provenientes de exportação da CC através de transformação local deste produto antes de sua comercialização no mercado internacional – *upgrading*.

Independentemente do caminho a seguir, o que esta questão tem revelado é uma necessidade urgente de alteração do paradigma atual de produção e exportação da CC como forma de reduzir a vulnerabilidade da economia guineense. Desta forma seria possível criar condições para um crescimento económico sustentável através de ganhos provenientes do mercado internacional.

Este trabalho, mais do que um contributo para o debate sobre os caminhos a seguir, traz também propostas de políticas públicas para o *upgrading* da posição da GB na Cadeia Global de Valor (CGV) de caju. Acreditamos que a industrialização do setor de caju terá efeitos positivos para o desenvolvimento do país. Para esse efeito, fizemos uma revisão crítica da literatura sobre a necessidade de industrialização e *upgrading*, abordando o longo debate em torno de Políticas Industriais (PI) bem como os assuntos contemporâneos ligados à transformação industrial, nomeadamente as CGV, em termos gerais e no contexto específico das *agro-commodities*.

As sugestões de políticas públicas, na última parte deste trabalho, resultam da análise de experiências de países que conseguiram *upgrading* nas *agro-commodities* – como a Malásia na cadeia de óleo de palma e a Índia, o Vietname e Moçambique na cadeia de caju – e do contexto específico da GB.

¹ Dados do *The Observatory of Economic Complexity*, 2017. Acesso: agosto de 2020: <https://oec.world/en/profile/country/gnb>

Capítulo 1: Industrialização e Políticas Industriais

O papel da industrialização no progresso de um país é uma das questões mais antigas nas abordagens sobre o desenvolvimento. Apesar de existirem abordagens que não são favoráveis à industrialização, esta, durante muito tempo, foi vista como sinónimo do desenvolvimento económico e ganhou muita importância tanto no campo académico como político. Entre os defensores da industrialização nos dois campos, existe um debate já antigo sobre a forma como ela deve ser levada a cabo e se os Estados devem ou não intervir para sua implementação através de políticas industriais (PI). Por um lado, existem abordagens que defendem que o Estado não deve intervir ou, pelo menos, intervir o mínimo possível na atividade económica, permitindo que seja o mercado e seus mecanismos os principais motores do desenvolvimento económico. Por outro, existem abordagens mais pessimistas em relação à autorregulação dos mercados e que defendem um papel mais interventivo do Estado e consideram que as PI são indispensáveis nas estratégias de industrialização e no conseqüente crescimento económico.

Este debate não é recente e já passou por várias fases. Chang e Andreoni (2016), dividiram-no em 4 fases principais que iremos abordar nas próximas páginas, mesmo sem seguir o mesmo faseamento proposto pelos autores.

1.1 Primeira Fase: A Indústria Nascente

Esta fase foi precedida pelo predomínio de ideias de defesa do livre comércio que marcaram o advento do capitalismo e que tinham como base teórica a Teoria da Vantagem Absoluta, desenvolvida por Adam Smith, e da Vantagem Comparativa, desenvolvida por David Ricardo. Tanto Smith como Ricardo, ambos defendiam que o comércio internacional livre e competitivo era mais benéfico para as nações e para a população em geral do que as políticas comerciais que limitavam as trocas (SCHUMACHER, 2013; SCHUMACHER, 2012).

Segundo Smith, o comércio internacional livre seria regido pela divisão do trabalho, da mesma forma que acontecia no mercado interno, e desencadearia a melhoria de forças produtivas, maiores ganhos para os produtores, que passariam a ter acesso a um mercado maior, e para os consumidores, que poderiam adquirir bens a quem os conseguisse vender a menor valor, independentemente da nação de seu fabrico. Assim,

todas as nações beneficiariam com a participação no comércio internacional livre, uma vez que este conduz à especialização produtiva. Esta especialização será determinada pela vantagem absoluta (VA) dos custos de produção, ou seja, cada nação terá mais vantagens se se especializar em bens cujo rácio de custos de produção seja menor (SCHUMACHER, 2012). Quanto maior for a dimensão do mercado, maior será a especialização e quanto maior for este, maiores serão os ganhos para as nações.

Ricardo também concordava com a ideia de que o comércio internacional livre levaria à especialização. Contudo, ao contrário de Smith, para ele, o mercado interno e o mercado internacional não obedecem as mesmas regras. Neste último, o capital e o trabalho enfrentam muitas restrições que não existem no primeiro. Por isso, no mercado internacional a especialização acontece de acordo com as vantagens comparativas (VC) dos países na produção de um bem, mais do que as suas VA. Dada a esta especialização, nenhum país deveria temer o comércio internacional livre, por ser vantajoso para todos, mesmo para aqueles que apresentam uma baixa produtividade em todos os bens, porque o fator determinante nas trocas comerciais internacionais é a taxa de custo de produção, que varia de um país para o outro (SCHUMACHER, 2013).

Para contrariar esta doutrina então dominante do livre comércio, apareceu a abordagem da Indústria Nascente (IN), que teve como seu principal mentor Alexander Hamilton, o primeiro Secretário de Estado do Tesouro dos Estados Unidos da América (EUA).

Face à então necessidade de industrialização dos EUA naquele contexto de concorrência devido às trocas comerciais com outros países mais industrializados na altura, particularmente o Reino Unido, o argumento dos defensores da teoria da IN era de que os países menos desenvolvidos “precisavam de proteger suas indústrias nascentes contra a competição de produção estrangeira mais madura da mesma forma que protegemos as nossas crianças antes de os mandarmos para o mundo de adultos” (CHANG & ANDREONI, 2016). Hamilton baseou-se neste argumento para defender e justificar um papel mais ativo do Estado na promoção do desenvolvimento económico, como a adoção de subsídios para indústrias estratégicas, tarifas baixas para matérias-primas usadas na produção das exportações, proibição de exportação de matérias-primas estratégicas e imposição governamental de padrões para os produtos (CHANG & ANDREONI, 2016).

Este papel interventivo do Estado para proteger as IN não se verificou apenas nos EUA. Quando se olha para o percurso dos países atualmente mais desenvolvidos, verifica-se que quase todos eles já adotaram algumas destas políticas sugeridas pela teoria da IN para melhorar sua capacidade produtiva interna (CHANG, et al., 2016).

1.2 Segunda Fase: Predominância de Argumentos Intervencionistas

Esta fase foi desenvolvida entre as décadas de 1940 e 1960 do século passado por alguns dos principais estudiosos desenvolvimentistas e é marcada pela predominância e consolidação de teorias intervencionistas com vista à industrialização.

Comparada com a anterior, esta fase se centrou mais em torno de questões sistémicas, particularmente a relação entre o setor agrário e o setor da indústria e trouxe uma série de questões relevantes para a definição de PI.

1.2.1. Principais Contributos dos Desenvolvimentistas

As principais ideias dos desenvolvimentistas nesta fase resumem-se em torno de teorias e conceitos como o estruturalismo latino-americano, o *big push*, o crescimento equilibrado e desequilibrado, o dualismo e o *take off*. Seu principal contributo foi a crença na industrialização como único meio capaz de dirigir os países em desenvolvimento (PED) em direção à um crescimento económico sustentado (CYPHER, 2014).

Na abordagem do estruturalismo latino-americano, teorizado por Raúl Prebisch e outros autores ligados à Comissão Económica para a América Latina e Caribe², apresenta-se a necessidade de uma transformação estrutural nos PED para ultrapassar a situação de subdesenvolvimento em que se encontram e romper o ciclo de dependência em relação aos países industrializados. Prebisch (1949) ao estudar o processo do desenvolvimento económico da América Latina (AL) apresenta um esquema de mercado internacional baseado na relação Centro-Periferia, na qual os países da Periferia (onde se integram a AL e os restantes PED) desempenham a função específica de produzir produtos primários que exportam para os grandes centros industriais, formado por países com

² Também conhecida pelo seu acrónimo CEPAL (ou ECLAC, em inglês), é uma das 5 comissões regionais das Nações Unidas e foi criada em 1948 pelo Conselho Económico e Social desta organização. Inicialmente era constituída apenas por países latino-americanos, mas em 1984 foi alargada a países do Caribe. Tem como principais objetivos a promoção do desenvolvimento económico regional e o reforço de relações económicas entre seus membros e com o resto do mundo. Fonte: Página da CEPAL na internet - <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0> (consultado em setembro de 2020).

progresso técnico mais avançado, enquanto dependem deste Centro hegemónico para obter produtos transformados (PREBISCH, 1949; MISSIO, et al., 2015).

Se no plano teórico das abordagens que defendem a liberalização comercial, particularmente na Teoria da Vantagem Comparativa, a relação entre os países desenvolvidos e os PED são sempre mutuamente vantajosas, uma vez que estes obteriam os frutos da industrialização naqueles através de crescimento de exportação de matérias-primas e de diminuição de preço de produtos transformados, resultante do aumento da produtividade nas indústrias, para os estruturalistas latino-americanos a realidade era outra. Havia um processo de desenvolvimento próprio e desigual (MISSIO, et al., 2015), que era visível através da diferença do nível de vida das massas e da capacidade de formação de capital nas duas regiões e ainda na tendência cada vez maior para a deterioração nos termos de troca (PREBISCH, 1949). Prebisch tinha verificado (através de estudos contestados, mas que foram posteriormente melhorados por outros autores) que ao longo dos anos a relação de preços tinha uma tendência a ser desfavorável à produção primária, devido a uma maior volatilidade dos preços destes produtos. Portanto, além de aumentar as vantagens nas trocas comerciais, a industrialização também possibilita a uma maior estabilidade económica e difusão de tecnologia do setor industrial para a agricultura (CYPHER, 2014). Daí que para a Periferia a industrialização ser o único meio de que dispõe para beneficiar dos ganhos do progresso técnico, melhorar as condições de vida das massas e aumentar sua capacidade de formação de capital (PREBISCH, 1949).

Apesar de os estruturalistas defenderem a necessidade de uma industrialização partindo do “*outward development*” para o *inward development* como forma de alterar a estrutura produtiva e satisfazer internamente a crescente procura por produtos transformados (MISSIO, et al., 2015), esta industrialização não seria incompatível com o desenvolvimento da produção primária. Aliás, a própria industrialização requereria importações de bens de capital que, por sua vez, dada a escassez de capital, só podiam ser obtidos através de exportações de produtos primários (PREBISCH, 1949).

De acordo com os estruturalistas, o processo de industrialização da AL, devido às particularidades estruturais desta região, teria de envolver a intervenção do Estado.

Quanto à forma como o processo de industrialização seria conduzido no plano interno, esta fase contou com o contributo dos outros conceitos acima referidos.

Nas perspectivas dos conceitos de *Big Push* e Crescimento Equilibrado, teorizados por Rosestein Rodan e Ragnar Nurkse, respetivamente, para promover o desenvolvimento económico, os Estados deveriam promover um crescimento económico equilibrado através de grandes investimentos que passem por vários setores industriais em simultâneo. Defendem a ação do Estado porque, segundo eles, se esta tarefa for conduzida unicamente por forças do mercado, acabaria por ter um resultado sub-optimal devido à racionalidade de empreendedores privados. (CYPHER, 2014). Contudo, a indução do crescimento através de investimentos em múltiplas indústrias em simultâneo levanta o problema de disponibilidade de capital. Uma vez que os PED dispõem de capital limitado, os Estados têm de estabelecer prioridades, escolhendo onde investir. Através deste crescimento desequilibrado, criado de forma deliberada, gerar-se-ia pressão em algumas áreas ao mesmo tempo que se abririam oportunidades de lucro noutras, uma vez que as indústrias dependem de inputs e outputs uma das outras para crescerem. Este conceito é conhecido como *linkages*, teorizado por Albert Hirschman (CYPHER, 2014).

O conceito de dualismo, teorizado por Arthur Lewis, trouxe importantes contributos sobre a relação entre setor agrícola e setor industrial no processo de desenvolvimento económico. Lewis chama atenção para a existência de dois setores dentro da economia, um setor industrial (moderno) e outro agrícola (tradicional). Os salários/rendimentos são diferentes nestes setores, sendo mais altos no primeiro do que no segundo. A nível internacional estas diferenças também se verificam, onde os países desenvolvidos apresentam um amplo setor industrial e de manufatura e um setor agrícola mais residual, enquanto que nos PED sucede o contrário, e esta diferença na estrutura produtiva explica a disparidade salarial nas duas regiões. Para reduzir esta diferença, os PED, uma vez que comportam uma oferta ilimitada de mão-de-obra, devem apostar na industrialização e ir transferindo os trabalhadores do setor agrícola e outros menos produtivos para o setor industrial, que é em regra mais produtivo e com maior oferta salarial. Estes baixos salários constituem uma vantagem comparativa para os PED e num contexto de economia aberta serve de atração ao investimento estrangeiro (LEWIS, 1969; CYPHER, 2014).

1.3 Terceira Fase: Emergência do Neoliberalismo

Esta fase teve início durante a década de 1970 e foi marcada por duras críticas às ideias desenvolvimentistas da fase anterior e pela emergência do neoliberalismo. As abordagens que defendiam a intervenção do estado na economia para impulsionar o desenvolvimento industrial perderam o terreno a favor de ideias neoclássicas, que começaram a ganhar força e a dominar o circuito acadêmico e político com a emergência do Consenso de Washington (MISSIO, et al., 2015). A razão para estas mudanças tinha a ver com a crise em que os PED estavam mergulhados depois do choque do petróleo da década de 70 e a queda de preço de outras *commodities*, que originaram problemas na balança de pagamentos. As estratégias de industrialização, por sua vez, acabaram por não resolver os problemas estruturais, nomeadamente a heterogeneidade da estrutura produtiva, o atraso tecnológico, a falta de diversificação das exportações e as desigualdades sociais (FURTADO, 1989). Para os neoclássicos, estas estratégias falharam devido as medidas de proteção de indústrias domésticas ineficientes, implementadas no âmbito da substituição de importações, e ao excessivo pessimismo em relação as exportações. Aliás, na perspetiva desta corrente económica, os problemas do atraso económico dos PED poderiam ser resolvidos caso estes países conseguissem ter mais ganhos do mercado internacional através de exportações, apostando em setores onde têm vantagem comparativa e abandonando aqueles que provocam perdas devido à falta de eficiência produtiva.

O intervencionismo do Estado na economia também foi criticado. Do ponto de vista dos neoliberais, os desenvolvimentistas eram “ingênuos quanto à intenção e às capacidades do estado nas economias atrasadas” (CHANG & ANDREONI, 2016). Não são só os agentes privados é que têm interesses particulares, os decisores políticos e burocratas estatais também têm seus próprios interesses, que nem sempre correspondem aos interesses do coletivo, por isso, nem todas as suas decisões e intenções podem ser consideradas altruístas. Argumentam que as falhas do mercado foram usadas como argumento para justificar qualquer forma de intervenção do governo, sem ter em consideração as falhas da própria burocracia estatal nas tomadas de decisão, o que resultou em distorções mais sérias do que aquelas com origem nas falhas do mercado (DEEPAK, 1985). Acrescentam ainda que os governos deviam limitar as suas intervenções em setores onde têm uma vantagem comparativa, como o fornecimento e manutenção de infraestruturas, e não em desempenhar um papel mais ativo na atividade

económica, incluindo o desempenho de um grande papel empresarial e o controle das trocas comerciais, como acabou por acontecer (KRUEGER, 1990).

1.4 Quarta Fase: 'Mainstreaming' da PI

A quarta fase começou em meados da década de 1990 e foi marcada pelo regresso de PI aos debates sobre o desenvolvimento. A razão para este ressurgimento de PI está ligada ao falhanço das medidas prescritas pelo Consenso de Washington, particularmente as Políticas de Ajustamento Estrutural, na melhoria da situação de pobreza em que se encontravam grande parte dos PED e ao bom desempenho económico dos países do Leste Asiático (o “Milagre Asiático”) que não seguiram essas medidas e apostaram fortemente num modelo de industrialização orientada para a exportação. Esta aposta na promoção de exportações, que não foi implementada em outras regiões em desenvolvimento, foi uma das razões apontadas na fase anterior pelo neoliberalismo para o fracasso do desenvolvimento económico nestas regiões. A questão agora em debate já não é se os PED devem ou não apostar na promoção de exportações, mas sim, se para o efeito, os governos devem ou não adotar PI. Para dar resposta a esta questão o “milagre asiático” serviu de mote para alimentar o debate nesta fase.

