Comissão Europeia

UMA AGENDA ÁFRICA-EUROPA PARA A TRANSFORMAÇÃO RURAL

Relatório do Grupo de Trabalho para a África Rural

Agricultura e Desenvolvimento Rural

PREFÁCIO DOS COMISSÁRIOS JOSEFA LEONEL CORREIA SACKO, NEVEN MIMICA E PHIL HOGAN

Gostaríamos de felicitar o Grupo de Trabalho pelo presente relatório abrangente e excelentemente fundamentado, que nos incita a fazer mais e melhor. O relatório é informativo e inovador – o que constitui a sua maior força. Em primeiro lugar, reconhece a nova realidade de África e da Europa enquanto parceiros mundiais em pé de igualdade, devendo cada continente orientar o seu próprio desenvolvimento. Em segundo lugar, defende que as soluções para a agricultura serão encontradas fora da agricultura, mediante uma abordagem territorial do desenvolvimento rural em sentido lato. Deve eliminar-se definitivamente a compartimentação. Em terceiro lugar, sublinha a importância de políticas adequadas como elemento-chave para desenvolver o setor agroalimentar e as zonas rurais e, neste contexto, a Europa e África podem apoiar-se nas suas vastas capacidades e experiência. Em quarto lugar, demonstra que os agricultores e a indústria alimentar estão no mesmo barco e devem trabalhar lado a lado para tirar partido das novas oportunidades que serão proporcionadas pela zona de comércio livre continental africana, bem como criar os mercados regionais necessários para a segurança alimentar de África a longo prazo. Por último, através de uma série de recomendações no sentido de associar diretamente os agricultores, as cooperativas, a sociedade civil e o setor privado à elaboração das políticas e ao seu próprio futuro, confere uma legitimidade democrática, que está no cerne do investimento responsável e do desenvolvimento sustentável.

Durante os próximos meses, a UE e a UA escolherão a forma de traduzir o relatório em ações no terreno. O plano de ação solicitado no relatório poderá ser o primeiro resultado de uma agenda rural destinada a dar à nova Aliança África-Europa um verdadeiro significado. Estamos firmemente determinados a alcançar este objetivo, e o presente relatório será um documento de referência essencial para as próximas etapas.

Tom ARNOLD (Vorsitzender)

Former Interim Coordinator, Scaling Up Nutrition (SUN) Movement
Former Chief Executive, Concern Worldwide

Kees BLOKLAND

Managing director Agriterra, board member AgriCord and Agri-ProFocus

Albert ENGEL

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn, Eschborn, Germany

Chinwe IFEJIKA SPERANZA

Professor of Geography and Sustainable Development, Unit Leader Sustainable Land Management, Institute of Geography, University of Bern, Bern, Switzerland

Bruno LOSCH

Lead political economist, CIRAD (French Agricultural Research Centre for International Development) and co-director of the Centre for the Study of Governance Innovation, University of the Western Cape, South Africa

Baudouin MICHEL

Special Envoy for Francophone Africa, EU, UA and UNESCO, African Parks Network, South Africa
Lecturer, University of Liège-Gembloux Agro-Bio Tech, Belgium
Director, ERAIFT, Democratic Republic of Congo
CEO, Domaine de Katale, Democratic Republic of Congo
Chairman Democratic Republic of Congo Chapter, African Fine Coffee Association

Francesco RAMPA

Head of Programme, Sustainable Food Systems, European Centre for Development Policy Management

Christine WIECK

Professor for Agricultural and Food Policy, Institute of Agricultural Policy and Markets, University of Hohenheim, Germany

Mashiri ZVARIMWA

Professional Natural Scientist – South African Council for Natural Scientific Professions (SACNASP)

Primeira reunião do Grupo de Trabalho para a África Rural, realizada em 24 de maio de 2018, com os Comissários Josefa Leonel Correia Sacko, Neven Mimica e Phil Hogan

Membros do Grupo de Trabalho para a África Rural e autores do relatório

Tom Arnold (presidente)