A discussão começou com a rejeição por parte do *mainstream* económico da existência de PI nos países do Leste Asiático e quando os seus argumento se tornaram insustentáveis, defenderam que o sucesso desses países derivava de outros fatores como a sua natureza histórica, política e institucional e, por isso, punham em causa a viabilidade da replicação de certas políticas intervencionistas noutros PED (CHANG & ANDREONI, 2016). Quando finalmente admitiram a importância do papel do Estado no “milagre asiático”, argumentaram que isso não foi devido a existência de PI, mas sim porque os governos desses países adotaram medidas padrão, do ponto de vista da economia ortodoxa, que estimulam o crescimento económico. O Banco Mundial defendeu em meados da década de 1990 que a chave para o sucesso destes países foi a implementação por parte de seus governos de medidas que visavam a estabilidade macroeconómica, a melhoria institucional, a liberalização comercial e a acumulação de capital físico e humano. Reforçou ainda que os Estados não deviam usar PI porque, em termos gerais, estas falham sempre (REDA & HASANOV, 2019). Outros economistas acrescentaram que mesmo quando os países asiáticos desviaram de políticas *market*

friendly, haviam medidas padrão que serviram de forças de compensação que anularam os efeitos negativos do intervencionismo (CHANG , et al., 2016).

No entanto, para Reda e Hasanov (2019), defender que o sucesso asiático não foi derivado de PI resulta de um esforço de olhar apenas para a situação atual daqueles países, ignorando completamente as suas histórias e os seus percursos, particularmente o papel de suas políticas, em constante transformação, em tirá-los de um estágio de desenvolvimento para outro. Pelo que se viu na prática, não só esses argumentos sobre a particularidade asiática não eram convincentes, como também se verificou que esses países foram muito além de simples políticas padrão. Suas PI incluíam medidas que até foram além da simples proteção da indústria nascente. Implementaram medidas como a coordenação de investimentos, promoção de transferência tecnológica, regulamentação do investimento estrangeiro, uso de empresas estatais para promover setores estratégicos, promoção de exportações, etc. Ademais, estas medidas não só contribuíram para o “milagre” asiático, como também muitas delas foram usadas nos restantes países desenvolvidos durante o mesmo período e nos seus primeiros anos de industrialização (CHANG , et al., 2016). Portanto, tanto pelo tipo de políticas implementadas nos países asiáticos como pela experiência de outros países desenvolvidos, é evidente o papel crucial de PI no sucesso económico de um país. Os aspetos que foram determinantes nas PI dos países asiáticos relacionam-se com a sua capacidade de produzir tecnologia e inovação a nível doméstico, que passaram por uma forte orientação para a exportação, correção de falhas de mercado que impedem o surgimento de produtores nacionais em indústrias sofisticadas e o compromisso das empresas em atingir as metas de melhoria definidas (REDA & HASANOV, 2019).

Como foi dito atrás, os neoliberais já admitem um papel mais interventivo do Estado na economia. Agora, além das falhas do Estado, assumem também a existência de certas falhas de mercado que só podem ser corrigidas através de um certo tipo de intervencionismo. Portanto, ainda nesta fase, os neoclássicos vão incluir, ainda que de forma incompleta, alguns argumentos importantes que os economistas heterodoxos já usavam para a defesa de PI.

O primeiro argumento apresentado é o da externalidade da informação. Esta questão é vista como o principal obstáculo à diversificação industrial, uma vez que as firmas pioneiras numa indústria geram informações para outras potenciais interessadas e não

são recompensadas pelos riscos que tiveram de enfrentar. Se as firmas pioneiras não forem compensadas pelo Estado, a entrada e o desenvolvimento de novas indústrias vão ser *sub-optimal*.

O segundo argumento é o da identificação e facilitação do crescimento. Defendem que os PED devem olhar para o futuro e antecipar suas futuras VC em vez de se focarem apenas nas atuais.

Ambos os argumentos são versões incompletas da teoria da IN. O primeiro reconhece que os benefícios sociais de se iniciar uma indústria num PED são superiores aos benefícios individuais, mas foca-se apenas nas externalidades intrasectoriais e ignora as intersectoriais. O segundo recomenda o desvio da VC apenas numa pequena escala, seguindo as pisadas dos países desenvolvidos, mas não deixa claro qual deve ser o grau desse desvio (CHANG & ANDREONI, 2016).

Com esta inclusão de argumentos intervencionistas por parte da economia ortodoxa, a discussão, praticamente, já não é sobre se a intervenção do Estado no desenvolvimento industrial é ou não justificada, mas sim sobre a forma dessa intervenção. Persistem duas visões sobre o modelo de intervenção que os Estados devem ter e sobre o conceito de PI. Por um lado, os neoliberais argumentam que os Estados não devem procurar favorecer, de uma forma deliberada, nenhuma indústria ou firma em detrimento de outra e, por isso, as ações governamentais devem limitar-se à adoção e implementação de políticas que visem o fornecimento de bens que beneficiam todas as indústrias de forma igual, como a educação, as infraestruturas, a investigação, etc. Por outro lado, os heterodoxos continuam a defender que os Estados devem adotar PI direcionadas para o desenvolvimento de indústrias ou firmas estratégicas visando a sua proteção das falhas de mercado para que possam aumentar a eficiência e a produtividade (ANDREONI & CHANG, 2016). Contudo, apesar das diferenças que possam haver entre estas duas visões, a questão fundamental é que, dada a escassez dos recursos, qualquer política envolve sempre escolhas e, por isso, acaba sempre por ser seletiva, mesmo aquelas políticas que, à partida, parecem ser mais generalistas. As políticas de educação, infraestruturas ou investigação não afetam todas as indústrias da mesma forma. O Estado acaba sempre por escolher que especialidades de formação deve financiar mais, que tipos de infraestruturas físicas deve fornecer e onde estas devem ser contruídas, e, mesmo, se deve ou não financiar a investigação científica. Assim, qualquer opção será

sempre seletiva, uma vez que beneficiará mais uma indústria ou setor do que outros. (ANDREONI & CHANG, 2016).

1.5 As PI face a Realidade Atual

As mudanças económicas e políticas que analisamos no ponto anterior provocaram alterações profundas na realidade atual, quer em termos de padrões de produção e de financiamento da economia global bem como em termos de espaço político internacional. O “milagre asiático” trouxe consigo o consenso quanto à necessidade de uma industrialização orientada para o exterior, em detrimento da Industrialização por Substituição de Importações, ao mesmo tempo que houve uma crescente diminuição de barreiras comerciais e o surgimento da Organização Mundial do Comércio (OMC). Enquanto estas alterações ocorriam e se consolidavam e na medida em que as tecnologias de informação e de comunicação se desenvolviam, as grandes firmas multinacionais aproveitaram o contexto para reorientar as suas formas de produção através de deslocalização de algumas atividades de mão-de-obra intensiva e de baixa tecnologia para os países de menor custo. Este processo de segmentação de produção a nível global conduzido pelas multinacionais é conhecido na literatura como as Cadeias Globais de Valor (CGV) (GEREFFI & STURGEON, 2013) e passa pela expansão da própria firma no estrangeiro com a criação de sucursais locais que fornecem inputs à firma principal ou através de subcontratação de fornecimento de inputs a terceiros. O primeiro é conhecido por *producer driven* e o segundo por *buyer driven* (CHANG & ANDREONI, 2016). Estas mudanças têm servido de oportunidades para os PED se integrarem em mercados globais, diversificarem suas exportações, capturarem valor proveniente de tecnologias avançadas e obterem uma maior acumulação de capital. A nível destes países, agora a estratégia tem passado, principalmente, por apostar no desenvolvimento de tarefas ou produtos específicos dentro da cadeia de valor em vez do anterior modelo de industrialização que passava pela criação de toda a cadeia de produção.

Na abordagem sobre as CGV, que é a questão central da fase atual, Gereffi (2014) apresentou dois tipos de análise, uma *top down* e outra *bottom up*. O primeiro tem como conceito chave a Governança e analisa a forma como a indústria global está organizada, centrando-se na forma como as multinacionais, as firmas que estão no topo, exercem o poder e controlam outras empresas dentro da cadeia de valor. O segundo leva-nos ao

conceito de *Upgrading*, que se centra em estratégias e políticas governamentais usadas pelos PED para manter ou melhorar suas posições na economia global.

1.5.1 Governança

Este conceito analisa a forma como a distribuição dos ganhos e dos riscos numa indústria é influenciada pelo poder das empresas no contexto de produção internacional. Dentro da cadeia, o poder é exercido por firmas líderes, que se especializam, em função do tipo de produção, em atividades de maior valor e que requerem maior *know how*. No *producer-driven*, quem exerce o poder são os produtores de produtos finais manufaturados e no *buyer-driven* são as empresas que se dedicam a atividades de design, marketing e venda a retalho. Geralmente, estas atividades beneficiam de maiores barreiras de entrada e são mais difíceis de se copiar por se tratarem de especialidades da própria firma, oferecendo assim maiores quantidades de rendimentos e assegurando a posição da empresa na cadeia. As restantes atividades são terceirizadas a empresas com menos poder, portanto que obtêm menos ganhos e enfrentam mais riscos de concorrência e de perda de posição na cadeia (GEREFFI, 2014; KAPLINSKY & MORRIS, 2016).

As firmas líderes geralmente localizam-se em economias mais desenvolvidas e interagem com produtores de produtos primários ou intermediários localizados nos PED. Para estes países, estas interações com as multinacionais representam oportunidades para se integrarem no mercado internacional e a partir disso obterem mais ganhos com as exportações. Contudo, esta relação nem sempre é positiva e comporta alguns riscos para os PED. Um dos riscos tem a ver com o poder de controlar o mercado internacional pelas multinacionais, que conseguem manter monopólios e capturar valor através de controle de preços na venda a retalho, mantendo baixos os preços das *commodities* e de produtos intermédios. Além disso, como as empresas do topo da cadeia costumam negociar com diferentes produtores e países, conforme as oportunidades, também existe o risco de se comprometer recursos em atividades que depois não correspondem aos altos padrões exigidos pelas multinacionais ou que depois são superados por outras firmas ou países concorrentes. A vulnerabilidade dos PED torna-se ainda maior quando as multinacionais fazem investimentos em produções destinadas a exportação, mas desenvolvem pouca ligação com o resto da atividade económica, ou seja, a procura de bens intermédios é satisfeita a partir de importações, o

que traz riscos para a balança de pagamentos (CHANG & ANDREONI, 2016). Algumas economias emergentes, particularmente os BRICS, conseguiram melhorar a sua situação de vulnerabilidade e reduzir esta dependência em relação às multinacionais. Estas economias abriram-se ao mercado internacional e à liberalização com a sua mão-de-obra barata, capacidade manufatureira, recursos naturais em abundância e grande mercado interno.

Na medida em que o Consenso de Washington, enquanto paradigma para os PED, foi perdendo influência no contexto internacional, os BRICS, com a sua aposta em PI direcionadas, foram ganhando maior proeminência como atores políticos e económicos chave (GEREFFI, 2014). A sua ascensão teve impacto significativo na estrutura de governança de produção internacional, particularmente depois da crise económica internacional de 2008-09, que provocou uma crescente queda de consumo nos países mais desenvolvidos. Este acontecimento incitou as economias emergentes a procurarem por mercados alternativos e, por isso, muitas delas redirecionaram as suas produções para seus próprios mercados internos e regionais em crescimento e a aumentarem as exportações para outros parceiros comerciais do Sul global, o conhecido comércio Sul-Sul (GEREFFI & STURGEON, 2013; GEREFFI, 2014). Os novos produtores nas economias emergentes começaram a ser maiores e a ganhar mais poder. A sua localização estratégica em termos de acesso a grandes mercados, quer de importação quer de exportação, facilitou a muitas destas economias a moverem-se na cadeia de valor, passando para atividades com maior rendimento, tanto na pré-produção como na pós-produção.

Para a governação das CGV, estas mudanças se traduziram numa maior consolidação devido a tendência para a concentração geográfica da produção em grandes países emergentes. Para estes países isso resultou numa deslocação do poder de barganha à favor de seus grandes produtores domésticos perante as multinacionais (GEREFFI, 2014).

1.5.2 Upgrading

Upgrading é o processo pelo qual atores económicos se movem de atividades de baixo valor para outras de maior valor dentro das CGV (GEREFFI, 2014). Existem 4 categorias de *upgrading*, propostas por Humphrey e Schmitz, que são bastante conhecidas na literatura sobre as CGV: (i) *product upgrading*, quando firmas ou países

transitam para linhas de produtos mais sofisticados; (ii) *process upgrading*, tem a ver com melhorias no processo de transformação de inputs em outputs – eficiência produtiva; (iii) *functional upgrading*, implica adquirir novas funções ou abandonar funções anteriores na cadeia; (iv) *chain* ou *inter-chain upgrading*, quando as firmas se movem para novas, mas relacionadas, indústrias (GEREFFI, 2014; PIPKIN & FUENTES, 2017).

Conhecidas a definição e as características do *upgrading*, a questão que agora se coloca é: o que cria mesmo o *upgrading*? Apesar de grande parte da investigação se focar no papel das grandes empresas multinacionais (Governança), pela forma como organizam a divisão internacional do trabalho, Pipkin e Fuentes (2017) argumentam que essas abordagens marginalizam o papel dos produtores nacionais dos PED e todo o seu contexto local. Acrescentam que em alguns casos estudados, os produtores até conseguem melhores resultados de *upgrading* quando criam as suas próprias cadeias de valor no mercado doméstico.

Para compreendermos o papel dos produtores e das instituições locais no *upgrading*, é importante compreendermos primeiro a causa deste. A principal causa do *upgrading* é a vulnerabilidade dos produtores ou dos países face aos choques (PIPKIN & FUENTES, 2017). Estes, no processo de produção podem enfrentar diferentes choques que podem provocar ou comprometer o *upgrading*. Um dos choques, conhecido como *process shock*, é uma ameaça à viabilidade do próprio processo de produção das firmas. Isto ocorre quando existem concorrentes mais eficientes e com maiores capacidades, quando surgem novas regulamentações para standardizar os métodos de produção ou quando existem mudanças na disponibilidade de matéria-prima ou produtos intermédios usados pelas indústrias. Outro choque também importante tem a ver com o próprio produto, conhecido como *product shock*, que pode ocorrer quando acontecem quedas de procura devido a questões macroeconómicas ou a alterações de preferência por parte dos consumidores. Por fim, existe o choque que pode ser originado pela sociedade civil, *civil society shock*, que, através de pressões, levanta questões sobre a relação entre o capital e o trabalho. As respostas a estes choques envolvem pesquisas, investimentos e estratégias que dependem principalmente, mas não só, da capacidade institucional do estado (PIPKIN & FUENTES, 2017).

Apesar de sua relevância, o papel das instituições locais, particularmente do Estado e das Organizações Não Governamentais (ONG), é abordado de forma muito restrita na literatura sobre as CGV. As abordagens sobre as Redes Globais de Produção (RGP) são mais amplas nesse sentido, procurando envolver o conjunto de atores e relações que moldam o processo de produção (COE, et al., 2008). Através destas abordagens mais amplas, constata-se que tanto o Estado como as instituições públicas e privadas, e.g. universidades e ONG, são determinantes para o *upgrading*.

Outro contributo importante trazido pela abordagem das RGP está relacionado com uma questão fundamental para os PED, que é o *upgrading* social. Este conceito é definido como o processo de melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores enquanto agentes sociais e não simples fatores de produção (BARRIENTOS, et al., 2010). É certo que esta melhoria depende do *upgrading* económico, mas ela não acontece necessariamente e, em alguns casos, pode até resultar na deterioração das condições de emprego. O *upgrading* social depende do estatuto dos trabalhadores e do tipo de trabalho em que estão envolvidos, sendo mais difícil de suceder em atividades de mão-de-obra intensiva e que requerem menos competências do que em atividades mais diversificadas que envolvem trabalhadores mais qualificados. (BARRIENTOS, et al., 2010; PIPKIN & FUENTES, 2017)

Para que se alcance o *upgrading*, tanto social como económico, é preciso uma resposta do Estado através de PI. No contexto atual, mais do que generalistas ou seletivas, as PI devem ser principalmente orientadas pelas CGV, focando-se em setores chaves para o crescimento. O papel das PI já não passa por criar indústrias nacionais inteiras, mas sim por identificar e ocupar nichos de elevado valor nas CGV (GEREFFI & STURGEON, 2013). Estes nichos tanto podem ser no mercado global como nos mercados internos ou regionais. Muitas vezes os mercados emergentes oferecem maiores oportunidades de *upgrading*, uma vez que os produtos procurados nestes contextos podem ser menos sofisticados. Contudo, este último constitui apenas uma fase do *upgrading*, caso contrário, as firmas ou países correm o risco de concorrência e de se especializarem em produtos de baixo valor (GEREFFI, 2014).

Apesar da necessidade de PI para o *upgrading*, é necessário levar em consideração que algumas alterações no espaço político internacional dificultam a sua adoção ou, pelo menos, recorrer a algumas medidas que eram possíveis implementar. Uma das

mudanças é a criação da OMC, da qual a maior parte dos PED são membros. Trata-se de um organismo que é contra as intervenções governamentais que impedem as trocas comerciais. Além desta, a nível bilateral, existe uma proliferação de acordos cujos constrangimentos acabam por ser ainda mais rígidos do que os da OMC. Porém, apesar dos desafios que estas alterações impõem, ainda é possível desenvolver algumas PI (CHANG, et al., 2016). Existem medidas como o investimento em infraestruturas, a formação de trabalhadores ou o financiamento de investigação científica, entre outras, que pela sua natureza doméstica não são abrangidas pelos acordos internacionais. Mesmo algumas medidas cujas naturezas são externas ainda podem ser implementadas devido a falta de consenso internacional à volta delas (BARRIENTOS, et al., 2010). Para os PED, especialmente para aqueles que pertencem ao grupo de Países Menos Avançados, existem algumas regras que não são obrigados a cumprir enquanto estiverem nesta condição.

1.6 As Agro-Commodities e as CGV

As CGV também têm sido uma realidade no setor das *agro-commodities* nas últimas décadas. Contudo, apesar de haver muitos paralelismos entre este setor e o setor da manufatura regular, existem certas particularidades, principalmente na questão de *upgrading*, que fazem com que os seus percursos de desenvolvimento sejam diferentes.

No contexto das CGV, o setor da manufatura regular, como já foi mencionado, é caracterizado por uma elevada fragmentação de produção dentro da cadeia, o que faz com que países ou firmas tenham de se especializar em determinadas atividades, ocupando nichos dentro de uma estrutura vertical de produção. Porém, para setores com atividades *resource-based*, como é o caso das *agro-commodities*, esta especialização vertical é menos vantajosa. O *upgrading* no setor de *agro-commodities* é caracterizado por atividades aditivas, ou seja, envolve um processo de adicionar valor sequencialmente em cada fase da cadeia, onde estas atividades não podem ser desenvolvidas em paralelo e a transformação do input primário constitui uma larga proporção do valor total do produto (KAPLINSKY & MORRIS, 2016). Por isso, a melhor estrutura para o *upgrading* numa CGV baseada em *agro-commodities* deve ser a horizontal, passando pelo desenvolvimento de *linkages* com atividades ou setores nos níveis *upstream* e *downstream* da cadeia de valor.

Existem várias razões que fazem com que uma estrutura horizontal de *upgrading* seja mais vantajosa para o setor de *agro-commodities*. *Primeiro*, os produtos agrícolas têm certas características próprias de produção ligadas ao clima, à terra e a outros fatores naturais inalteráveis que fazem com que as opções de fragmentação sejam muito limitadas. Além disso, a qualidade de muitos *agro-commodities* degrada-se se não houver transformação logo após a colheita. Mesmo em termos de custos, quando transformados, os produtos agrícolas perdem uma enorme quantidade de peso e volume que têm impacto nos valores associados ao transporte (KAPLINSKY & MORRIS, 2016; TONG, 2017). *Segundo*, apontando para a tese Prebisch-Singer, o preço das *agro-commodities* é mais volátil do que de produtos transformados. Como confirmação desta tese, estudos mais recentes revelam uma tendência para quedas de longo-prazo nos termos de troca das *commodities*, que fazem com que seja mais rentável a exportação de produtos transformados. Essas quedas costumam ser mais acentuadas tratando-se de *commodities* agrícolas (WITKOWSKA, 2016). Acresce a isso o facto da reação, em termos de quantidade de *output*, a subidas e quedas de preços levar mais tempo no caso de produtos agrícolas. *Terceiro*, é importante ter em consideração questões históricas e climáticas. Em termos de integração nas redes globais de produção pretendida pela abordagem vertical das CGV, de certa forma, os PED já estão profundamente integrados na produção global através de exportação de *agro-commodities*, o que lhes falta é a alteração de suas funções na cadeia. Em termos climáticos, o aumento de produção de *agro-commodities* depende principalmente da disponibilidade de terra, a especialização neste tipo de atividades não é sustentável do ponto de vista ambiental (TONG, 2017).

Apesar desta estrutura diferente, além das dificuldades já mencionadas que os produtores dos PED enfrentam, *upgrading* no contexto de *agro-commodities* enfrenta muitos desafios. A produção de *agro-commodities* nos PED é caracterizada por um elevado número de pequenos produtores com pouco poder de barganha face a grandes compradores internacionais. Outra característica deste setor é ser relativamente longo, com muitos intermediários, o que origina limitação na disponibilidade de informações do mercado nacional, regional e internacional (TRIENEKENS, 2011). Uma das dinâmicas que tem contribuído para o alargamento de número de intermediários é a redução de quantidade de empresas no topo da cadeia, que ocorre através de fusões e/ou aquisições de firmas concorrentes. Na medida em que estas empresas do topo se tornam mais poderosas, acabam por “empurrar” as outras mais fracas, que antes eram seus

concorrentes, para outras funções de menor valor na cadeia. Uma dessas funções é de exercerem atividades de exportação de matéria-prima nos países produtores, portanto, aumentando o número de intermediários. Ora, quanto mais intermediários, mais longa será a cadeia, i.e., mais distantes estarão os produtores dos PED dos mercados de consumo final e de informações acerca deste (GIBBON, 2003). Permanecendo distantes destes mercados, os produtores perdem informações acerca de requisitos em termos de qualidade e de características de produto que poderiam constituir grandes oportunidades para o aumento dos ganhos. Por isso, o sucesso de inclusão dos produtores dos PED numa cadeia de valor, ou seja, o aumento dos ganhos, dependerá do seu acesso à informações dos mercados finais e de suas capacidades para cumprir com as exigências destes, ganhando mais aptidões de produção (TRIENEKENS, 2011).

Segundo Gibbon (2003), os países produtores que conseguem obter maiores ganhos nas *agro-commodities* são aqueles que possuem uma produção de exportação mais eficiente e desenvolvem localmente os níveis intermédios de processamento.

O desenvolvimento do setor de óleo de palma na Malásia veio reforçar esta tese de Gibbon sobre *agro-commodities*. O país desenvolveu uma estrutura horizontal de *upgrading* com o aumento não só de produção e qualidade desse produto, mas também de atividades à nível *upstream*, como o fabrico de maquinarias, fertilizantes e outros inputs usados na produção, e à nível *downstream*, que implicou a refinação de óleo de palma e de óleo de palma *kernel* e outros derivados desse produto. A Malásia conseguiu diversificar suas exportações bem como o destino destes, exportando não só para o tradicional mercado europeu, mas também para muitos mercados emergentes (TONG, 2017).

O sucesso da Malásia não resultou de uma simples atuação de forças de mercado ou de uma especialização na sua vantagem comparativa estática. A primeira tentativa de transformação de óleo de palma a nível doméstico foi bloqueada por muitas firmas que eram controladas por interesses estrangeiros com ligações a processadores internacionais, que alegavam que o país não tinha condições para esse tipo de atividades e que devia concentrar-se na sua vantagem comparativa. Para alterar o cenário, foi preciso uma intervenção do Estado através de PI robustas, que passaram por nacionalização de grande parte das plantações no início da década de 70, proibição de exportação de sementes de óleo de palma, maiores taxas de imposto de exportação para

produtos não-transformados, incentivos para o investimento e promoção das exportações, etc. (TONG, 2017). Como podemos ver, estas medidas não eram simples políticas generalistas ou horizontais, mas incluíam muitas PI seletivas com intenção de desenvolver um determinado setor e acabaram não só por resultar como foram determinantes para o seu desenvolvimento.

Tanto esta experiência da Malásia assim como as experiências anteriores de outros países desenvolvidos e emergentes ao longo das diferentes fases demonstram que, apesar de todas as mudanças em termos do debate académico, do contexto político internacional e da forma de produção global, as PI ainda continuam a ser possíveis e relevantes para os PED que pretendem atingir um desenvolvimento económico sustentado. Para estes países, que é também o caso da Guiné-Bissau, a aposta deve ser o mercado de exportações e, visto que a tese Prebisch-Singer sobre a deterioração dos termos de troca de matérias-primas continua a ser válida, devem priorizar a melhoria do valor acrescentado dos produtos exportados através de uma aposta na transformação industrial, sendo que isso passará necessariamente pela adoção de algumas PI.

Capítulo 2: Evolução de Políticas e Contexto Económico Guineense

Para abordarmos o percurso do desenvolvimento da Guiné-Bissau (GB), iremos analisar a evolução das principais Políticas Económicas (PE) que têm marcado a história deste país. Esta análise não será feita em abstrato, mas sim no quadro do contexto político nacional e internacional que moldaram a elaboração e a execução dessas políticas até aos dias de hoje.

Do nosso ponto de vista e inspirados no trabalho de Sangreman (2016), quando se analisa a história de Políticas Económicas na GB, a abordagem deve ser dividida em 4 fases: (I) Fase de Políticas Coloniais; (II) Fase de Políticas de Centralização; (III) Fase da Liberalização; (IV) Fase da Instabilidade Governativa. Esta divisão é feita com base na diferença de orientação económica das políticas, quer em termos do papel do Estado e quer em termos do mercado, e na conjuntura política do país.

2.1 Fase de Políticas Coloniais

Antes da Conferência de Berlim, apesar da presença portuguesa, o poder político no território que hoje é dominado de Guiné-Bissau era exercido por Chefes tradicionais de diferentes grupos étnicos, com quem os portugueses mantinham relações de tributo,

trocas e de alianças para assegurar as condições de navegação de mercadorias e escravos. A penetração e conquista de terras por parte dos portugueses começou no início do século XX com as campanhas de ocupação (ou de “pacificação”), que terminaram em 1915, para cumprir o critério de ocupação efetiva dos territórios prevalecido pela Conferência de Berlim (SANGREMAN, 2016).

Em termos de atividade económica, no início do século XX a principal atividade naquele território era a agricultura, com o cultivo de produtos alimentares e com uma crescente aposta em produtos de exportação, particularmente o amendoim que passou a dominar as exportações (ver anexo I – Quadro 1). Esta produção era feita por camponeses com seus próprios meios tradicionais de cultivo e as atividades de exportação eram dominadas por companhias comerciais “estrangeiras”, num ambiente de um relativo comércio livre. Nessa altura, Portugal não conseguia competir com companhias francesas e quando, em 1917, tentou impedir a exportação de amendoim por empresas “estrangeiras” através de medidas protecionistas, as exportações deste produto no ano a seguir sofreram uma queda histórica, saindo de 10.583 Ton para 2.482 Ton (ver anexo I – Quadro 1). As medidas foram rapidamente levantadas e as exportações voltaram a aumentar significativamente em 1919 (GALLI, 1987).

Esta relação de Portugal com a sua então colónia, mudou radicalmente a partir de 1926, com o início do Salazarismo em Portugal. Na visão deste regime, as relações comerciais com as colónias deveriam permitir principalmente o fornecimento de matérias primas para indústrias portuguesas e em troca aquelas receberem rendimentos que lhes permitissem pagar por importações de produtos manufaturados provenientes de Portugal (GALLI, 1987). Isto significou o fim de um período de comércio relativamente sem restrições nos territórios da Guiné e todas as atividades de importação e exportação foram concentradas em duas empresas portuguesas, a Casa Gouveia e a Sociedade Comercial Ultramarina. O regime adotou medidas de apoio à agricultura com vista a melhorar e diversificar as produções de exportação (GALLI, 1987; SANGREMAN, 2016). Para garantir o funcionamento do monopólio comercial, estabeleceu-se a “obrigatoriedade” de entrega da colheita às redes daquelas duas companhias comerciais portuguesas e fixou-se o preço para as oleaginosas mais alto do que os então praticados no mercado internacional (GALLI, 1987).

O início da guerra pela independência em 1963 veio alterar o ambiente social e económico da Guiné. A insegurança no meio rural e a destruição de infraestruturas levou ao abandono dos campos e, conseqüentemente, à queda de produção agrícola. Ao mesmo tempo houve um crescimento acentuado de urbanização, com origem não só no êxodo rural como também na deslocação de tropas portuguesas e de suas famílias para a guerra. Neste contexto de guerra e com a necessidade de integração do setor rural/tradicional com o setor urbano/moderno, a administração colonial elaborou uma estratégia de desenvolvimento que denominou de “Prospetiva de Desenvolvimento Económico e Social da Guiné” (SANGREMAN, 2016; CASSOLA, 1985). A integração destes dois setores permitiria a criação de um mercado interno e o crescimento deste permitiria o início de um processo de industrialização para substituir importações e criar, no âmbito das exportações, indústrias agroalimentares que permitissem aumentar valor aos produtos agrícolas exportados. Devido à guerra, os objetivos desta estratégia nunca foram atingidos. As PI não passaram de planos que nunca chegaram a ser implementados. Aliás, na fase colonial, as experiências de industrialização, destinadas à extração e transformação de óleo de palma, datam de 1927, período anterior à elaboração desta estratégia. Esta pequena indústria não integrou nenhum plano de desenvolvimento que harmonizasse a produção industrial e o fornecimento de matérias-primas, por isso acabou por não resistir (GOMES, 2001).

Em termos gerais, a economia guineense no período colonial foi caracterizada por pouco dinamismo devido à ausência de um mercado interno integrado, ao défice de apoio à iniciativas privadas e à dominação da economia por duas empresas monopolistas. A inserção da Guiné no mercado internacional limitou-se à exportação de *agro-commodities*.

2.2 Fase de Políticas de Centralização

A luta armada de libertação nacional terminou em 1974 com o reconhecimento da Guiné-Bissau como país independente por parte de Portugal.

Em termos económicos, nos primeiros anos de governação, as novas autoridades tiveram de lidar com as heranças do período colonial e da guerra, particularmente os desafios de criar um mercado interno integrado e de redinamizar a produção agrícola.

Em termos de integração do mercado urbano com o mercado rural, nesta fase, as autoridades nacionais não conseguiram romper com o dualismo entre Bissau e o resto

do país. Algumas medidas tomadas contribuíram para agravar esta situação, nomeadamente a nacionalização da atividade comercial (CASSOLA, 1985). Se durante o período colonial as atividades comerciais internas e externas estavam monopolizadas por duas empresas portuguesas, agora no pós-independência o cenário passou a ser de um monopólio do Estado, que passou a controlar todo o comércio através dos “Armazéns do Povo” e aboliu a iniciativa privada pela nacionalização de empresas privadas existentes. Esta nova rede estatal de comércio revelou-se ineficaz e incapaz de fornecer bens de consumo à população rural. O meio urbano ficou ainda mais isolado do meio rural e aquele passa a viver apenas do que consegue importar (CASSOLA, 1985).