Kees Blokland

Albert Engel

Chinwe Ifejika Speranza

Bruno Losch

Baudouin Michel

Francesco Rampa

Christine Wieck

Mashiri Zvarimwa

ÍNDICE

Síntese 8

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO 11

CAPÍTULO 2: CONTEXTO DA TRANSFORMAÇÃO AGRÍCOLA E RURAL DE ÁFRICA 15

2.1. Diversidade de África e desafios comuns 16

2.2. Dinâmica demográfica, emprego e migrações 17

2.3. Investimento na população africana 18

2.4. Política e governação 19

2.5. Políticas europeias e africanas no domínio da agricultura 20

2.6. Relação comercial da UE com África e coerência das políticas para o desenvolvimento 21

2.7. Evolução da relação política entre África e a UE 22

CAPÍTULO 3: ABORDAGEM TERRITORIAL DA CRIAÇÃO DE EMPREGO E DO CRESCIMENTO DOS RENDIMENTOS 25

3.1. Por que motivo é importante? 26

3.2. Contexto e desafios estratégicos 27

3.2.1. Legado geográfico e evolução das relações entre zonas rurais e urbanas em África 27

3.2.2. Desenvolvimento de África no mundo globalizado do século XXI 28

3.3. Principais domínios de ação 29

3.3.1. Aplicar uma Abordagem Territorial 29

3.3.2. Apoiar as infraestruturas em prol do desenvolvimento 30

3.3.3. Reforçar as instituições e as redes económicas e sociais locais 31

CAPÍTULO 4: GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS SOLOS E DOS RECURSOS NATURAIS E AÇÃO CLIMÁTICA 33

4.1. Por que motivo é importante? 34

4.2. Contexto e desafios estratégicos 34

4.2.1. Estado dos solos e dos recursos naturais africanos 34

4.2.2. Riscos inerentes às alterações climáticas em África 36

4.3. Principais domínios de ação 37

4.3.1. Integrar a gestão dos solos e dos recursos naturais e a ação climática em políticas e programas 37

4.3.2. Financiar a ação climática 39

4.3.3. Criar sistemas alimentares resilientes às alterações climáticas e sustentáveis 39

CAPÍTULO 5: APOIO À TRANSFORMAÇÃO SUSTENTÁVEL DA AGRICULTURA AFRICANA 41

5.1. Por que motivo é importante? 42

5.2. Contexto e desafios estratégicos 42

5.2.1. Crescimento do setor agrícola em África 42

5.2.2. Recursos fundiários e estruturas das explorações agrícolas em África 43

5.2.3. Opções de modernização da agricultura africana 44

5.3. Principais domínios de ação 45

5.3.1. Estratégia de transformação agrícola 45

5.3.2. Fomentar os sistemas de investigação, educação e inovação 47

5.3.3. Melhorar os mercados e aumentar as produções agrícolas 48

5.3.4. Promover as organizações e cooperativas de agricultores 50

CAPÍTULO 6: DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA ALIMENTAR E DOS MERCADOS ALIMENTARES AFRICANOS 53

6.1. Por que motivo é importante? 54

6.2. Contexto e desafios estratégicos 54

6.2.1. Competitividade da indústria alimentar africana 54

6.2.2. Investimento 55

6.2.3. Cadeias de valor competitivas 55

6.2.4. Fragmentação dos mercados 55

6.2.5. Requisitos em matéria de segurança e qualidade dos alimentos 56

6.3. Principais domínios de ação 56

6.3.1. Aumentar a competitividade da indústria alimentar africana 56

6.3.2. Aumentar o investimento do setor privado na indústria alimentar africana 57

6.3.3. Promover o desenvolvimento das cadeias de valor 58

6.3.4. Aprofundar a integração do comércio regional 59

6.3.5. Melhorar a segurança e qualidade dos alimentos 60

6.4. Cooperação África-UE na promoção de uma indústria alimentar profissional 60

CAPÍTULO 7: UMA AGENDA AGROALIMENTAR E RURAL NO ÂMBITO DA «NOVA ALIANÇA ÁFRICA-EUROPA PARA INVESTIMENTOS E EMPREGOS SUSTENTÁVEIS» 63
Ação N° 1: Apoiar a governação rural e um programa de ação local e inovador, baseado numa abordagem territorial 64
A-1.1. Mobilizar iniciativas locais no âmbito de um programa de ação local 64
A-1.2. Criar uma rede de desenvolvimento territorial e ligá-la a iniciativas europeias 65
Ação N° 2: Integrar a sustentabilidade ambiental e promover a ação climática 66
A-2.1. Acelerar o cofinanciamento dos planos relativos à alimentação no âmbito dos quadros africanos de ação climática, nomeadamente através de mecanismos internacionais de financiamento da ação climática 66
A-2.2. Consolidar o acesso seguro à terra 66
Ação N° 3: Lançar uma iniciativa assente no conhecimento, na inovação e na criação de redes em prol da transformação da agricultura e das zonas rurais 67
A-3.1. Criar plataformas de conhecimento para servir de base ao diálogo sobre políticas a nível nacional e regional 67
A-3.2. Implementar polos de inovação a fim de apoiar os empresários agrícolas e de promover a adesão à era digital dos serviços de extensão, da aprendizagem e da formação profissional 67
Ação N° 4: Melhorar o acesso das pequenas e médias empresas agrícolas e alimentares ao financiamento privado e aos instrumentos de cooperação da UE 68
A-4.1. Incrementar a assistência técnica para ajudar o setor agroalimentar a preparar projetos de investimento suscetíveis de receber financiamento 68
A-4.2. Plataforma Agroempresarial UA-UE 68
Ação N° 5: Incrementar o desenvolvimento sustentável das cadeias de valor, a integração regional e o comércio intrarregional 69
A-5.1. Utilizar, promover e divulgar ferramentas e métodos para avaliar as cadeias de valor em termos económicos, ambientais e sociais 69
A-5.2. Incrementar o apoio à integração regional e à harmonização da regulamentação sanitária e de segurança dos alimentos por meio de uma plataforma de partilha de conhecimentos 69
Ação N° 6: Reunir a experiência europeia e africana em matéria de agricultura e desenvolvimento rural 70
A-6.1. Promover programas de geminação para ligar os peritos de associações, empresas e entidades públicas aos seus congéneres 70
A-6.2. Estabelecer um intercâmbio entre os agricultores e os seus pares da sociedade, das empresas e dos governos 70
O que se segue a partir daqui?

SÍNTESE

Nos próximos 30 anos, a população ativa africana aumentará, passando a ter mais 800 milhões de pessoas. Gerar empregos e rendimentos suficientes para satisfazer as necessidades destas pessoas será um dos maiores desafios políticos e económicos dos nossos tempos. O presente relatório propõe estratégias e políticas, potenciando a cooperação entre África e a Europa, a fim de permitir ao setor agroalimentar e à economia rural africana dar resposta a este desafio.

O continente africano regista o crescimento demográfico mais elevado à escala mundial no século XXI, prevendo-se que conte 2 500 milhões de pessoas em 2050. A maioria da população africana manter-se-á rural até aos anos 2040, apesar da urbanização crescente: como tal, será necessário dar especial ênfase à economia rural na futura estratégia de desenvolvimento.

A conjuntura política e económica global de África determinará de que modo o setor agroalimentar e a economia rural irão desenvolver-se. O relatório salienta a diversidade de África, a necessidade de abordar a governação e o investimento nas pessoas em África e o aprofundamento da relação de África com a Europa.

Os países africanos são muito diferentes em termos de estrutura económica, desafios ambientais, política e governação. Se, por um lado, muitos têm vindo a registar taxas de crescimento assinaláveis e a atrair investimento nacional e estrangeiro, por outro, no extremo oposto do espetro de desenvolvimento, encontram-se países envolvidos em conflitos, Estados frágeis, com instituições inoperantes, e Países Menos Desenvolvidos (PMD). A posição de um país nesse espetro determina a sua futura estratégia de desenvolvimento e o equilíbrio relativo entre as prioridades de curto e longo prazo, os diferentes setores económicos e o investimento na melhoria da governação.

O facto de África ter a população mais jovem e registar o crescimento demográfico mais elevado no mundo ao longo das próximas décadas representa uma oportunidade económica significativa. Contudo, para que esta oportunidade possa ser aproveitada, é necessário um investimento significativo e continuado na nutrição, na educação e na saúde da população. Esse investimento terá de ser realizado sob uma liderança política africana que aplique políticas públicas fortes, com a participação do setor privado e da sociedade civil locais e o apoio de uma cooperação multilateral e bilateral de longo prazo, de fundações e de associações profissionais.

A UE continua a ser o principal parceiro comercial de África, a sua principal fonte de investimento direto estrangeiro (IDE) e de ajuda ao desenvolvimento e, enquanto vizinho próximo, um aliado fundamental no domínio da segurança. A nova Aliança África-Europa para investimentos e empregos sustentáveis, proposta pelo Presidente Juncker no seu discurso sobre o Estado da União 2018, vai elevar a relação entre África e Europa para um novo patamar.

O Grupo de Trabalho para a África Rural insere as suas recomendações relativas à transformação do setor agroalimentar e da economia rural de África neste quadro de aprofundamento das relações políticas e de alargamento do âmbito de intervenção e das possibilidades de financiamento graças à nova Aliança.

Em relação àquilo que é necessário fazer, propomos quatro domínios de ação estratégicos, a contemplar a médio a longo prazo, enquanto base para a necessária transformação. Na perspetiva de curto a médio prazo, propomos seis iniciativas, coerentes com os quatro domínios de ação estratégicos a longo prazo, que África e a UE terão de pôr rapidamente em prática para iniciarem o aprofundamento da sua colaboração no setor agroalimentar e da economia rural.

As recomendações relativas aos quatro domínios de ação estratégicos são as seguintes:

1. UMA ABORDAGEM TERRITORIAL PARA A GERAÇÃO DE RENDIMENTOS E A CRIAÇÃO DE EMPREGO

Defendemos uma abordagem territorial do desenvolvimento, realçando os benefícios de um investimento público e privado reforçado e da prestação de serviços básicos em localidades de pequena e média dimensão e nas zonas rurais. A finalidade desta abordagem é olhar além do setor agrícola propriamente dito, explorar o potencial das zonas rurais e das cidades secundárias, reforçar a capacidade das populações locais, nomeadamente das mulheres e dos jovens, e conferir meios de ação às instituições locais, regionais e nacionais. Tal abrange um apoio europeu a iniciativas regionais e locais que tenham em conta a dimensão do género e aos polos de inovação. Sugerimos formas de a UE partilhar com os seus parceiros africanos a sua própria experiência no desenvolvimento rural de base local.

2. GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS SOLOS E DOS RECURSOS NATURAIS E AÇÃO CLIMÁTICA

Identificamos políticas destinadas a gerir de modo sustentável os solos e os recursos naturais de África e a utilizar a ação climática para criar sistematicamente resiliência perante os impactos das alterações climáticas. Adotar uma abordagem baseada nos sistemas alimentares em relação às políticas agroalimentares e aos investimentos permite visar simultaneamente a sustentabilidade económica, ambiental e social.

3. TRANSFORMAÇÃO SUSTENTÁVEL DA AGRICULTURA AFRICANA

Reconhecendo a grande diversidade dos contextos agrícolas nos vários países africanos, propomos medidas no sentido de alcançar um crescimento agrícola rápido e inclusivo, utilizando e preservando o pleno potencial dos recursos ecológicos para conceber, em conjunto com os agentes locais, um novo paradigma de desenvolvimento. Damos especificamente primazia à agricultura familiar, ao reforço das capacidades das organizações de agricultores, à intensificação das práticas agrícolas sustentáveis e aos sistemas agroalimentares, com base num compromisso reforçado em prol da criação de um ambiente económico e institucional favorável ao setor. Os governos, as sociedades e os agricultores africanos devem, em conjunto, impulsionar esta transformação.

4. DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA ALIMENTAR E DOS MERCADOS ALIMENTARES AFRICANOS

Formulámos recomendações sobre a forma de apoiar a indústria alimentar africana por meio do desenvolvimento das cadeias de valor locais e regionais, de um melhor acesso a financiamentos

e da criação de um ambiente favorável. É possível melhorar o acréscimo de valor através de um aumento dos investimentos do setor privado, uma maior eficiência na utilização dos recursos e normas de segurança dos alimentos mais rigorosas, bem como da intensificação do comércio intra-africano de produtos agrícolas e alimentares.

As propostas relativas às iniciativas de curto a médio prazo incluem: o desenvolvimento de um programa de ação inovador de base local, adaptado às circunstâncias africanas; a aceleração do financiamento dos planos relativos à alimentação no âmbito dos quadros africanos de ação climática; a criação de plataformas de conhecimento e de polos de inovação para apoiar os empresários agrícolas e a utilização das tecnologias da informação e da comunicação para os serviços de extensão, a aprendizagem e a formação profissional; o desenvolvimento de uma Plataforma UA-UE para o setor agroalimentar o apoio à preparação de investimentos; o aumento do apoio à integração comercial regional e à harmonização da regulamentação sanitária e de segurança dos alimentos; e a promoção de programas de geminação e de intercâmbios entre os agricultores e os seus pares da sociedade, das empresas e dos governos.

A combinação de propostas de curto e longo prazo representa uma sequência de políticas, em que as medidas de curto prazo representariam as primeiras realizações em termos de resultados de desenvolvimento, às quais deveriam seguir-se ganhos sustentáveis obtidos com os investimentos a longo prazo na intensificação agrícola, agroindústria, infraestruturas, comércio intrarregional e investimentos reforçados.

Em relação ao modo como esta transformação deve ser realizada, recomendamos fundamentalmente que África e a UE implementem uma parceria inovadora para o desenvolvimento inclusivo e sustentável do setor agroalimentar e da economia rural em África. África dispõe de um plano geral para o seu desenvolvimento agrícola: o Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP), executado aos níveis nacional, regional e continental. Na nossa ótica, os quatro domínios estratégicos propostos são fulcrais para a transformação; devem ser compatíveis com qualquer plano no âmbito do CAADP e complementar a execução deste último, por exemplo, assegurando uma dimensão territorial e a necessária articulação entre o desenvolvimento agrícola, a diversificação da economia rural e a gestão sustentável dos solos e dos recursos naturais.

Um elemento-chave desta parceria deverá consistir numa liderança africana política e estratégica, apoiada pela experiência e financiamento europeus. Nesta sua parceria com África, a UE pode recorrer à sua própria experiência de integração política, económica e social, assim como aos seus 50 anos de experiência na execução de uma política agrícola e de desenvolvimento rural de longo prazo. Os ensinamentos obtidos nas últimas décadas de cooperação para o desenvolvimento entre África e Europa poderão igualmente servir de base. A filosofia de desenvolvimento da Europa procura essencialmente garantir resultados sustentáveis, que reflitam as prioridades locais. Antevendo uma futura relação de igual para igual, consideramos que o diálogo sobre políticas, que permita assegurar uma coerência das políticas dos dois lados, deve ser um elemento importante da relação. Tal deveria desencadear o apoio necessário às instituições para a aplicação de políticas adequadas. A UE precisa de realizar progressos em termos de coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD) no que respeita às políticas agrícola, comercial, ambiental e de migração. Propomos a instauração de um diálogo entre as diversas partes interessadas para reforçar as orientações existentes sobre conduta empresarial e investimento responsáveis e para dar resposta às questões relativas às importações de bens alimentares e ao investimento direto estrangeiro nos países africanos. Somos favoráveis à participação das partes interessadas africanas nas avaliações da CPD e à utilização de plataformas conjuntas em que possam ser abordadas questões sobre a CPD.

A parceria África-UE deve funcionar a três níveis: entre pessoas, entre empresas e entre governos. Instituiria um diálogo entre as diversas partes interessadas a todos os níveis, começando pelo plano local, e permitiria uma ligação mais próxima entre as sociedades, as comunidades empresariais e os governos africanos e europeus. O reforço das capacidades, nomeadamente das mulheres e dos jovens africanos, a governação participativa e o envolvimento das instituições de ensino e de investigação são aspetos que devem ser parte integrante da parceria.