Quanto ao objetivo de redinamização do setor agrícola, que ficou paralisado com a guerra devido ao abandono dos campos e à destruição de infraestruturas, logo a seguir à independência as novas autoridades gozaram de grande confiança dos produtores rurais, que, a título de exemplo, entregaram 41,766 Ton de amendoim às agências do governo (GALLI, 1987). O Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC), que dirigia o país sob um regime de Partido Único, adotou no seu IIIº Congresso as medidas de política económica que o governo devia seguir, onde a agricultura e o desenvolvimento rural se configuravam como prioritários. Esperava-se que a dinamização da agricultura permitisse que este setor fornecesse mão-de-obra excedente e capital para o desenvolvimento da indústria (GALLI, 1987; Governo, 1983). Contudo, na concretização da estratégia, o governo acabou por priorizar apenas a industrialização, seguindo a doutrina económica ainda predominante nos PED naquela altura, adotando um modelo centralizado de industrialização capital-intensivo que pretendia a substituição de algumas importações.

O défice de apoio ao setor agrícola juntamente com a nacionalização do comércio e a política de fixação de preços, que manteve preços baixos ao produtor, contribuíram para defraudar as expectativas dos camponeses, o que se traduziu em quantidades muito baixas de produtos agrícolas entregues às agências governamentais, particularmente os volumes de amendoim que caíram para 6,475 Ton em 1981 (ver anexo IV – Gráfico 6), numa altura em que crescia o comércio paralelo, principalmente a nível transfronteiriço (GALLI, 1987).

O elevado défice da balança comercial, devido à queda de exportações agrícolas e ao aumento de importações de bens capital-intensivos, deixou a industrialização

completamente dependente da ajuda externa, portanto do endividamento. A própria PI teve uma eficácia baixa devido à fatores como a falta de matérias-primas nacionais e aos erros de planeamento da dimensão das unidades industriais (SANGREMAN, 2016).

No início dos anos 80 a economia guineense encontrava-se numa situação difícil devidos às PE que foram implementadas nesta fase. Essas políticas tiveram como consequências o aumento drástico do endividamento externo para cobrir as elevadas despesas públicas ao mesmo tempo em que se agravava o desequilíbrio da balança comercial, o estrangulamento de empresas públicas pela má gestão e a escassez de bens alimentares (SANGREMAN, 2016). Esta crise desembocou num golpe de estado (com mais outras justificações de origem política) em novembro de 1980 e o regime que daí resultou teve de iniciar algumas reformas a partir de 1983 para reverter esta situação.

2.3 Fase da Liberalização

O novo regime derivado do golpe de estado de novembro de 1980 apresentou a degradação da situação económica do país como fundamento para “travar os investimentos imprudentes” e iniciar uma série de reformas com vista a melhorar o desempenho económico nacional (Governo , 1983). No Iº Congresso Extraordinário do PAIGC, em 1981, o partido considerou necessário retomar a linha definida no seu IIIº Congresso Ordinário que priorizava o setor agrícola e a articulação deste com a indústria e o comércio (SANGREMAN, 2016).

As primeiras mudanças em termos de orientação política em direção à liberalização só começaram a aparecer em finais de 1982 (que consideramos ser o início desta fase), quando o governo definiu o seu 1º Plano de Desenvolvimento para o período de 1983-86, que tinha como eixos fundamentais a estabilização financeira, a recuperação económica e a reconstrução nacional. Esta fase de liberalização está dividida em 2 períodos, um primeiro de controlo nacional e um segundo de controlo de parceiros financeiros internacionais.

No período de reformas de controlo nacional, o plano do governo incluía um Programa de Investimento Público e um Programa de Estabilização Económica para os primeiros dois anos, 1983-84. O investimento seria direcionado para os setores da agricultura, floresta, pesca e minas, que foram definidos como prioritários. A PI foi abandonada por ser considerada pelo governo como responsável pelo crescimento descontrolado da dívida externa (Governo , 1983). A estabilização passaria pela eliminação do

desequilíbrio entre a produção e o consumo, pela reorganização do setor público e pelo impulso ao setor privado através da liberalização de circuitos económicos e comerciais e utilização mais rigorosa da ajuda externa (SANGREMAN, 2016). Para a concretização destas reformas o governo fez o seu primeiro pedido de apoio junto do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (GOMES, 2001).

Devido à ausência de melhorias económicas e financeiras, o programa de estabilização económica acabou por se prolongar até 1986. No final deste período, o governo conseguiu aumentar o volume de produção nacional e a sua comercialização por via oficial, diminuindo o peso da economia paralela, e canalizou os fundos da ajuda externa para o financiamento de importações de bens de consumo para a população. No entanto, a despesa pública ainda continuava elevada face ao PIB e financiada através do endividamento, que continuava descontrolado, ao mesmo tempo em que não se registaram crescimentos significativos em setores produtivos, como a agricultura e a indústria (GOMES, 2001). Numa época em que no plano internacional predominavam as prescrições do Consenso de Washington para os países em desenvolvimento, este desempenho económico não agradou os parceiros financeiros internacionais. Para melhorar o ambiente económico do país, o FMI e o Banco Mundial apresentaram ao governo a proposta do primeiro Programa de Ajustamento Estrutural (PAE) para 1987-89, iniciando assim o período de PE de controle internacional. Segundo Sangreman (2016), citando um documento confidencial do BM, esta proposta implicava a alteração radical do papel do Estado, que deveria concentrar-se no fornecimento de infraestruturas básicas de apoio à atividade económica enquanto esta passaria a ser conduzida por agentes privados, que agora são considerados o motor do desenvolvimento económico. O mesmo documento ainda referia que o estado devia priorizar a aposta na sua vantagem comparativa, i.e., orientação para a produção de produtos agrícolas de exportação.

Entre 1987 e 1997 foram implementados 3 PAE na Guiné-Bissau, sendo que o único programa que foi integralmente concluído foi o último, entre 1994 e 1997. Em relação aos resultados, houve melhorias em termos de gestão de política macroeconómica do país, com preocupações de alinhar todos os projetos do desenvolvimento com o quadro macroeconómico (GOMES, 2001); crescimento do PIB per capita; redução para metade do défice da conta corrente, apesar da continuidade da insustentabilidade da balança de pagamentos, que continuava dependente da ajuda externa (AGUILAR & STENMAN,

1997). Apesar destas melhorias, o funcionamento do mercado era ineficiente e sem competitividade (AGUILAR & STENMAN, 1997). A principal razão para isso está relacionada com a confiança excessiva que foi depositada na liberalização e na eficiência dos mecanismos de mercado e na forma como o desenvolvimento do setor privado foi realizado (GALLI, 1990). Iniciou-se a criação do setor privado através de atribuição de créditos pelo Banco Central, sem que houvesse um quadro legal adequado para o seu acompanhamento. O Governo priorizou a agricultura e o comércio, mas a atribuição dos créditos foi decidida de forma administrativa e beneficiou homens de negócio muito próximos ao poder político e as vezes os próprios políticos quando tinham atividades empresariais. Apesar desses créditos terem sido um dos principais responsáveis pela expansão da produção de caju, muitos desses beneficiários aplicaram-nos em atividades não produtivas, enquanto que a maior parte dos camponeses, os principais produtores, não foram considerados elegíveis para o crédito do Banco Central (GALLI, 1990).

Foi desta forma que a GB fez a sua transição para uma economia de mercado, passando de um modelo económico centralizado com aposta em PI pouco eficientes para um modelo económico liberal orientado por instituições financeiras internacionais, onde a aposta voltou a ser a exportação de *agro-commodities*, nomeadamente o caju.

2.4 Fase da Instabilidade Governativa

A instabilidade político-governativa se instalou definitivamente na Guiné-Bissau desde o conflito militar que aconteceu no país entre 1998 e 1999. Desde a abertura democrática, em 1994, nenhum governo conseguiu permanecer no poder durante uma legislatura completa e a primeira vez que um Presidente da República democraticamente eleito terminou seu mandato foi em 2019³. Com exceção de Malam Bacai Sanhá que teve uma morte natural durante seu mandato, todos os anteriores presidentes foram retirados do poder com recurso à violência militar. Esta situação de instabilidade crónica tem prejudicado o desempenho económico do país, uma vez que não permite a implementação de nenhum plano de desenvolvimento de médio e longo

³ Com a abertura democrática (1994), a Guiné-Bissau adotou um sistema político semipresidencial, onde o Presidente da República (PR) é o chefe de Estado e o Primeiro Ministro (PM) é o chefe de Governo. O PR é eleito por sufrágio direto e tem um mandato de 5 anos. O PM é nomeado pelo PR, tendo em conta os resultados eleitorais das eleições legislativas, que tem a periodicidade de 4 anos.

prazo, bloqueia todas as reformas que deveriam ser implementadas e cria um clima desfavorável ao investimento.

A guerra de 1998 abalou a economia guineense com a queda de produção económica, particularmente a paralisação das exportações, e a destruição de infraestruturas. Em 1998, o PIB sofreu uma queda de 28% (ver anexo II – gráfico 4) e a produção agrícola, a principal atividade económica, de 17% (Governo, 2005).

As tentativas de recuperação económica no pós-conflito não conheceram sucesso uma vez que o país mergulhou logo numa nova crise governativa que originou a nomeação de 4 Primeiros Ministros entre 2000 e 2003. Durante esse período, o PIB só progrediu 1% (Governo, 2005) e os sucessivos governos, apesar da intenção de priorizar a continuidade das reformas para o desenvolvimento do setor privado, iniciadas antes da guerra, não conseguiram implementar nenhuma PE que possibilitasse o relançamento económico. Este período acabou por ser interrompido por um golpe de Estado em 2003.

A primeira sensação de alguma recuperação económica após o conflito foi sentida entre 2004 e 2005, que coincidiu com a retoma da normalidade constitucional após as eleições legislativas de 2004 e presidenciais de 2005. O novo governo conseguiu recuperar a confiança dos parceiros internacionais e elaborou o primeiro Documento Estratégico Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) para ser apresentado aos doadores numa conferência internacional. Baseado em 4 eixos principais, nomeadamente (i) a melhoria da ação governativa e da administração pública, (ii) a promoção do crescimento económico e criação de empregos, (iii) o reforço dos serviços sociais e infraestruturas de base e (iv) a melhoria da condição de vida da população vulnerável, o DENARP perspetivava, numa primeira fase, 2005-2007, objetivos de curto prazo para a reconstrução nacional pós-conflito, sendo que as ações de médio e longo-prazo só começariam a ser implementadas numa segunda fase. A conferência de doadores, que teve lugar em 2006, não teve grande sucesso na mobilização de fundos, uma vez que aconteceu numa altura em que o país vivia uma nova crise institucional que tinha levado à queda do governo responsável pela elaboração do DENARP. As autoridades guineenses esperavam obter 600 milhões de dólares, mas só obtiveram promessas de 233 milhões e os parceiros condicionaram o desembolso da ajuda à evolução da situação política e económica do país (SANGREMAN, 2016).

O caos de sucessão de governos iniciado em 2005 permaneceu até as eleições legislativas de 2008 e presidenciais de 2009. O governo que resultou destas eleições conseguiu implementar algumas reformas institucionais para melhorar o ambiente de negócios e reforçar a confiança dos investidores. Estas reformas foram acompanhadas de melhorias em termos económicos, com o crescimento do PIB a situar-se acima de 4% em 2010 e a alcançar 8% em 2011 (ver anexo II – gráfico 4), graças ao aumento dos valores das exportações (ver anexo I – gráfico 1 e 2), particularmente de caju (ver anexo I – gráfico 3). Para prosseguir com as melhorias e depois do fracasso do primeiro DENARP, o governo apresentou em 2011 o DENARP II, articulado em torno de 4 eixos, nomeadamente (i) o fortalecimento do Estado de Direito, (ii) a estabilidade macroeconómica, (iii) a promoção do desenvolvimento económico sustentável e (iv) o desenvolvimento do capital humano. Assim como o seu antecessor, o DENARP II alinhou os seus objetivos de redução da pobreza com o cumprimento da agenda internacional, nomeadamente os Objetivos do Desenvolvimento do Milénio. Além disso, particularmente o DENARP II, a nova estratégia do desenvolvimento era claramente uma retoma, com os parceiros internacionais, das reformas estruturais para dar continuidade ao processo de liberalização iniciado no final da década de 80 em que o papel do Estado deveria limitar-se ao fornecimento do suporte institucional e de infraestruturas básicas de apoio ao desenvolvimento do setor privado, enquanto motor do desenvolvimento económico. A agricultura e o turismo são definidos como setores prioritários. A indústria de transformação não era uma prioridade para o governo, que considerou que este setor não seria portador de crescimento num período de 5 anos. Por isso, apesar de reconhecerem a sua potencialidade, a transformação de caju não mereceu nenhum programa específico.

A implementação do DENARP II ficou logo bloqueada com o golpe de Estado em 2012 e o país entrou mais uma vez num novo período de recessão e de suspensão de financiamentos por parte de seus principais parceiros internacionais durante o período de transição. Este fator, combinado com a queda de preço do caju, afetou profundamente o PIB, que saiu de um crescimento de 8% em 2011 para um crescimento negativo de -1,7% (ver anexo II – gráfico 4).

O período de transição política pós-golpe terminou com as eleições legislativas e presidenciais em 2014. O novo governo elaborou um novo documento de PE denominado *Terra Ranka* que foi submetido aos doadores internacionais numa

conferência internacional em 2015. Assente em 5 eixos, (i) governação, (ii) agroindústrias, (iii) infraestruturas, (iv) desenvolvimento humano e (v) desenvolvimento urbano, o novo plano para o desenvolvimento refletia, na opinião de Sangreman (2016), o abandono da ortodoxia baseada nos programas de estabilização e ajustamento e uma apropriação pelo país da definição de suas PE com base nas suas próprias realidades. Nesta nova estratégia que teria duas etapas, 2015-2020 e 2020-2025, apesar do papel do desenvolvimento do setor privado e da melhoria do ambiente de negócios ser crucial para o desenvolvimento, o governo reconheceu que o seu próprio papel era fundamental para desencadear a industrialização, que era agora uma das prioridades, particularmente a agroindústria de caju, arroz e produtos pesqueiros, e definiu programas específicos para este setor. Alguns meses a seguir a conferência internacional de mobilização de fundos para o plano, a GB iniciou uma nova série de crises institucionais que levou à demissão do então governo e à nomeação de 6 Primeiros Ministro entre 2015 e 2019. A maior parte das promessas de ajuda, que nem cobriam a totalidade do orçamento para a implementação do plano, ficou suspensa devido à situação política.

Enfim, desde 1998 a economia guineense continua fortemente vulnerável à instabilidade política constante, que tem comprometido qualquer estratégia ou PE de médio ou longo prazo.

Além da instabilidade política, a economia guineense também depende fortemente da monocultura e exportação de caju em bruto e da flutuação de preços deste produto no mercado internacional. Nunca houve uma transformação estrutural pelo que a estrutura produtiva continua a ser dominada pela agricultura que, de acordo com o Banco Africano de Desenvolvimento (2019, pg.166), representa 45,3% do PIB, quase 85% do total do emprego e mais de 90% das exportações. O setor industrial é praticamente inexistente e a sua contribuição no total das exportações não ultrapassa 5% (ARVANITIS et al., Outlook, 2017).

Nos próximos capítulos iremos analisar de forma mais aprofundada esta dependência do setor agrícola, nomeadamente a monocultura de caju e seus efeitos na economia guineense.

Capítulo 3: O Caju na Guiné-Bissau

3.1 O caju na economia

O caju ocupa um lugar central na economia da GB e o desempenho económico deste país depende fortemente da produção e comercialização deste produto que representa mais de 90% das exportações, cerca de 70% do emprego (Banco Africano de Desenvolvimento, 2020, pg. 171), cerca de 10% do PIB e os seus impostos e taxas cerca de 10% de receitas públicas (FMI, 2017). Portanto, o seu impacto é enorme tanto junto da população como junto do Estado. Para as famílias que se dedicam à produção de caju, este geralmente costuma ser a sua maior fonte de rendimento e determina os seus poderes de compra. Além disso, como existe uma tendência por parte de pequenos agricultores, que são os principais produtores agrícola guineense, para o abandono de outras culturas pelo caju, os rendimentos e trocas derivados da comercialização deste produto são cruciais para a segurança alimentar das famílias. Para o Estado, caju tem um grande impacto em termos macroeconómicos devido a sua influência na inflação, dada à propensão dos produtores para o consumo, ao seu papel importante no fornecimento de receitas fiscais e ao facto de ser a principal fonte de divisas estrangeiras através das exportações (FMI, 2017). Este papel de caju na economia guineense também é um sinal de uma grande vulnerabilidade principalmente porque quase todo o produto é exportado sem nenhum processamento local, deixando o país com uma grande exposição à volatilidade dos preços no mercado internacional. Por tudo isto que já referimos, melhorias na capacidade de gerar receitas provenientes do setor de caju terão grandes impactos na economia guineense.