Há margem para melhorar a coordenação entre as instituições da UE e os seus Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem pan-europeia mais integrada e inclusiva de apoio ao desenvolvimento agroalimentar e rural em África. A parceria deverá ser dirigida, nos próximos anos, por um grupo de líderes africanos e europeus, de modo a assegurar um apoio político e a sua implementação.

Ao finalizarmos o relatório, estamos perfeitamente cientes da dimensão do desafio enfrentado por África no que respeita ao emprego. Uma mensagem central do relatório é a importância de um investimento significativo e continuado nas pessoas em África e a necessidade de realizar todo o potencial de crescimento do setor agroalimentar e da economia rural de África, para que o desafio relativo ao emprego tenha alguma hipótese de ser superado. Consideramos que o presente relatório apresenta um leque de opções políticas, ajustadas para refletir as realidades locais, nacionais e regionais, a fim de responder ao desafio em causa.

Enquanto Grupo de Trabalho, gostaríamos que o nosso relatório fosse objeto de um seguimento em duas etapas: em primeiro lugar, um compromisso político de alto nível no sentido de aplicar o espírito e a letra das principais recomendações; em segundo lugar, um plano de execução acordado e seguido pela Comissão Europeia e pela Comissão da União Africana. Gostaríamos de sugerir a próxima Conferência Ministerial UA-UE, a realizar em junho de 2019, como ocasião para esse seguimento, podendo constituir uma oportunidade para melhorar o diálogo sobre políticas e para lançar um plano de ação para o setor agroalimentar e a economia rural, com base nas iniciativas a curto prazo propostas no presente relatório, no âmbito da nova Aliança África-Europa. Exortamos a UA e a UE a darem este passo decisivo e a colocarem a cooperação no setor agroalimentar e rural no cerne da relação entre os dois continentes.

/1

INTRODUÇÃO

A África e a Europa estão intimamente ligadas pelos povos, pela geografia e pela história. A sua relação evoluiu significativamente ao longo dos últimos 60 anos. Os dois continentes estão ligados à escala mundial por acordos internacionais como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável[1], a Agenda de Adis Abeba[2] sobre o financiamento do desenvolvimento e o Acordo de Paris sobre alterações climáticas (COP 21)[3], todos celebrados durante o ano de 2015. A UA e a UE construíram uma relação política forte e parecem dispostas a aprofundá-la ao longo das próximas décadas.

Em setembro de 2018, o Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, propôs, no seu discurso sobre o Estado da União[4] uma nova Aliança África-Europa para investimentos e empregos sustentáveis, com o intuito de criar até 10 milhões de postos de trabalho nos próximos cinco anos. A Aliança proposta identifica uma série de ações, nomeadamente: 1) investimento estratégico e reforço do papel do setor privado; 2) investimento na educação e na aquisição de competências; 3) melhoria do clima empresarial e de investimento; 4) plena exploração do potencial da integração económica e do comércio; e 5) mobilização de um importante pacote de recursos financeiros. Uma perspetiva a longo prazo é alcançar um acordo de comércio livre global entre a África e a UE, com base na zona de comércio livre continental africana (AfCFTA), que, em fevereiro de 2019, contava com a adesão de 52 membros da UA.

Os setores agrícola e alimentar – a seguir designados «setor agroalimentar» – e as zonas rurais têm uma importância fundamental na economia e na sociedade tanto de África como da UE. O aprofundamento das relações políticas e a possibilidade de intensificar a cooperação entre os setores agroalimentares dos dois continentes formam o estímulo que deu origem à criação do Grupo de Trabalho para a África Rural.

O Grupo de Trabalho foi constituído em maio de 2018, com o intuito de aconselhar a Comissão Europeia quanto à melhor maneira de contribuir para o desenvolvimento sustentável e a criação de emprego no setor agroalimentar e na economia rural de África. Foram-lhe atribuídas as seguintes tarefas:

- prestar aconselhamento sobre o modo de acelerar o impacto através de uma melhor coordenação com as iniciativas existentes para impulsionar os investimentos públicos e privados na agricultura, no setor agroempresarial e no desenvolvimento agroindustrial em África;
- analisar formas de partilhar experiências e conhecimentos obtidos a partir das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural da Europa, com vista a criar oportunidades de emprego e gerar rendimentos nas zonas rurais africanas;
- identificar estratégias para promover e estabelecer as prioridades para a reforma das políticas e da regulamentação no domínio agrícola nos países africanos, em consonância com a Declaração de Malabo[5] no âmbito do CAADP[6], e, neste contexto, facilitar os investimentos privados responsáveis da UE na agricultura e no setor agroempresarial africanos, com o intuito de promover quer o comércio intra-africano quer as exportações;
- identificar estratégias para apoiar os jovens que enveredam por uma carreira na agricultura, no setor agroempresarial e na agroindústria.

Um desafio político e económico crucial dos nossos tempos prende-se com aquilo que deverá ser feito para gerar empregos suficientes e rendimentos sustentáveis para a população ativa africana em rápido crescimento. Em 2020, 26 milhões de africanos e africanas juntar-se-ão à população ativa, um número que subirá para 33 milhões por ano até 2030. Entre 2020 e 2050, prevê-se que a população ativa africana passe a contar com mais 800 milhões de pessoas aproximadamente, o que representará 76 % do aumento na população ativa mundial[7]. O presente relatório propõe estratégias e políticas destinadas a permitir que o setor agroalimentar e a economia rural africanos contribuam o mais possível para superar esse desafio.

Após este capítulo inicial, o capítulo 2 descreve a diversidade política, económica e ambiental de África, bem como o contexto mais alargado no qual irá desenvolver-se o setor agroalimentar africano. Um dos aspetos centrais desse capítulo incide na necessidade de investir na nutrição, educação e saúde da população africana, por forma a enfrentar os desafios que se perfilam em matéria de emprego e rendimentos. Os capítulos 3 a 6 propõem quatro domínios de ação estratégicos, que, do nosso ponto de vista, deveriam servir de pedras basilares da transformação do setor agroalimentar africano e da sua economia rural. Estes domínios incluem o recurso a uma abordagem territorial do desenvolvimento económico e da criação de emprego (capítulo 3), uma gestão sustentável dos solos e dos recursos naturais e a ação climática (capítulo 4), uma transformação no setor agrícola (capítulo 5) e o desenvolvimento da indústria alimentar e dos mercados alimentares africanos (capítulo 6). As recomendações formuladas nos capítulos 3 a 6 dizem respeito ao horizonte de médio e longo prazo. O capítulo 7 propõe seis ações de curto a médio prazo que consideramos que a África e a UE devem implementar para dar início à sua colaboração reforçada em prol do setor agroalimentar e da economia rural. Estas recomendações poderão constituir uma Agenda Agroalimentar e Rural no âmbito da nova Aliança África-Europa.

1. Nações Unidas Agenda para o Desenvolvimento Sustentável, Sítio Web. (2015A)
2. Nações Unidas Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, Sítio Web. (2015b)
3. Nações Unidas Acordo de Paris, Tratado, 2015c.
4. Comissão Europeia Estado da União 2018: rumo a uma nova «Aliança África – Europa» para aprofundar as relações económicas e estimular o investimento e o emprego, Sítio Web 2018.
5. União Africana Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP), NEPAD, Sítio Web, 2003.
6. União Africana MDeclaração de Malabo sobre o Crescimento Agrícola Acelerado e a Transformação para a Prosperidade Partilhada e Melhoria dos Meios de Subsistência., (2014)
7. Losch B. (2016) Structural transformation to boost youth labour demand in sub-Saharan Africa: The role of agriculture, rural areas and territorial development, The role of agriculture, rural areas and territorial development», Employment Working Papers, n.º 204, OIT, Genebra, 2016. Os números relativos a 2020 e a 2050 foram atualizados pelo autor, com base na edição de 2017 das Perspetivas Demográficas Mundiais das Nações Unidas, sítio Web.

Recomendamos que a África e a UE implementem uma parceria inovadora para a transformação inclusiva e sustentável do setor agroalimentar e da economia rural de África. Através do Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP), este continente dispõe da sua própria agenda para o desenvolvimento agrícola, que intervém aos níveis nacional, regional e continental. Contudo, consideramos que os quatro domínios de ação estratégicos propostos pelo Grupo de Trabalho são fulcrais para qualquer processo de transformação, constituindo áreas nas quais a UE tem especial legitimidade para estabelecer parcerias com África, em virtude da sua própria experiência e princípios.

Na nossa ótica, a parceria deverá ser liderada por África em termos políticos e estratégicos e ser apoiada pela experiência, pelo conhecimento e pelo financiamento europeus. A UE pode inspirar-se na sua própria experiência de integração política, económica e social: os ensinamentos obtidos nas últimas décadas de cooperação para o desenvolvimento entre África e a Europa poderão igualmente servir de base. O diálogo sobre políticas, que permita assegurar a coerência das políticas dos dois lados, e o apoio às instituições na aplicação de políticas adequada e necessárias para uma mudança sustentável deverão constituir uma parte importante da parceria.

A parceria África-UE deve funcionar a três níveis: entre pessoas, entre empresas e entre governos. Criaria um diálogo entre as diversas partes interessadas e ligações mais fortes entre as sociedades, as comunidades empresariais e os governos africanos e europeus. Há margem para melhorar a coordenação entre as instituições da UE e os seus Estados-Membros no desenvolvimento de uma abordagem pan-europeia mais integrada e inclusiva de apoio ao desenvolvimento agroalimentar e rural em África.

Na elaboração do presente relatório e das recomendações, adotámos as perspetivas que se seguem.

Entendemos que a África e a UE têm um interesse profundo e mútuo em colaborar no sentido de criar sociedades e economias estáveis e prósperas. Existem benefícios mútuos na partilha de experiências de integração económica e política, parceria económica, desenvolvimento de soluções conjuntas para as alterações climáticas e as migrações internacionais, bem como inovação na procura de novas vias de progresso económico e social.

Os desempenhos económicos verificados no continente africano são cada vez mais diversos. Um crescente número de países africanos tem vindo a conseguir elevadas taxas de crescimento e a atrair investimento estrangeiro. Mas outros Estados situam-se no extremo oposto do espetro de desenvolvimento, sendo classificados de Estados «frágeis» e «em conflito» ou «menos desenvolvidos». Estes Estados continuarão a carecer de mais apoio e de uma atenção específica por parte dos restantes países africanos e da comunidade internacional no médio a longo prazo. Esta diversidade significa igualmente que as recomendações formuladas no presente relatório terão de ser ajustadas às circunstâncias nacionais específicas.

Vemos África como um continente de oportunidades, não obstante os seus numerosos desafios, com a população que mais rapidamente cresce no mundo, mercados em expansão, recursos naturais abundantes e uma cultura que tem muito para oferecer à Europa e ao mundo. A chave para aproveitar estas oportunidades é investir na população africana, em especial nas mulheres e nos jovens: trata-se de uma mensagem essencial no presente relatório.

A transformação do setor agroalimentar e da economia rural de África é indispensável para que o continente possa criar um número suficiente de empregos sustentáveis para a sua crescente população ativa. É necessário que os governos africanos atribuam prioridade política a esta transformação, mediante uma mobilização de recursos adequada e políticas consentâneas. A UE pode oferecer à sua parceria com África a sua própria experiência de integração, bem como o seu conhecimento e financiamento. Esperamos que os benefícios se traduzirão num melhor futuro para os milhões de jovens africanos atualmente na escola ou que ainda não nasceram.

/2

CONTEXTO DA TRANSFORMAÇÃO AGRÍCOLA E RURAL de ÁFRICA

A situação política e económica global de África determinará a margem de manobra para a necessária transformação do seu setor agroalimentar e da sua economia rural. No presente capítulo, assinalamos os elementos fundamentais do contexto dessa transformação. Registamos a diversidade política e económica de África. Apresentamos factos relevantes sobre as tendências demográficas, de emprego e de migração subjacentes ao desafio de gerar emprego suficiente para a crescente população ativa. Frisamos a necessidade de um investimento a longo prazo na criação de capital humano e capacidade das populações africanas e numa governação melhorada. A parte final do capítulo examina o modo como as políticas agrícolas na Europa e em África se alteraram nas últimas décadas, as implicações que estas mudanças tiveram no comércio e na coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD), bem como a forma como a relação política entre África e Europa evoluiu e poderá evoluir no futuro.

2.1. Diversidade de África e desafios comuns

Os 55 países africanos são muito diferentes em termos de desenvolvimento económico e social, estrutura económica, demografia, instituições e governação. Grosso modo, é possível distinguir três «Áfricas» diferentes: o Norte de África como região; a África do Sul como país; e a África Central, ou África Subsariana (ASS), excluindo a África do Sul, cada uma com trajetórias e características socioeconómicas, institucionais e políticas distintas.

O caso da ASS é o mais problemático, uma vez que a região é economicamente vulnerável, devido ao seu baixo nível de diversificação, estruturas de assistência social e competências. Dos 48 países que compõem esta região, 32 são países menos desenvolvidos (PMD) de acordo com a classificação da ONU – países com baixos níveis de ativos humanos e grande vulnerabilidade a choques económicos e ambientais, e que são confrontados com as barreiras estruturais mais graves ao desenvolvimento[8].