3.2 Produção

Caju é um produto originário do Brasil e foi introduzido na GB nos finais do século XIX e inícios do século XX (fase colonial) pelos portugueses. Além do potencial valor do cajueiro, que é ao mesmo tempo uma árvore robusta, sua introdução também foi uma tentativa de recuperar a fertilidade de solos degradados pelo cultivo intensivo de amendoim (CATARINO, et al., 2015). Contudo a sua expansão só começa em meados da década de 80 e houve 2 fatores que foram determinantes neste crescimento. O primeiro fator esteve ligado às alterações em termos institucionais e na orientação política iniciada com as reformas da década de 80 para uma maior liberalização da atividade económica, particularmente as modalidades de comercialização que

permitiram o aumento do preço ao produtor e alargar o papel do setor privado na economia (FMI, 2017). Essas alterações trouxeram a reorientação das prioridades do Estado, que passaram a orientar-se mais para o desenvolvimento da agricultura com fim comercial. O Estado iniciou a concessão de terras a agricultores comerciais e, como nas aldeias a posse de terra era feita na base consuetudinária, os aldeões reagiram com uma corrida à ocupação de terras através de sua transformação em terrenos agrícolas. Como o cajueiro se adaptava facilmente a esses terrenos num curto espaço de tempo, foi a solução encontrada por muitos aldeões (CATARINO, et al., 2015). É importante salientar que o aumento da procura de castanha de caju (CC) e de seu preço no mercado nacional, além das reformas do Estado, foi também influenciada pela redução de produção em Moçambique devido a guerra neste país que era um dos principais produtores daquele produto (GOMES, 2001). O segundo fator tem haver com as condições naturais propícias ao crescimento do cajueiro e a sua vantagem comparativa em relação a outros produtos. Considerando que o cultivo de caju não requer grandes exigências agrícolas, tecnológicas ou financeiras e tendo em conta o aumento dos preços, os agricultores começaram a expandir esta atividade em detrimento de outras culturas de subsistência e uma das formas de assegurar a segurança alimentar passou a ser as trocas diretas de CC por arroz (CATARINO, et al., 2015).

O cajueiro encontra-se espalhado em todas as regiões da Guiné-Bissau e sua produção é dominada por pequenos produtores familiares que contam com 80% das plantações, com média de 2 a 3 ha (KYLE, 2009). O volume de produção tem vindo a aumentar e a qualidade da castanha de caju guineense é considerada uma das melhores do mundo em termos de relação amêndoa-casca e são raros os casos em que os agricultores recorrem ao uso de fertilizantes no cultivo (SOFRECO & GETECS, 2017). Contudo, a produção enfrenta alguns desafios devido a falta de conhecimentos técnicos e de capacidade financeira dos agricultores. Na maior parte dos pomares o espaçamento e a poda das árvores não são adequados, as práticas de seleção de sementes melhoradas são inexistentes e as condições de cuidado da CC no pós-colheita levam a perdas em termos de qualidade e de quantidade (KYLE, 2009). Além disso, em algumas zonas do país os cajueiros já se encontram fora da idade de produção (SOFRECO & GETECS, 2017).

3.3 Comercialização

O comércio da CC na GB é feito através de uma cadeia doméstica que começa no produtor e termina no exportador, envolvendo vários intermediários (Ver anexo V – gráfico 7). Segundo o FMI (2017), podemos separar esta cadeia em 3 camadas. A primeira camada é formada por um grande número de pequenos agricultores que se ocupam da plantação e da colheita que é vendida ou trocada por bens de consumo. A segunda camada é formada por um conjunto de intermediários que compram a CC junto dos produtores e vendem aos exportadores. Dentro desta camada podemos distinguir intermediários do nível 1 e intermediários do nível 2. Os do nível 1 são os pequenos comerciantes localizados nas aldeias ou vendedores ambulantes que compram a CC diretamente dos produtores e formam quantidades suficientes para revender aos intermediários do nível 2. Estes últimos são os que fazem a ligação com os exportadores. De acordo com o relatório do consórcio SOFRECO & GETECS⁴ (2017), em alguns casos pode haver intermediários do nível 3, mas também existem casos em que os exportadores compram diretamente ao produtor. A terceira camada é formada por um pequeno número de exportadores, que compram junto dos intermediários para exportar principalmente para a Índia. Mais a frente, quando falarmos da CGV do caju, iremos abordar a relação de poder e a distribuição dos ganhos entre estes diferentes atores da cadeia.

3.4 Processamento

A GB dispõe de uma fraca capacidade de processamento de CC que, em termos teóricos, se situa em, 22. 470 T/ano de CC em bruto, valor que 2014 era de 30.000 T/ano. Esta redução de capacidade foi devido a falta de funcionamento de algumas unidades de transformação, que passaram de 39 em 2014 para 16 em 2017 e deixaram o nível de processamento abaixo de 1% relativamente a produção nacional (ANCA, 2017). A maior parte destes processadores são microunidades de transformação e não dispõem de capacidade técnica de executar a transformação completa do produto. Algumas delas são parceiras do Centro de Promoção de Caju, uma unidade de maior dimensão onde efetuam algumas etapas mais avançadas do processamento (ANCA,

⁴ Consórcio de consultoras contratada pelo Governo da GB para a realização de um estudo sobre a situação da cadeia de castanha de caju na GB.

2017). Mais recentemente foram instaladas algumas unidades de transformação de maior dimensão, particularmente a unidade *West Africa Cashew*⁵, com capacidade para transformar 5.000 T/ano de CC em bruto. De todas as unidades de transformação esta é a única que possui certificações de normas internacionais para exportar para mercados desenvolvidos (SOFRECO & GETECS, 2017). As transformações das outras unidades abastecem principalmente o mercado nacional e alguns mercados de países vizinhos. Existem também outros processamentos caseiros em pequenas quantidades que são vendidos no mercado informal.

O processamento de CC na GB ainda permanece muito embrionário e com grandes constrangimentos que limitam o seu desenvolvimento. Iremos abordar esta questão mais a frente quando falarmos dos constrangimentos e de políticas públicas.

Capítulo 4: A GB na CGV de Caju

A procura global por CC no mercado internacional tem aumentado nos últimos anos (ver anexo III – gráfico 5). Em termos de organização do comércio internacional, Ásia é a região que domina a produção, o processamento e o consumo de CC enquanto que África é a segunda região mais importante em termos de produção (CARVALHO & MENDES, 2015). A Índia lidera a cadeia como a principal processadora e consumidora mundial e, a seguir ao Vietname, é a segunda maior exportadora mundial de CC processada (TESSMANN, 2017). Além do mercado indiano em expansão, a União Europeia e os Estados Unidos continuam a ser os mercados de consumo mais importantes de CC processada. A função dos países africanos na cadeia, particularmente da Guiné-Bissau, é principalmente de fornecer matéria-prima para a indústria de processamento asiático, em particular a Índia e o Vietname.

4.1 Estrutura da Cadeia

A CGV de caju está organizada sob a forma de *buyer-driven*⁶. Na parte *downstream* da cadeia, ou se quisermos, nos principais mercados de consumo, além da Índia, existem pelo menos 3 grupos de atores (HARILAL, et al., 2006). No topo da cadeia encontram-se as grandes empresas retalhistas, os supermercados, que concentram o comércio do produto final nos mercados das economias mais desenvolvidas. HARILAL, et al. (2006)

⁵ Propriedade da sociedade espanhola Santy Comercial, esta unidade foi estabelecida em 2015. O grupo possui outros investimentos no país na área de hotelaria e cervejaria.

⁶ Ver gráfico 7 (anexo V), que ilustra em parte a estrutura da CGV de caju.

concluíram que as redes de supermercados vendem pelo menos 80% de CC no Reino Unido, sendo esta uma tendência cada vez maior nos países desenvolvidos. O segundo grupo da cadeia pertence a empresas de torrefação, empacotamento e distribuição. Estes compram a CC nas mãos dos importadores para fazerem a sua transformação final (torrefação e salgação) e depois venderem aos retalhistas. No último grupo do nível *downstream* encontram-se os importadores, que importam a CC dos mercados processadores, principalmente da Índia e do Vietname, e fazem a sua distribuição aos atores do segundo grupo para a última fase de acrescentar valor ao produto. Uma das características desta parte *downstream* é a sua organização vertical em termos de relacionamento entre os diferentes atores. Na parte *upstream* da cadeia, ou seja, as fases de produção e processamento, que ocorre nos países asiáticos e africanos (sendo que os africanos estão pouco presentes no processamento), o relacionamento entre os atores tem uma estrutura mais complexa e é menos coordenado (HARILAL, et al., 2006). Na Índia e no Vietname, a organização da produção e do processamento acontecem de forma mais ou menos semelhante. No topo da cadeia doméstica destes países encontram-se os exportadores. Estes, que as vezes também fazem atividades de processamento, compram a castanha nas mãos dos processadores para exportar para os mercados finais de consumo. No nível imediatamente anterior aos exportadores estão os processadores. Estes, tanto na Índia como no Vietname, na maior parte das vezes não fazem todas as atividades de processamento e às vezes são simples coordenadores destas atividades através de aluguer de suas fábricas (HARILAL, et al., 2006; LOAN, et al., 2006). Como a transformação de caju é uma atividade trabalho-intensiva, principalmente no descasque e remoção da pele, os processadores subcontratam estes serviços ou compram os produtos já semi-processados junto dos produtores para fazer a transformação final do produto para a exportação e para o abastecimento do mercado nacional. Este último aspeto significa que nesses países, os produtores, que estão na base da cadeia, muitas vezes não se limitam apenas ao fornecimento de caju em bruto aos processadores, mas também integram algumas atividades de processamento de forma a acrescentar valor ao produto comercializado. O caju guineense, depois de sair do porto de Bissau é a partir desta longa cadeia que irá entrar no mercado internacional. Ou seja, quando os importadores asiáticos adquirirem o caju guineense, depois de ter já passado por vários intermediários no mercado interno deste país, é para ser revendido aos processadores nos seus países para a sua transformação (ver anexo V – gráfico 7).

4.2 Governança

A estrutura de governança da CGV de caju compreende 2 segmentos diferentes, que correspondem aos níveis *downstream* e *upstream* que vimos acima. No primeiro, os atores do topo da cadeia nos mercados dos países do Norte atribuem cada vez mais importância à segurança e à qualidade dos alimentos (TESSMANN, 2017). Estes atores têm grande poder de controle dos restantes atores deste segmento e a forte competição entre eles os faz controlar e governar as suas cadeias de fornecimento (HARILAL, et al., 2006). Contudo, este poder de controle é muito limitado no segmento *upstream* da cadeia. Ele termina frequentemente na fase de embalagem junto dos exportadores asiáticos (TESSMANN, 2017). Dada a descoordenação e complexidade das atividades de processamento, que envolve troca de produtos processados entre firmas e a terciarização do processamento, torna-se impossível rastrear as condições de higiene e segurança em que os produtos são transformados. De igual forma, o controle de qualidade da matéria prima é também difícil, particularmente nos países exportadores de CC em bruto, onde esta atividade envolve muitos atores e intermediários. Além disso, como a CC em bruto é vendida pelo peso e não pela qualidade, os produtores e comerciantes não têm incentivos para reforçar o controle de sua qualidade.

Na cadeia de valor do caju guineense com os seus vários atores, entre produtores, intermediários e exportadores o controle de qualidade da matéria-prima em termos de humidade e de tamanho da castanha também nem sempre são assegurados, apesar dos esforços da Agência Nacional de Caju (ANCA) para exigir níveis mínimos de qualidade aceitáveis na esperança de reforçar a reputação do caju guineense no mercado internacional (TESSMANN, 2017). Contudo, apesar desta dificuldade de controlar a qualidade por parte dos importadores indianos presentes no país, estes, devido ao seu poder financeiro e à ausência ou baixos níveis de acesso ao financiamento de que sofrem os comerciantes nacionais, conseguem exercer um poder de dominação sobre os exportadores guineenses. Praticamente toda a cadeia doméstica de CC depende do pré-financiamento de importadores indianos, que fazem adiantamentos aos exportadores, estes aos intermediários e estes últimos aos produtores. Isto faz com que muitas vezes as negociações entre os atores ocorram antes do início da campanha devido à necessidade do pré-financiamento, correndo o risco de perderem oportunidades de subida de preço nas fases mais adiantadas da campanha. Os produtores costumam ser os mais prejudicados uma vez que têm pouco acesso a informações do mercado e sentem

urgência em vender seus produtos ou trocá-los por produtos de primeira necessidade (SOFRECO & GETECS, 2017). Para usarmos o mesmo termo usado por Tessman (2017) ao abordar a cadeia de caju na Costa do Marfim, em vez de um *buyer-driven*, a governança da cadeia de caju da Guiné-Bissau ocorre em termos de *trader-driven*.

Em termos de distribuição de renda na cadeia em geral, calcula-se que os produtores guineenses captam 11% do valor da CC vendida no mercado final (GOVERNO, 2014). Isto demonstra claramente que se a GB quiser obter mais ganhos na CGV de caju terá de apostar no processamento doméstico e negociar diretamente com importadores dos grandes mercados finais de consumo, i.e., começar por progredir do *trader-driven* para o *buyer-driven* e progredir na cadeia.

Capítulo 5: Constrangimentos ao Setor de Caju Guineense e Políticas Públicas

Como foi referido no capítulo anterior, o desempenho económico guineense está altamente dependente da comercialização de CC. Vimos que as condições naturais fornecem vantagem comparativa para o desenvolvimento do setor de caju, mas a instabilidade política e governativa que tem sido constante na GB desde finais do século XX não tem permitido a implementação de reformas e políticas de médio ou longo prazo que permitam melhorar o desempenho deste setor. Os sucessivos governos e planos de desenvolvimento têm definido, uns mais que outros, este setor como prioritário. Porém, a implementação de políticas não tem sido possível e os desafios têm persistido, seja para os produtores, para os comerciantes e assim como para os processadores. A mais ambiciosa e uma das mais recentes estratégias para o setor de caju é um dos eixos do Plano Estratégico e Operacional *Terra Ranka*, elaborado em 2014, que definia a agroindústria de caju como um dos setores chave para dinamizar o crescimento económico. As metas deste plano para 2025 incluía: quadruplicar a riqueza gerada pelo setor de caju, passando por uma melhoria de qualidade e de quantidade de produção e pela negociação eficaz dos preços; transformar localmente pelo menos 30% da produção nacional e; integrar-se nos circuitos comerciais dos mercados mais lucrativos. Infelizmente, a concretização deste plano ficou logo comprometida devido à instabilidade governativa que se instalou no ano a seguir à sua aprovação.