Comparativamente a outras regiões, a estrutura macroeconómica da ASS pouco mudou ao longo dos últimos 50 anos, pese embora um intenso processo de urbanização. A agricultura, a indústria mineira e os combustíveis fósseis são responsáveis por mais de 30 % do PIB em dois terços dos países da ASS. Em 17 dos 48 países, estes setores representam mais de metade do PIB. A agricultura continua a empregar a grande maioria da população ativa, chegando a abranger 75 % dos trabalhadores nalguns países do Sael e da África Oriental. O setor destaca-se como o principal empregador não só entre a população rural, mas também entre os residentes de zonas urbanas e periurbanas. Em contrapartida, a indústria transformadora continua limitada: apenas 18 países apresentam um valor acrescentado industrial superior a 10 % do PIB[9].

Apenas 16 % da população ativa da ASS trabalham no setor formal. Os restantes 84 % trabalham em setores informais, sobretudo em explorações agrícolas familiares ou pequenos negócios familiares. A prevalência de empregos na economia informal proporciona, por um lado, flexibilidade e resiliência perante eventuais riscos, mas, por outro, é marcada pelo subemprego inerente às atividades sazonais ou por trabalhos de baixa qualidade e baixos rendimentos. A estrutura do mercado de trabalho, associado a sistemas de proteção social limitados, conduziu a uma estagnação dos padrões de vida e a uma pobreza persistente. De acordo com o Banco Mundial, em 2015, mais de 40 % da população subsariana vivia abaixo do limiar da pobreza extrema de 1,90 USD (PPC 2011) por dia[10].

Não obstante as fragilidades descritas supra, o continente africano tem conseguido um forte crescimento desde 2000. Entre 2000 e 2016, a África registou taxas de crescimento anual superiores (4,6 %) às da América Latina e Caraíbas (2,8 %), ainda que tenha ficado aquém dos países em desenvolvimento da Ásia (7,2 %). O crescimento em África beneficiou dos preços elevados dos produtos de base, de uma gestão macroeconómica melhorada, da diminuição do peso da dívida e da diversificação económica nalguns países[11]. A queda dos preços dos produtos de base entre 2012 e 2016 resultou numa descida das taxas de crescimento e realçou as fragilidades macroeconómicas, mas tem havido sinais de retoma: O FMI[12] prevê que a taxa de crescimento na ASS aumente de 2,9 % em 2018 para 3,5 % em 2019 e atinja os 3,6 % em 2020, com mais de um terço dos países a registar taxas superiores a 5 % em 2019/2020.

As perspetivas de crescimento futuro serão influenciadas por um conjunto de desafios estruturais à escala mundial. O primeiro desafio refere-se às crescentes assimetrias numa economia mundializada. Embora a mundialização permita aos produtores africanos participar em cadeias de valor mundiais e aceder a mercados mais distantes, a concorrência nos mercados estrangeiros e internos é dificultada por lacunas de produtividade e competitividade. O segundo desafio prende-se com a intensidade na utilização de recursos do atual modelo global de crescimento, que depende fundamentalmente dos combustíveis fósseis e de outros recursos naturais não renováveis. As alterações climáticas e o esgotamento dos recursos naturais, duas questões centrais do Acordo de Paris sobre alterações climáticas, da Agenda 2030 e dos seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), são temas especialmente preocupantes para África.

Outro desafio tem que ver com a natureza variável do emprego, sob a influência da automatização e da tecnologia, incluindo a inteligência artificial. Estes fatores poderão reduzir ou, nalguns casos, eliminar a necessidade de mão de obra, em especial da menos qualificada.

A combinação de fatores supramencionada – estruturas económicas deficientes, uma economia mundial altamente competitiva e problemas específicos em África relacionados com a falta de diversificação económica, o esgotamento dos recursos naturais e as alterações climáticas – reflete a dimensão do desafio enfrentado por África na criação de emprego para a sua população em rápido crescimento.

8. Nações Unidas, Unidade de Análise Económica e Política, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais, Países Menos Desenvolvidos (dados de dezembro de 2018), sítio Web.

9. Losch, B., Idem. 2016

10. Banco Mundial, Indicadores de desenvolvimento mundial – Pobreza, Sítio Web.

11. CUA/OCDE, Dinâmicas do desenvolvimento em África 2018: Crescimento, emprego e desigualdades, OECD Publishing, Paris/CUA, Adis Abeba, 2018.

12. Fundo Monetário Internacional (2019) Relatório sobre as Perspetivas Económicas Mundiais, janeiro de 2019.

2.2. Dinâmica demográfica, emprego e migrações

A população de África é aquela que mais rapidamente cresce no mundo. Duplicou desde 1990 e deverá quase duplicar novamente ao longo de outro período de 30 anos, até 2050. Segundo as projeções da ONU (cenário médio), a população do continente atingirá 1 350 milhões de pessoas em 2020, 1 700 milhões em 2030 e 2 500 milhões em 2050. Prevê-se que a parte da população mundial a viver em África cresça de cerca de 17 % atualmente para quase 20 % em 2030 e mais de 25 % em 2050[13].

A África vê-se confrontada com uma conjuntura demográfica ímpar entre as regiões do globo no século XXI, caracterizada por elevadas taxas de crescimento demográfico e pela importância persistente da sua população rural, que continuará a aumentar bem para lá de 2050 – uma exceção única. Entre 40 % e 80 % dos africanos residem em zonas rurais (excetuando no Norte de África e na África do Sul) e, em média, a maioria da população manter-se-á rural até aos anos 2040. Esta tendência confere especial importância ao futuro da economia rural[14].

A ASS é a última região no mundo a iniciar uma transição demográfica caracterizada por taxas de natalidade e de mortalidade mais baixas. O crescimento demográfico foi acentuado nas últimas quatro décadas (cerca de 2,8 % por ano) e prolongou-se por mais tempo do que inicialmente previsto, devido às taxas de fecundidade persistentemente elevadas em muitos países, o que levou a ONU a rever em alta as suas projeções demográficas em 2012, 2015 e 2017. A taxa de fecundidade total[15] na ASS é de 4,6, contra 1,6 na Europa Ocidental, 1,8 na América do Norte, 2,3 no Sul da Ásia e 2,7 no Norte de África e no Médio Oriente[16] . Para que África complete a transição para a estabilização da sua demografia, as alterações necessárias incluirão uma mudança no estatuto e na educação das mulheres, uma diminuição da mortalidade infantil, melhorias nos cuidados de saúde e no planeamento familiar, uma redução do casamento infantil e uma escolarização mais prolongada das raparigas.

O crescimento demográfico traduz-se inevitavelmente num aumento da população ativa. África tem a segunda maior população ativa do mundo, a seguir à Ásia, e vai continuar a ver a sua força de trabalho crescer. Entre 2020 e 2050, a população em idade ativa de África (por definição, entre os 15 e os 64 anos de idade) terá mais 805 milhões de pessoas, correspondendo a 76 % do aumento total em todo o mundo. Este crescimento supera o da Índia (198 milhões). Na Europa, os números deverão registar uma descida de 72 milhões e, na China, de 187 milhões. Até 2075, a camada mais jovem da população ativa africana (a faixa etária compreendida entre os 15 e os 24 anos) atingirá os 586 milhões de pessoas, ultrapassando a Ásia, com 584 milhões.