No setor de produção, que é constituído sobretudo por pequenos agricultores e que corresponde à base da cadeia de caju, o maior desafio é a flutuação de preços⁷. Pelo fato de disporem de poucas informações acerca do mercado internacional, dificilmente conseguem ter conhecimento dos preços praticados neste e não conseguem prever os níveis de procura de caju. Internamente, o valor que recebem pelos seus produtos está diretamente relacionado com os custos de transporte interno até ao porto e depois com os custos portuários (KYLE, 2009). Estes custos costumam ser elevados devido à falta de infraestruturas e do ambiente institucional para facilitar os negócios. Quanto mais os intermediários e exportadores tiverem de gastar na transportação do produto, menos é o valor que estarão dispostos a pagar aos produtores pela CC. A questão de distribuição de ganhos na cadeia doméstica de caju, particularmente os valores recebidos pelos produtores, tem sido motivo para intervenções governamentais nas campanhas de comercialização de caju. Uma das intervenções mais fortes foi em 2006, quando o governo, devido à percepção de que os comerciantes internacionais estavam em conluio para baixar os preços domésticos, estabeleceu um preço mínimo de 350 CFA/kg. Para os importadores estrangeiros, este preço não era realista, portanto retiraram-se do mercado e, como consequência, houve uma queda drástica do preço, uma acumulação de estoque pela falta de compradores e um aumento de contrabando transfronteiriço para venda da CC a melhores preços nos países vizinhos. A reação do governo foi de baixar as taxas de exportação para encorajar o regresso dos importadores estrangeiros (KYLE, 2009). Este episódio demonstra a vulnerabilidade da economia guineense ao exportar a CC em bruto e demonstra o poder dos importadores estrangeiros na cadeia de caju nacional. Desde esse episódio, o governo passou apenas a estabelecer preços de referência no início de cada campanha (KYLE, 2009). Para reduzir estes riscos, no *Terra Ranka* o governo tinha um plano para organizar os produtores e introduzir vínculos contratuais entre eles, os comerciantes e os transformadores. Como já foi referido atrás, a implementação deste plano ainda não tem sido possível devido à instabilidade política. Além de continuarem com os desafios relacionados com os preços, os produtores enfrentam ainda outros de ordem técnica. Apesar do peso de caju na agricultura e na economia guineense, a Direção Geral de Agricultura não dispõe de nenhum programa específico dedicado à este setor, isto ao mesmo tempo que a pesquisa nacional sobre caju está praticamente parada e, quando funciona, a instituição

⁷ Ver o Quadro 2 no Anexo I sobre os preços ao produtor.

responsável por isso carece de meios de divulgação dos resultados junto dos produtores e estes continuam com défice de conhecimentos técnicos acerca de cuidados a ter com os pomares (SOFRECO & GETECS, 2017). De acordo com o Relatório de 2019 sobre a Comercialização e Exportação de Caju, elaborado pela ANCA, os desafios têm contribuído para baixar o nível de produtividade por hectare, que é estimado entre 433 a 442 kg/hectare contra 600 a 1000 kg/hectare em países como a Índia, o Vietname e a Tanzânia. Isto acontece ao mesmo tempo que tem diminuído a qualidade da CC em termos de tamanho.

Em termos de processamento, o setor enfrenta grandes constrangimentos que bloqueiam o seu desenvolvimento. Os principais desafios enfrentados pelos processadores podem ser resumidos nos seguintes pontos (KYLE, 2009): (i) concorrência com os exportadores para o acesso à matéria-prima e formação de stock; (ii) elevados custos de investimento, principalmente quando comparado com Moçambique, que é o país africano com melhor desempenho em termos de exportação. Estes custos estão relacionados com aquisição de terra, compra e taxas de importação de equipamentos e; (iii) falta ou dificuldade de acesso ao crédito. Outros constrangimentos que ainda podemos acrescentar têm a ver com o imposto de 5% sobre a CC processada e com a falta de capacidade técnica e de certificação de qualidade para os produtos (SOFRECO & GETECS, 2017).

Em resposta ao desafio de acesso ao financiamento e devido à necessidade de promover o processamento local da CC foi criado em 2011 o Fundo de Promoção da Industrialização de Produtos Agrícolas (FUNPI) através da criação de uma sobretaxa de 50 CFA por cada kg de CC exportada em bruto. O FUNPI foi criado numa altura em que as exportações de caju guineense estavam a alcançar níveis históricos (FMI, 2015) e previa linhas de crédito e fundos de assistência técnica e de garantia para facilitar o acesso ao crédito bancário aos processadores. Contudo, este fundo gerido pelo Governo e pela Câmara de Comércio, Indústria e Agricultura não conseguiu alcançar os seus objetivos devido à ausência de regras de gestão e de utilização de recursos assim como os critérios de elegibilidade para o seu uso (SOFRECO & GETECS, 2017). Uma parte do fundo acabou por ser usada pelo governo de transição depois do golpe de estado de 2012 para aliviar a situação orçamental que se encontrava em mau estado com a retirada de apoios de parceiros internacionais. O fundo acabou por vigorar apenas até 2014 para depois ser desativado.

No quadro da estratégia para o desenvolvimento do setor de caju no plano *Terra Ranka*, o governo definiu algumas estratégias para a promoção da industrialização do setor de caju de modo a atingir a meta de processamento de 30% da CC nacional. Aliado ao desenvolvimento da produção, a estratégia passaria por criar um polo económico em Bissau com uma Zona Económica Especial que sediaria uma grande unidade de processamento e várias outras unidades médias em praticamente todas as restantes regiões administrativas do país (GOVERNO, 2014). Estas estratégia não chegou a sair do papel e, além de não dar resposta a alguns constrangimentos dos processadores que elencamos acima, o plano não foi acompanhado de nenhuma PI específica para este setor que explicasse, por exemplo, como é que essas unidades de transformação seriam implementadas.

É sempre uma tarefa difícil avaliar as estratégias desenhadas para a promoção do setor de caju na GB, uma vez que elas praticamente não chegam a ser implementadas devido à instabilidade política e à falta de fundos, e as que são implementadas costumam ser apenas para o curto prazo.

Capítulo 6: Potencialidades de *Upgrading* e Propostas de Políticas Públicas

Quando se analisa a economia guineense geralmente constitui uma grande preocupação a sua dependência extrema à monocultura e exportação de CC em bruto. Para reduzir esta dependência, têm sido apontados dois caminhos: (i) diversificação da economia através de introdução de novos produtos e (ii) progressão para a industrialização do setor de caju.

A via da diversificação é principalmente apontada pelos parceiros financeiros internacionais, particularmente o FMI, que critica a concentração acentuada das exportações na CC em bruto e a concentração do destino dos produtos exportados (FMI, 2015). Contudo, o próprio FMI também reconhece a viabilidade do segundo caminho, ou seja, apostar no processamento da CC, enquanto primeiro passo para a diversificação (FMI, 2017).

Reconhecemos que apostar no processamento sem diversificar a base produtiva guineense comporta grandes riscos, nomeadamente riscos climáticos e de doenças e pestes que podem comprometer a produção e a própria transformação. Contudo,

concordamos com as posições que defendem a aposta no processamento da CC. Apontamos as seguintes razões para fundamentar a nossa posição: Primeira: A GB é um país onde os recursos financeiros são extremamente limitados para o investimento na economia. O país é extremamente dependente da ajuda externa, que, com a constante instabilidade política, se tornou muito volátil. Seguindo a ideia de Hirschman no seu conceito de *linkages*, que vimos no primeiro capítulo, devido à esta limitação em termos de disponibilidade de capital, por mais que a diversificação seja louvável, requereria muito mais recursos para desencadear vários setores em simultâneo, uma vez que a expansão de outras culturas por si só pode abolir os riscos da monocultura, mas não é garantia de mais rendimentos para o país. Continuaríamos numa situação de exportação de produtos agrícolas com baixo ou nenhum valor acrescentado. Portanto, a GB deve seguir a aposta na transformação de CC e, uma vez que uma indústria depende sempre de recursos de outras, poderá desencadear a diversificação a partir de atividades tanto no *upstream* como no *downstream* do processamento de caju. Segunda: a expansão do caju não foi por acaso, resultou do crescimento de seu preço no mercado internacional e de sua vantagem comparativa para os agricultores. Portanto, enquanto estas condições persistirem, os agricultores continuarão a ver mais vantagens na produção de caju do que em cultivar produtos alternativos. Terceira: A aposta no processamento deverá resultar no aumento do rendimento junto dos produtores e, sendo estes pequenos agricultores, não existe variável com maior impacto no rendimento dos pobres como este (KYLE, 2009) e, ao mesmo tempo, criaria vários postos de emprego.

A experiência dos países transformadores de CC nos ensinam que o *upgrading* através da industrialização não acontece por acaso, ele é induzido pelo Estado através de PI direcionadas e específicas para um determinado setor. Na Índia, os processadores beneficiam de proteção do seu mercado doméstico através do estabelecimento de tarifas de importação extremamente altas sobre a CC processada (TESSMANN, 2017). No Vietname, as empresas de processamento recebem bônus do Estado a partir de um certo volume de processamento e os produtores beneficiam de vários tipos de apoio, como a isenção de taxas no uso de terrenos agrícolas para culturas como o caju, suporte de crédito na compra de fertilizantes e pesticidas, subsídios no preço de sementes de alta produtividade, etc. (LOAN, et al., 2006). Em Moçambique, país que conheceu uma expansão na transformação de 3 MT, em 2002, para 35000 MT, em 2014, foi imposta uma taxa de exportação de 18% sobre a CC exportada em bruto e as receitas recolhidas

serviram para financiar a pulverização de cajueiros, a produção e distribuição de sementes e o apoio ao processamento doméstico (ANTONIO & GRIFFITH, 2017). Pelo que acabamos de ver, se a GB quiser fazer *upgrading* no seu setor de caju e romper com a forma como está inserida nesta CGV – *trader-driven* numa cadeia vertical – o caminho a seguir deverá passar por implementar políticas específicas que promovam a produção e o processamento.

Em termos de produção, entendemos que é preciso promover o *product upgrading*, não apenas para reforçar a reputação do caju guineense no mercado internacional, como tem sido defendido pela ANCA através do programa de controlo de qualidade, mas principalmente para manter as propriedades bio do produto. Os agricultores guineenses raramente usam químicos no processo de produção, contudo, esta natureza biológica do caju guineense ainda não tem reconhecimento no mercado e os próprios agricultores não dispõem de informações devidas acerca da valorização deste tipo de produto no mercado internacional. São necessárias políticas que promovam a certificação biológica do caju guineense. Na GB o caju tem se mantido resistente à propagação de doenças e pestes, contudo existem casos localizados que, segundo a ANCA (2017), foi uma das razões, entre várias outras, para a queda de produção em 2017. Para superar esta preocupação e para que os agricultores continuem sem a necessidade de recorrer ao uso de fertilizantes e pesticidas, é preciso redinamizar e criar centros de pesquisas e canais de divulgação dos resultados para que os produtores possam ter acesso a mais conhecimentos técnicos de cuidados a ter. Em geral, o volume de produção da CC tem aumentado, apesar da queda de produtividade em algumas regiões devido à idade avançada dos cajueiros e à falta de cuidados dos pomares (SOFRECO & GETECS, 2017). Sendo a CC um produto estratégico para a agroindústria que se pretende gerar, o Estado deve criar um sistema de incentivos e de prémios para os produtores que cumpram as normas de cuidado.

Em relação ao processamento, já tivemos oportunidade de abordar as principais dificuldades enfrentadas pelos processadores e as principais barreiras de entrada neste ramo. Para reduzir estes constrangimentos, é preciso que o Estado desenvolva PI de apoio à este setor e que sejam coerentes com o objetivo de promover a produção e acabar com a pobreza dos agricultores. Na definição das políticas, estes dois objetivos, muito interligados entre si, parecem muitas vezes antagónicas. O aumento do preço no produtor acaba por ser sempre um desafio para os processadores. Quando o preço no

produtor diminui, significa que os processadores têm acesso mais barato a matéria-prima, mas levanta problemas não só da pobreza dos agricultores, mas também de receitas do Estado, devido ao aumento de contrabando transfronteiriço para a procura de melhores preços nos países vizinhos. Dizemos isto porque uma das políticas do Estado para proteger os processadores da concorrência de importadores asiáticos poderia ser o aumento de taxas de exportação de CC em bruto como foi feito em Moçambique. Contudo, para o caso da GB é preciso ter algum cuidado a implementar esta medida uma vez que pode ter efeitos negativos sobre o preço do produtor. Lundy (2012) cita um relatório do BM de 2006 em que se estimou que um aumento de 10% nas taxas de exportação pode resultar numa perda de 14% no valor recebido pelo produtor, isto porque se o preço internacional se mantiver, os compradores para manterem as suas margens irão transferir os custos para o produtor. O estabelecimento do FUNPI, segundo estimativas do BM, reduziu os preços junto do produtor na ordem de 20% (HANUSCH, 2016). Isto também acontece porque o Estado não dispõe de nenhum mecanismo para controlar os preços negociados nas aldeias entre os compradores e os agricultores. Uma outra consequência disto é o aumento de contrabando, que é boa notícia para o produtor, uma vez que aumenta a concorrência entre os compradores, mas que é péssimo para o Estado, uma vez que perde uma parte significativa de receitas. Hanusch (2016) evidenciou isso no seu estudo, ao demonstrar, por estimativas, os níveis de contrabando durante a vigência do FUNPI (ver anexo VI – Gráfico 8).

Atualmente, os processadores gozam de uma proteção de 8%, resultante de impostos e tarifas de exportação de CC em bruto, porém, ainda não é o suficiente para suportar a concorrência dos poderosos importadores asiáticos. Uma das razões adicionais para o Estado acudir a preocupação dos processadores é porque esta concorrência não é apenas uma questão de livre funcionamento do mercado. Os importadores asiáticos estão sediados em *hubs* financeiros asiáticos onde beneficiam de acesso preferencial ao crédito que os processadores africanos não têm (TESSMAN, 2019). É de nossa opinião que o Estado, com as devidas cautelas, deve aumentar os impostos de exportação da CC em bruto, e com as receitas constituir um fundo que sirva de garantia de crédito junto dos bancos para financiar processadores e pequenos agricultores. Uma das finalidades desse fundo poderia ser o financiamento de compra de estoques de CC para que os processadores tenham acesso à matéria-prima durante o ano todo. É imperativo que este fundo seja acompanhado de um quadro institucional que estabeleça de forma clara a

forma e os critérios de elegibilidade para a sua utilização. Para acautelar eventuais perdas por parte de pequenos produtores, uma parte do fundo deve ser para apoiar os camponeses que cumpram com as normas de cuidado dos pomares e o Estado deve promover a organização dos agricultores em cooperativas, para que estas possam estabelecer contratos de fornecimento com os processadores. Um dos critérios para os processadores beneficiarem de apoios a partir deste fundo deve ser a sua disponibilidade para estabelecer contratos com as cooperativas agrícolas. Esta solução reduzirá as oscilações dos valores nacionais de CC em bruto e tem o potencial de aumentar os preços que os processadores estão dispostos a pagar. Em Moçambique, os processadores estão aptos a pagar até 20% acima dos valores pagos pelos exportadores (ANTONIO & GRIFFITH, 2017).

Para aumentar o vínculo entre produtores e processadores e como uma forma de baixar custos de transporte, as fábricas devem estar localizadas o mais próximo possível dos pomares em vez de estarem concentradas em Bissau. Como a CC é um produto que perde grande parte de seu peso e volume com o descasque, quanto mais próximo as fábricas estiverem dos pomares, menores serão os custos de transportação do produto. Esta descentralização das fábricas também ajudará a reduzir os custos de terra para o estabelecimento de plantas de processamento, que é um dos constrangimentos sentidos pelos processadores (KYLE, 2009). Porém, é importante salientar que para que esta descentralização se ocorra e seja bem-sucedida, o Estado deve fornecer as infraestruturas que permitam o escoamento do produto, nomeadamente as infraestruturas rodoviárias e portuárias.

Um outro obstáculo enfrentado pelos processadores tem a ver com as certificações de qualidade para cumprir com os padrões exigidos nos grandes mercados internacionais. Estas certificações costumam ser muito caras e constituem uma grande barreira à entrada nesses mercados. Tendo em conta as crescentes preocupações de consumidores e retalhistas dos mercados do Norte com as questões de higiene e segurança, que os processadores asiáticos não têm conseguido satisfazer, existe um nicho no mercado que os processadores guineenses poderiam aproveitar. Dada à esta situação, o estado deve promover e incentivar o cumprimento das exigências de higiene e segurança e apoiar a sua certificação. Esta oportunidade de mercado em conjunto com a crescente procura de produtos biológicos garantem um nicho de mercado que pode ser uma grande oportunidade para os processadores guineenses. Todavia, os processadores deverão

estar atentos aos mercados emergentes que são consumidores de caju, que por regra costumam ser menos exigentes em termos de qualidade, como é o caso do mercado dos Emirados Árabes Unidos. Um dos maiores processadores na GB, que cumpre com grande parte dos padrões de qualidade, tem feito sua aposta nesse mercado asiático (SOFRECO & GETECS, 2017).

Se com a produção o Estado deve incentivar o *product upgrading*, no processamento deve fazer a mesma coisa para o *process upgrading*. No caso da GB nem se trata apenas de um *process upgrading*, mas principalmente de um *functional upgrading*, ou seja, adquirir novas funções na cadeia, uma vez que até aqui a atividade de transformação de caju é praticamente insignificante no país. Daí que o resultado do *upgrading* será permitir a GB subir para funções de maior valor na cadeia. Mas, para que o *upgrading* seja possível, além das políticas que propusemos acima, também entendemos que o Estado deveria criar estratégias para estimular as exportações com valor acrescentado. Esta estratégia deveria contemplar a introdução de isenções temporárias de taxas de exportação de CC processada para empresas qualificadas assim como isenções, também de forma temporária, de taxas sobre a importação de equipamentos cruciais para a atividade de transformação.

Havendo um clima político favorável, acreditamos que a introdução das propostas de PI específicas para o setor de caju contribuirá para reestruturar e reforçar a presença da GB no mercado internacional e, particularmente, permitir a este país subir na CGV de caju e acumular mais ganhos a partir de produção, transformação e exportação de CC. Isso também contribuirá para redinamizar a atividade económica nacional com o desenvolvimento de outras atividades relacionadas com o processamento.

Conclusão

Em virtude da extrema dependência da GB de exportação de CC, debate-se a necessidade de alteração da estrutura produtiva do país com vista a reduzir a vulnerabilidade de sua economia face à tendência para a monocultura e à volatilidade do preço da matéria prima. Espera-se que esta mudança traga rendimentos mais estáveis e ganhos maiores no comércio internacional.

Tendo em conta o debate teórico na primeira parte deste texto, a industrialização continua a ser uma aposta viável e indispensável para os PED. A experiência dos países do “milagre asiático” veio reforçar esta necessidade de industrialização com a

particularidade de que esta, para ser mais eficiente e gerar mais rendimentos, deve ser orientada para o exterior.

No contexto contemporâneo, com a emergência das CGV, a industrialização continua a ser imprescindível para os PED, agora com a particularidade de que os países já não têm a necessidade de desenvolver indústrias inteiras, mas, em vez disso, especializarem-se em tarefas específicas dentro da cadeia. Os países que conseguem obter maior acumulação de capital são aqueles que fazem *upgrading* em termos de sua especialização na cadeia movendo-se para atividades de maior valor acrescentado e são capazes de captar tecnologia. Foi o que os países emergentes, como a China e outros, conseguiram fazer no setor da manufatura regular.

Vimos que esta questão das CGV e da necessidade do *upgrading* também é uma realidade no contexto de *agro-commodities*, embora aqui com particularidades específicas. O sucesso da Malásia no setor de óleo de palma resultou de sua capacidade de realizar *upgrading* em termos de produção e transformação de um produto considerado estratégico para o crescimento económico deste país.

Estas experiências da Malásia, dos países emergentes, dos países do “milagre asiático” ou mesmo de países atualmente mais desenvolvidos, não só confirmaram a importância de industrialização no processo de desenvolvimento económico, mas também que os Estados têm um papel determinante na sua promoção. Praticamente todos estes países usaram, uns mais que outros, PI específicas direcionadas para setores considerados chave para o desenvolvimento económico. Vimos que na própria CGV de caju, os países com melhor desempenho em termos de *upgrading*, como a Índia, o Vietname e Moçambique, tiveram que recorrer à PI para o efeito.

Com base nestas experiências e no debate teórico e considerando o contexto específico da GB, concluímos que é importante a alteração da estrutura produtiva guineense e que esta deve passar pela promoção de *upgrading* no setor de caju. Para isso, o Estado deve adotar PI específicas para este setor e incentivar a melhoria de qualidade de CC enquanto matéria-prima. Desta forma, a GB estará a criar o *product*, o *process* e o *functional upgrading*, ou seja, mover para atividades de maior valor na cadeia. As políticas devem ser coordenadas para que possam beneficiar tanto os transformadores como os produtores.

Para finalizar, é importante salientar que as mudanças propostas neste trabalho são condicionadas pela dinâmica política do país.

Bibliografia

- ADMINISTRAÇÃO DO CÍRCULO ADUANEIRO, 1915. Estatística do comércio e da navegação referente ao ano de 1915. Bolama.
- ADMINISTRAÇÃO DO CÍRCULO ADUANEIRO, 1916. Estatística do comércio e da navegação referente ao ano de 1916. Bolama.
- ADMINISTRAÇÃO DO CÍRCULO ADUANEIRO, 1917. Estatística do comércio e da navegação referente ao ano de 1917. Bolama.
- ADMINISTRAÇÃO DO CÍRCULO ADUANEIRO, 1918. Estatística do comércio e da navegação referente ao ano de 1918. Bolama.
- ADMINISTRAÇÃO DO CÍRCULO ADUANEIRO, 1919. Estatística do comércio e da navegação referente ao ano de 1919. Bolama.
- ADMINISTRAÇÃO DO CÍRCULO ADUANEIRO, 1920. Estatística do comércio e da navegação referente ao ano de 1920. Bolama.
- AGÊNCIA NACIONAL DE CAJU, 2017. *Relatório sobre a Campanha de Comercialização e Exportação de Caju*. Bissau.
- AGÊNCIA NACIONAL DE CAJU, 2019. *Relatório da Campanha de Comercialização e Exportação de Caju – 2019*. Bissau.
- AGUILAR, R. & STENMAN, A., 1997. From Structural Adjustment to Economic Integration. *Africa Spectrum*, Volume 32, pp. 71-96.
- ANDREONI, A. & CHANG, H.-J., 2016. Industrial Policy and the Future of Manufacturing. *Economia e Politica Industriale*, Volume 43.4, pp. 491-502.
- ANTONIO, L. & GRIFFITH, G., 2017. The Cashew Value Chain in Mozambique: Analysis of Performance and Suggestions for Improvement. *International Journal on Food System Dynamics*, Volume 8 (1), pp. 208-221.
- ARVANITIS, Y., ROFFARELLO, L. M. & IE, I., 2017. Guiné-Bissau 2017. *African Economic Outlook*.
- BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2019. Perspetivas Económicas em África 2019. *Notas sobre países*. [Online]
Disponível em: <https://www.afdb.org/en/documents/document/perspectivas-economicas-em-africa-2019-107320> [Consultado em julho 2020].
- BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2020. Perspetivas Económicas em África 2020. *Notas sobre países*. [Online]
Disponível em: <https://www.afdb.org/en/documents/perspetivas-economicas-em-africa-2020> [Consultado em julho 2020].

- BARRIENTOS, S., GEREFFI, G. & ROSSI, A., 2010. Economic and social upgrading in a global production networks: Developing a framework for analysis. *International Labor Review*, Volume 150. 3-4, pp. 319-340.
- BIELSCHOWSKY, R., 2009. Sixty years of eclac: structuralism and neo-structuralism. *Cepal Review*, nº97, April. pp. 171-192.
- CARVALHO, B. & MENDES, H., 2015. Cashew Chain Value in Guiné-Bissau: Challenges and Contributions for Food Security: A Case Study for Guiné-Bissau. *International Journal on Food System Dynamics*, Volume 1, pp. 1-13.
- CASSOLA, N., 1985. Estratégias de Desenvolvimento Comparadas na Guiné-Bissau: Finais dos Anos 60 e Anos 80. *Edição AEISE/CESA -*, Volume Documentos de trabalho Nº 3.
- CATARINO, L., MENEZES, Y. & SARDINHA, R., 2015. Cashew Cultivation in Guinea-Bissau – risks and challenges of the success of a cash crop. *Scientia Agricola*, Volume 75, pp. 459-467.
- CHANG, H.-J., HAUGE, J. & Irfan, M., 2016. Transformative Industrial Policy for Africa, CAP 4. *Economic Comission for Africa*, pp. 57-110.
- CHANG, H.-J. & ANDREONI, A., 2016. Industrial policy in a changing world: Basic principles, neglected issues and new challenges. *Cambridge Journal of Economics* 40.
- CHANG, H.-J., HAUGE, J. & IRFAN, M., 2016. Transformative Industrial Policy for Africa, CAP 3. *Economic Comission for Africa*, pp. 27-54.
- CHANG, H.-J., HAUGE, J. & IRFAN, M., 2016. Transformative Industrial Policy for Africa, CAP 5. *Economic Comission For Africa*, pp. 113-167.
- CHENERY, H. B., 1975. The Structuralist Approach to Development Policy. *The American Economic Review*, Vol. 65(Papers and Proceedings of the Eighty-seventh Annual Meeting of the American Economic Association), pp. 310-316.
- COE, N. M., DICKEN, P. & HESS, M., 2008. Global production networks: realizing the potential. *Journal of Economic Geography*, Volume 8, pp. 271-295.
- CYPHER, J. M., 2014. Developmentalist theories of economic development. Em: *The Process of Economic Development*. Fourth Edition ed. London: Routledge, pp. 164-196.
- CYPHER, J. M., 2014. Heterodox theories of economic development. Em: *The Process of Economic Development*. Fourth Edition ed. London: Routledge, pp. 197-233.
- DEEPAK, L., 1985. Misconceptions of Development Economics. *Finance & Development*, June, Volume 22, pp. 10-13.
- ESTÊVÃO, J., 2004. Desenvolvimento económico e mudança institucional : o papel do Estado. *Instituto Superior de Economia e Gestão - DE Working papers nº 08/2004/DE/CEsA*.
- FMI, 2015. *GUINÉ-BISSAU - TEMAS SELECIONADOS*, Washington, D.C.: Relatório do FMI no 15/195.

- FMI, 2017. *Guiné_Bissau: Documento sobre Temas Seleccionados*. Relatório do FMI n.º 17/381 ed. Washington, D.C.: s.n.
- FURTADO, C., 1989. Entre inconformismo e reformismo. *Revista das Revistas*, Volume 4 (8), pp. 166-187.
- GALLI, R. E., 1987. On Peasant Productivity: The Case of Guinea-Bissau. *Development and Change*, Volume 18, pp. 69-98.
- GALLI, R. E., 1990. Liberalisation is not enough: structural adjustment and peasants in Guinea-Bissau. *Review of African Political Economy*, Volume 17:49, pp. 52-69.
- GEREFFI, G., 2014. Global value chains in a post-Washington world. *Review of International Political Economy*, Volume 21, No. 1, pp. 9 - 37.
- GEREFFI, G. & STURGEON, T., 2013. Global value chain-oriented industrial policy: the role of emerging economies. *Global value chains in a changing world*, Volume CAP. 14, pp. 329-360.
- GIBBON, P., 2003. Commodities, donors, value chain analysis and upgrading. *Danish Institute for International Studies*.
- GOMES, A., 2001. le diagnostique de la situation économique et sociale. *Programme des Nations Unies pour le Développement - Representation de la Guinee-Bissau*.
- GOVERNMENT, State Secretariat For Planning and International Cooperation, 1983. *Bissau Round-Table. Vol I*.
- GOVERNO, 2014. *PLANO ESTRATÉGICO E OPERACIONAL 2015-2020 "Terra Ranka"*. Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/gbs176530.pdf> [Acesso em Julho de 2020]
- GOVERNO, 2005. *Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP). Versão corrigida* em outubro de 2005 na base do denarp adotado em agosto de 2004. Disponível em: <https://www.mindbank.info/item/3636> [Acesso em julho de 2020]
- GOVERNO, 2011. *Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II)*. Disponível em: <https://guinea-bissau.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/DENARPIIFMI.pdf> [Acesso: julho de 2020]
- HANUSCH, M., 2016. Guinea-Bissau and the cashew economy. *MFM Practice Notes*, Volume N 11, pp. 1-8.
- HARILAL, K. N. et al., 2006. Power in global value chains: Implications for employment and livelihoods in the cashew nut industry in India. *International Institute for Environment and Development*.
- KAPLINSKY, R. & MORRIS, M., 2016. Thinning and thickening: Productive sector policies in the era of global value chains. *The European Journal of Development Research*, Volume 28. 4, pp. 625 - 645.
- KRUEGER, A. O., 1990. Government Failures in Development. *The Journal of Economic Perspectives*, Volume 4, nº 3, pp. 9-23.

- KYLE, S., 2009. Cashew Production in Guinea Bissau. *Working Paper, Department of Applied Economics and Management Cornell University*, Volume WP 2009-25.
- LEWIS, A. W., 1969. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. Em: *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, pp. 406-456.
- LOAN, L. T., PHUONG, D. H. & HUNG, V., 2006. *Cashew nuts supply chains in Vietnam: A case study in Dak Nong and Binh Phuoc provinces, Vietnam*. Chiang Mai, Thailand, Southeast Asian Network for Agroforestry Education.
- LUNDY, B. D., 2012. Playing the Market: How the Cashew “Commoditiescape” Is Redefining Guinea-Bissau’s Countryside. *Culture, Agriculture, Food and Environment*, Volume 34, p. 33–52.
- MISSIO, F., JR, F. G. & OREIRO, J. L., 2015. The structuralist tradition in economics: methodological and macroeconomics aspects. *Revista de Economia Política*, Volume 35, nº2, pp. 247-266.
- PIPKIN, S. & FUENTES, A., 2017. Spurred to Upgrade: A Review of Triggers and Consequences of industrial upgrading in the global value chain literature. *World Development*, Volume 98, pp. 536-554.
- PREBISCH, R., 1949. O Desenvolvimento Económico da América Latina e seus Principais Problemas. *Revista Brasileira de Economia*, Volume 3, pp. 47-111.
- REDA, C. & HASANOV, F., 2019. The return of the policy that shall not be named: Principles of Industrial Policy. *International Monetary Fund*, Volume WP/19/74.
- SANGREMAN, C., 2016. A Política Económica e Social na Guiné-Bissau. *Working Paper CEsa CSG*, Volume WP 146.
- SCHUMACHER, R., 2012. Adam Smith’s theory of absolute advantage and the use of doxography in the history of economics. *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, Volume 2, pp. 54-80.
- SCHUMACHER, R., 2013. Deconstructing the Theory of Comparative Advantage. *World Economic Review*, Volume 2, pp. 83-105.
- SOFRECO & GETECS, 2017. *Rapport De Diagnostic: Etude diagnostic de la filière anacarde en Guinée-Bissau*, s.l.: s.n.
- TESSMAN, J., 2019. Global value chains and policy practice: The making of linkages in the Ivorian cashew industry. *Competition & Change*, pp. 1-18.
- TESSMANN, J., 2017. Governance and upgrading in South–South value chains: evidence from the cashew industries in India and Ivory Coast. *Global Networks*, Volume 18(2), pp. 264-284.
- TONG, Y.-S., 2017. Vertical specialisation or linkage development for agro-commodity value value chain upgrading? The case of Malaysian palm oil. *Land Use Policy*, Volume 68, pp. 585-596.
- TRIENEKENS, J. H., 2011. Agricultural value chains in developing countries a framework for analysis. *International food and agribusiness management review*, Volume 14, pp. 51-82.

WITKOWSKA, E. A., 2016. Reconsideration of the Prebisch-Singer Hypothesis. *Real-world economics review*, Volume 76, pp. 95-108.

The Observatory of Economic Complexity, *Yearly Exports - Guinea Bissau*. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/gnb#top> [Acesso em setembro de 2020].

The Observatory of Economic Complexity, *Product Trade - Trade Forecasts - Cashew nuts fresh or dried*. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/hs92/cashew-nuts-fresh-or-dried> [Acesso em setembro de 2020].

World Bank, *Exports of Goods and Services (annual % growth) - Guinea Bissau*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.KD.ZG?locations=GW> [Acesso em setembro de 2020].

World Bank, *Exports of Goods and Services (constant 2010 US\$) - Guinea Bissau*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.KD?locations=GW> [Acesso em setembro de 2020].

World Bank, *Exports of Goods and Services (% of GDP) - Guinea Bissau*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=GW> [Acesso em setembro de 2020].

World Bank, *GDP Growth (annual %) - Guinea Bissau*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=GW> [Acesso em setembro de 2020].