Este aumento da população em idade ativa poderá estimular o crescimento ao alargar a oferta de mão de obra efetiva. As mudanças na estrutura etária permitirão melhorar o rácio de dependência efetivo (a saber, entre a população em idade ativa e a população em idade não ativa), mercê de uma redução progressiva da taxa de natalidade, que é típica do processo de transição demográfica: a faixa etária compreendida entre os 0 e os 15 anos diminui gradualmente e o número relativo de jovens dependentes é menor.

Com uma pessoa inativa por cada pessoa economicamente ativa nos anos 80 e 90 do século XX, o referido rácio constituía uma grande desvantagem económica para África, enquanto a China, durante o mesmo período, registava duas pessoas ativas por cada pessoa inativa. O peso dos jovens dependentes limitou o investimento e o consumo e afetou o crescimento económico e os níveis de pobreza. A melhoria contínua do rácio de dependência efetivo na ASS ao longo das próximas décadas constituirá uma vantagem significativa no tocante ao crescimento. A região colherá progressivamente o seu «dividendo demográfico», mesmo que este venha a ser inferior ao de outras regiões, devido à manutenção de taxas de fecundidade altas e à progressão da esperança de vida.[17]

O aumento demográfico e o crescimento da população ativa devem ser observados no contexto da urbanização em África, dos padrões de migração rural/urbana e das tendências mais gerais que afetam as migrações.

A África tem um longo historial de migração interna e internacional. Em 2015, o Departamento das Nações Unidas para os Assuntos Económicos e Sociais (UNDESA) estimou que cerca de 33 milhões de africanos viviam fora do país da sua nacionalidade, o que representa 14 % dos migrantes em todo o mundo. Estes números encobrem as diferenças consideráveis entre os fluxos migratórios provenientes do Norte de África e da ASS. Em relação ao Norte de África, a maioria dos migrantes atravessa s fronteiras continentais para chegar à Europa, ao passo que as pessoas oriundas da ASS tendem a deslocar-se essencialmente para os países vizinhos ou a migrar dentro da região[18].

A migração rural é uma questão central da transformação económica e faz parte do processo de mudança estrutural nas economias em que a importância da agricultura para a geração de rendimentos e de emprego tem diminuído em relação a outros setores. A FAO constatou que os grandes fluxos de migração interna associados à redistribuição dos recursos do trabalho têm vindo a contribuir para uma transformação económica em muitos países em desenvolvimento. Ainda que possa melhorar as perspetivas dos migrantes, este facto tem igualmente aspetos negativos. Apesar de poderem enviar remessas e outros benefícios, os migrantes são essencialmente um recurso de produção que está a ser desviado do respetivo país ou território de origem.

13. Nações Unidas, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais, Perspetivas Demográficas Mundiais: edição de 2017. The 2017 Revision.

14. Losch B., Idem. 2016.

15. A taxa de fecundidade total define-se como o número de crianças que uma mulher teria se esta vivesse durante cada etapa da sua vida reprodutiva, de acordo com as taxas de fertilidade para cada grupo etário.

16. Global Health Metrics (2018) "Population and fertility by age and sex for 195 countries and territories, 1950-2017: a systematic analysis of the Global Burden of Disease Study 2017", The Lancet, vol. 392, n.º 10159, 2018.

17. Losch B., Idem. 2016.

18. FAO (2018) The State of Food and Agriculture. Migration, agriculture and rural development, Rome.

Mercandalli, S.; Losch, B. (eds.) (2017) Rural Africa in motion. Dynamics and drivers of migration South of the Sahara. Rome, FAO e Cirad.

A migração rural assume formas distintas e exige respostas políticas diferentes, consoante o estado de desenvolvimento do país em causa. Como resposta política geral aos desafios da migração rural, a FAO (2018)[19] sugeriu uma abordagem territorial do desenvolvimento, centrada numa melhoria do planeamento das áreas metropolitanas, pequenas cidades e povoações, a par de infraestruturas de ligação melhoradas. Esta abordagem pretende atenuar as taxas de êxodo para as grandes cidades ou de emigração para outros países, através da criação de oportunidades que tenham maior proximidade com as zonas rurais. O presente relatório apoia esta abordagem geral e formula, no capítulo 3, recomendações de políticas sobre o ordenamento territorial mais adequado para África.

Analisando o contributo que o setor agroalimentar e a economia rural podem fornecer para enfrentar o desafio – o objeto central do relatório –, verificamos que a agricultura é, e continuará a ser, a principal fonte de postos de trabalho para os jovens das zonas rurais, mas a rentabilidade e os rendimentos da atividade agrícola são baixos. A falta de acesso a terras, financiamento, mercados, tecnologias e competências práticas coloca entraves à participação dos jovens. A atividade agrícola e o setor agroempresarial são vistos como uma carreira pouco atrativa, caracterizada por trabalho pesado, muitas horas de atividade, um fraco retorno do investimento e um reconhecimento social reduzido. Muitas zonas rurais carecem de oportunidades de emprego e sociais, dois aspetos importantes quando um jovem decide se deve permanecer ou deixar uma zona rural.

Os capítulos 3 a 7 apresentam um conjunto de estratégias e recomendações de políticas destinadas a maximizar a criação de emprego e de rendimentos no setor agroalimentar e nas zonas rurais. Contudo, o resto do presente capítulo analisa duas questões transversais – investimento no capital humano e melhoria do sistema político e da governação – que serão cruciais para a criação de emprego no setor agroalimentar e no conjunto da economia.

2.3. Investimento na população africana

As tendências demográficas esmiuçadas anteriormente constituem uma potencial oportunidade económica significativa, dado que África se está a tornar no lar da população mais jovem e que mais rapidamente cresce no mundo e de uma classe média em expansão. No entanto, para concretizar esse potencial, será necessário um investimento significativo e continuado na nutrição, na educação e no estado de saúde da população.

O Índice de Capital Humano (ICH) do Banco Mundial (2018) destina-se a aferir em que medida se perde produtividade económica per capita devido ao subinvestimento no capital humano. Este índice tem em conta a sobrevivência infantil, as matrículas nas escolas, a qualidade do ensino, o crescimento saudável e a sobrevivência dos adultos. O objetivo declarado do ICH é encorajar os governos, principalmente dos países mais pobres, a investir no desenvolvimento do capital humano. O ICH foi calculado para 157 países, a 1.ª posição ocupada pelo índice mais alto e a 157.ª posição pelo mais baixo.