<https://www.cepal.org/pt-br>

Anexos

Anexo I

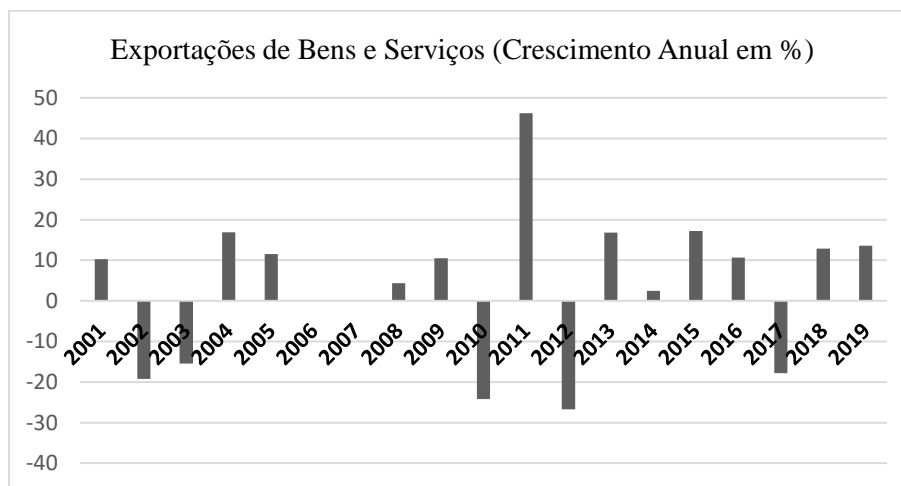
Exportações da Guiné-Bissau

Quadro 1 – Principais Exportações da Guiné-Bissau 1915 - 1920

Produto	1915	1916	1917	1918	1919	1920	Ano
Amendoim	176933	258143	343508	80802	869954	968518	Valor (escudo)
	12216169	7142961	10583318	2481699	16792662	12944423	Quantidade (Kg)
Amêndoa de Palma	209783	470987	873885	436120	959401	1013782	Valor (escudo)
	4746527	7284788	11201582	5787519	968384	10219405	Quantidade (Kg)
Couro	131961	131961	131961	131961	131961	131961	Valor (escudo)
	312032	312032	312032	312032	312032	312032	Quantidade (Kg)
Borracha	41271	41271	41271	41271	41271	41271	Valor (escudo)
	151004	151004	151004	151004	151004	151004	Quantidade (Kg)

Fonte: Anuários Estatísticos da Guiné 1915 – 1920

Gráfico 1 – Crescimento Anual do Valor das Exportações de Bens e Serviços em %



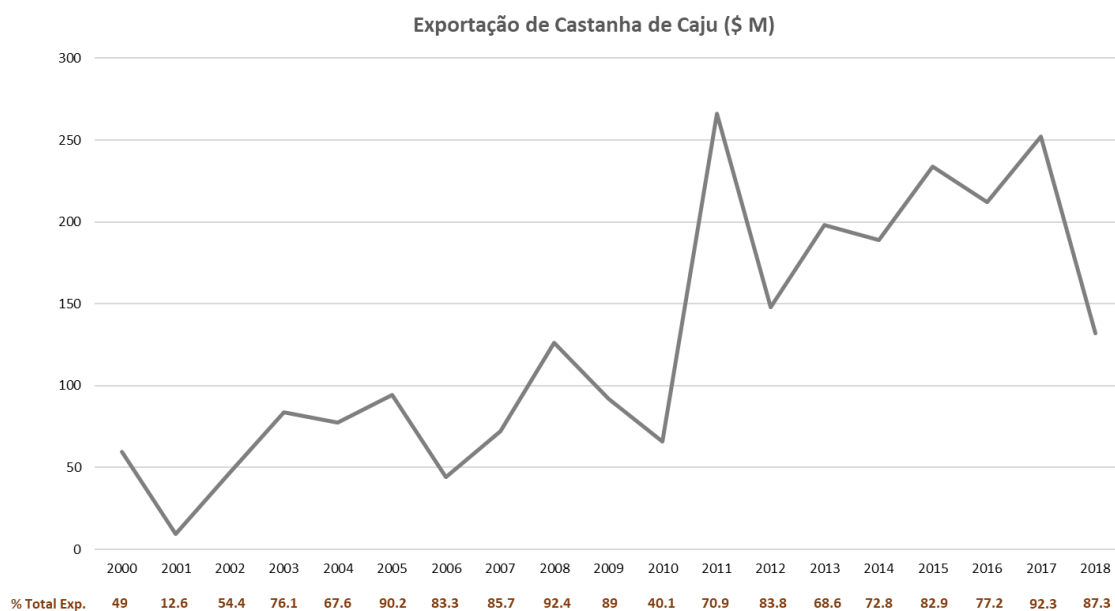
Fonte: Banco Mundial (elaboração própria) – Disponível em <https://data.worldbank.org/indicador/NE.EXP.GNFS.KD.ZG?locations=GW> (acesso: setembro 2020).

Gráfico 2 – Exportações de Bens e Serviços (*Constant 2010 US\$*) e seu peso (%) no Valor do PIB



Fonte: Banco Mundial (elaboração própria) - Disponíveis em <https://data.worldbank.org/indicador/NE.EXP.GNFS.KD?locations=GW> e <https://data.worldbank.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS?locations=GW> (acessos: setembro 2020).

Gráfico 3 – Guiné-Bissau - Exportações de Castanha de Caju em \$ M e % desse valor no total das exportações



Fonte: *The Observatory of Economic Complexity* (elaboração própria) – Disponível em <https://oec.world/en/profile/country/gnb> (acesso: setembro 2020).

Quadro 2 – Evolução da Exportação da Castanha de Caju 2010 - 2019

Anos	Preço Médio ao produtor (Fcfa/Kg)	Base Tributaria USD/TM	Quantidade Exportada (TM)	Variação	
				TM	%
2010	270	600	122 248,00	-	-
2011	330	750	174 000,00	51 752,00	42,33
2012	300	850	125 000,00	- 49 000,00	- 28,16
2013	125	850	134 410,00	9 410,00	7,53
2014	250	850	138 673,00	4 263,00	3,17
2015	538	900	180 679,00	42 006,00	30,29
2016	521	950	192 000,00	11 321,00	6,27
2017	821	950	168 000,00	- 24 000,00	- 12,50
2018	474	1150	147 464,00	- 20 536,00	- 12,22
2019	351	950	195 597,00	48 133,00	32,64
Média	398	880	157 807,10		

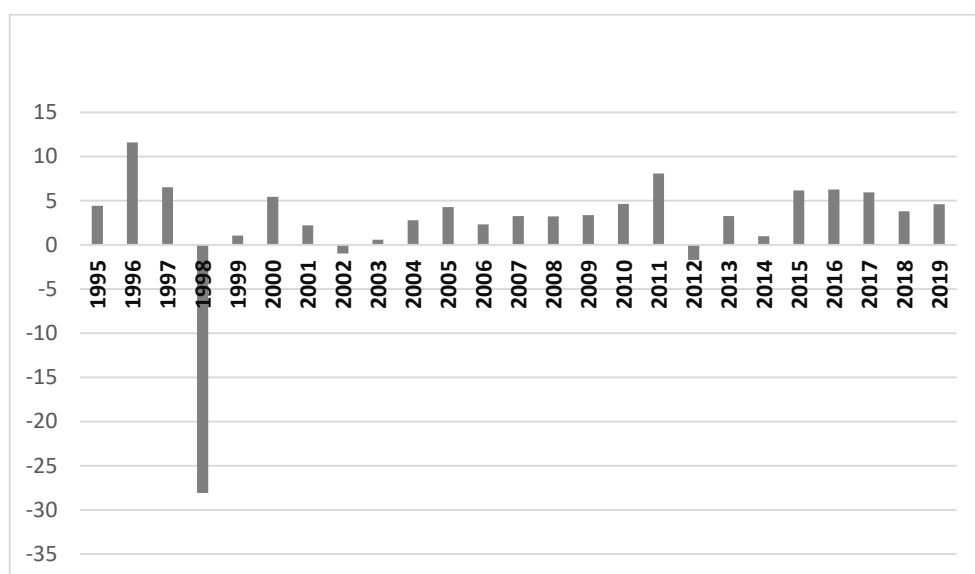
Fonte: ANCA (2019)

*A quantidade exportada em 2019 contou com uma parte da safra de 2018 que ficou nos armazéns.

Anexo II

Crescimento Económico – Guiné-Bissau

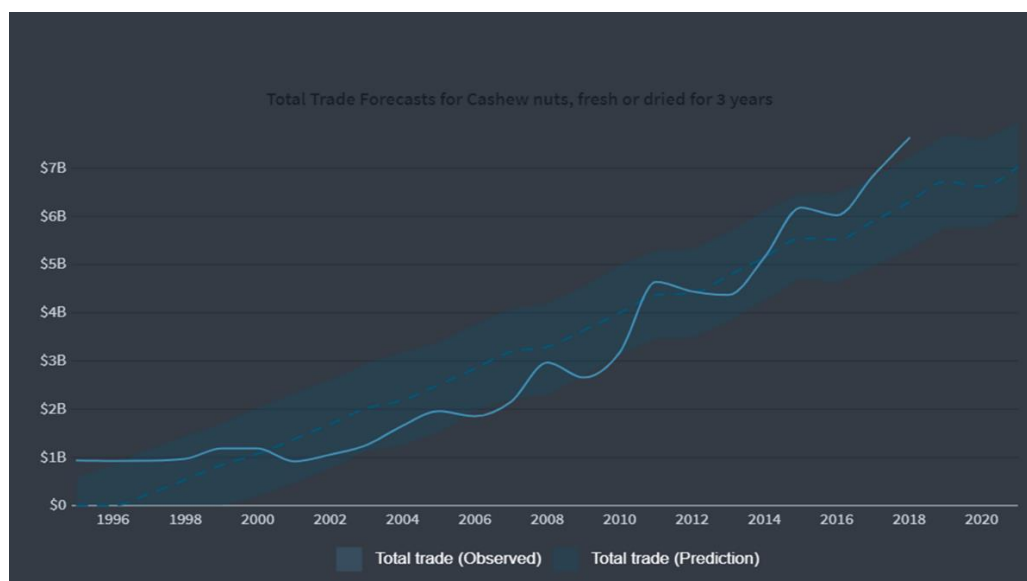
Gráfico 4 – Guiné-Bissau – Crescimento do Valor do PIB em %



Fonte: Banco Mundial (elaboração própria) – Disponível em <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=GW> (acesso, setembro 2020).

Anexo III

Gráfico 5 - Comércio Internacional de Caju



Fonte: *The Observatory of Economic Complexity* – Disponível em <https://oec.world/en/profile/hs92/cashew-nuts-fresh-or-dried> (acesso, setembro 2020).

Anexo IV

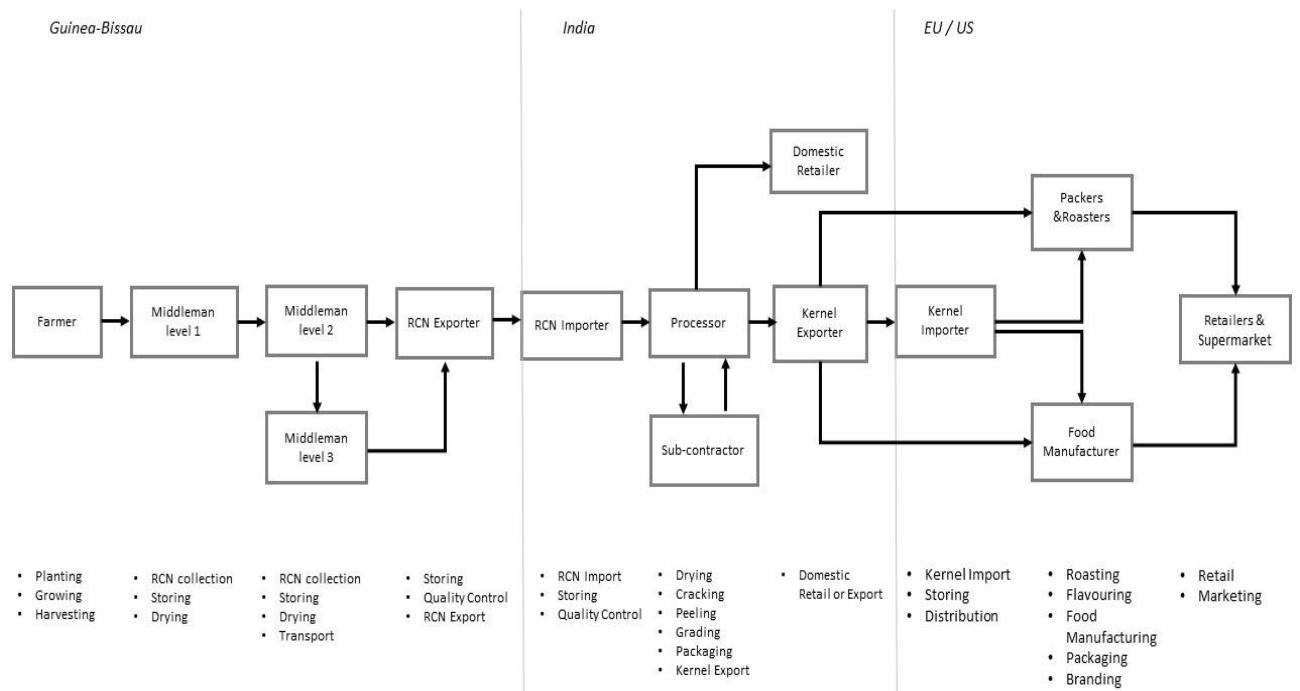
Gráfico 6 - Compras de *commodities* selecionadas por agências estaduais, 1978-81 (em Toneladas Métricas)

Produto	1978	1979	1980	1981
Arroz	1,915	11,824	6,016	1,547
Amendoim	18,584	18,418	15,683	6,475
Óleo de Palma	156	92	10.3	12
Coconote	13,823	7,230	8,183	8,735

Fonte: *Food and Agriculture Organization*, citado por Galli (1987), página 92.

Anexo V

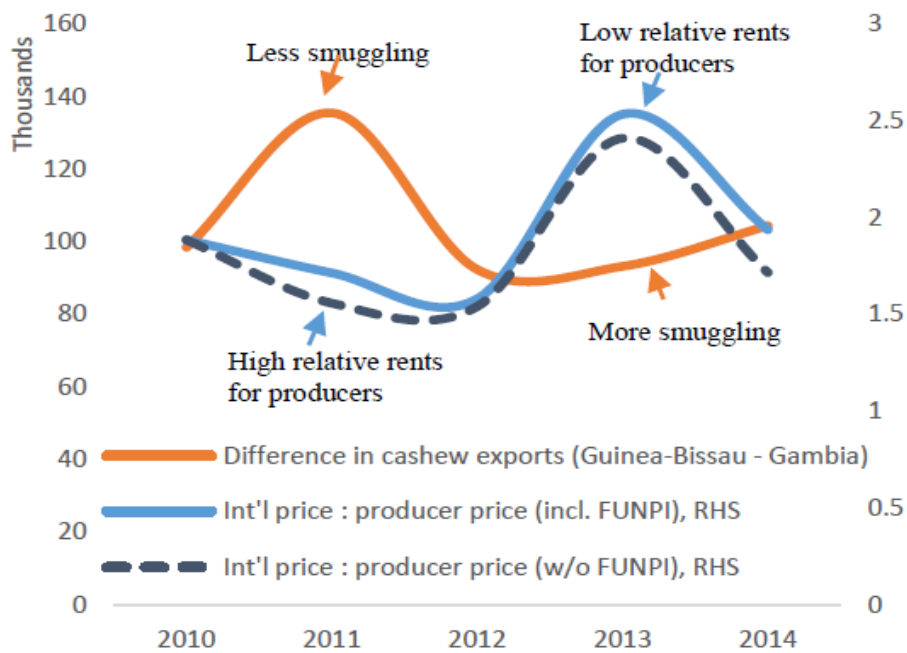
Gráfico 7 – A Guiné-Bissau na CGV de Caju



Fonte: FMI (2017); Tessman (2017) – Adaptado

Anexo VI

Gráfico 8 – Estimativa de níveis de contrabando



Fonte: FMI e COMTRADE citado por Hanusch (2016), página 3.