19. FAO, Idem 2018

As conclusões não são animadoras para os governos africanos. O país africano mais bem classificado é a Argélia, que ocupa a 93.ª posição, sendo o Quénia o mais bem classificado da ASS, na 94.ª posição. Entre os 40 países com a pior classificação, 31 são africanos. Uma tendência comum aos países com um ICH baixo é o cenário de dificuldades transversais a todos os setores económicos e sociais, incluindo sistemas de ensino e de saúde deficientes, que são geralmente acompanhados de má governação, conjugada com uma elevada dependência da ajuda ao desenvolvimento e uma mobilização ineficiente dos recursos financeiros nacionais[20].

As perspetivas de desenvolvimento de um país são diretamente influenciadas pelo estado nutricional da sua população. A malnutrição é uma questão universal e é responsável por mais problemas de saúde do que qualquer outra causa. Todos os países do mundo são afetados por, pelo menos, um dos fatores que constituem o «triplo fardo da malnutrição» – a subnutrição, a carência de micronutrientes e o excesso de peso e a obesidade. A prevalência do excesso de peso e da obesidade tem vindo a aumentar em todos os grupos populacionais no mundo, contribuindo para a forte incidência mundial de doenças não transmissíveis, que, atualmente, são as principais causas de morte no planeta, sendo que África não é exceção.

A hipotrofia (baixa estatura para a idade) nas crianças com idade inferior a cinco anos está diretamente relacionada com uma nutrição inadequada da mãe grávida e da criança até aos 24 meses de idade (os primeiros 1 000 dias). Existem provas de uma relação entre o atraso de crescimento na primeira infância e a ocorrência de problemas de saúde, educativos e de desempenho económico numa fase posterior da vida. Os países que registam níveis elevados de hipotrofia entre as suas crianças têm um potencial de crescimento a longo prazo mais reduzido. De acordo com o Relatório Global sobre Nutrição de 2016, 27 países africanos apresentam uma incidência de hipotrofia em mais de 30 % das suas crianças. A incidência média em toda a África baixou de 38,3 % em 2000 para 30,3 % em 2016, mas, devido ao aumento da população, o número de crianças hipotróficas passou de 50,4 milhões em 2000 para 58,5 milhões em 2016[21].

A grande subida no número de conflitos durante a última década contribuiu fortemente para a insegurança alimentar e malnutrição. Cerca de metade da população mais pobre do mundo vive em Estados caracterizados por conflitos e instabilidade, comparativamente a um quinto em 1990. A África representa uma percentagem significativa da fome relacionada com conflitos. A subnutrição (que afeta quem não tem regularmente uma alimentação que proporcione energia suficiente para uma vida ativa saudável) e a insegurança alimentar grave (ocorrência de condições ou comportamentos conhecidos como limitadores do acesso a alimentos) aumentaram em quase todas as regiões de África: entre 2014 e 2017, o número de pessoas subnutridas aumentou de 213 milhões para 257 milhões e o número de pessoas em situação de insegurança alimentar grave passou de 260 milhões para 375 milhões[22].

20. Banco Mundial Índice de Capital Humano: sínteses e dados por país, Sítio Web, 2018
21. Instituto Internacional de Investigação sobre Políticas Alimentares Global Nutrition Report 2016: From Promise to Impact: Ending Malnutrition by 2030, Washington, DC, 2016.
22. FAO, et al. The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Building resilience for peace and food security, Roma, FAO, 2017.

No domínio da educação, os países da ASS registam maiores taxas de matrículas desde a viragem do século. As taxas de matrículas no ensino primário cresceram 16 pontos percentuais desde 2000, assim como a taxa de conclusão do ensino primário (14 pontos percentuais). A taxa de alfabetização de adultos aumentou de 56 % em 2000 para 64 % em 2016. Ainda assim, quase 100 milhões de crianças e jovens continuam fora do sistema escolar[23].

Na ASS, é negado a 32 % das crianças e dos jovens em idade escolar o direito à educação. Existe um défice de, pelo menos, 1,7 milhões de professores e o rácio de alunos por professor é superior a 40:1 em muitos países africanos. Menos de 10 % das crianças que se matriculam no ensino primário frequentam todo o sistema de ensino até à universidade. Grande parte dos países da ASS está a sentir uma pressão demográfica nos respetivos sistemas de ensino, com um crescimento constante e significativo na população em idade escolar e um aumento contínuo na procura de recursos educativos. A qualidade do ensino também suscita preocupações. Metade do total de alunos do ensino primário na ASS chegará à adolescência sem as competências mínimas necessárias para uma vida bem-sucedida e produtiva. A taxa de docentes com formação baixou de 85 % em 2000 para 63 % em 2016[24].

O Atlas das Estatísticas da Saúde Africana de 2018 da OMS apresenta um relatório[25] sobre os progressos e o desempenho dos principais indicadores de saúde durante os últimos 5-10 anos. Segundo estimativas da OMS, a esperança média de vida à nascença na sua Região Africana (47 países) é baixa, mas está a crescer, embora lentamente. Esse crescimento é impulsionado pelas descidas da mortalidade adulta e infantil. Ainda que as taxas de mortalidade neonatal e de crianças com menos de cinco anos estejam a diminuir rapidamente, em comparação com outras regiões, mantêm-se elevadas: as taxas africanas de mortalidade de crianças com menos de cinco anos e neonatal são 8 e 5 vezes mais altas do que na Europa, respetivamente. O que distingue África do resto do mundo é a insuficiência geral e a inadequação do financiamento dos sistemas de saúde nacionais e dos seus recursos humanos. Em 2014, a despesa pública per capita com saúde na região foi de 52 EUR, comparativamente a 1 858 EUR nos Estados Unidos e 1 828 EUR na Europa. A OMS calcula que apenas seis países africanos têm um rácio de médico por habitante superior a 1 para 1 000.

Todavia, registam-se desenvolvimentos positivos que podem ser explorados. Quarenta países africanos são membros do Movimento para o Fomento da Nutrição (Movimento SUN): cada um destes países aplica uma política nacional de nutrição apoiada por uma plataforma multilateral, que inclui a sociedade civil, doadores e agências da ONU, bem como a comunidade empresarial. Dos 29 países africanos membros do Movimento SUN em relação aos quais estão disponíveis dados sobre nutrição, 20 registam progressos na redução da hipotrofia e estão bem encaminhados para diminuir o número de crianças hipotróficas em 6,3 milhões até 2025. Os países com as taxas mais baixas de redução da hipotrofia são os que se inserem na categoria de risco humano elevado[26].

Além disso, a iniciativa de Líderes Africanos para a Nutrição[27], apoiada pela União Africana (UA), tem vindo a criar novas parcerias e soluções com a participação de governos, do setor privado e da sociedade civil. No quadro dessa iniciativa, foi estabelecido um Quadro de Resultados sobre Responsabilização pela Nutrição, com o intuito de promover o desempenho, acompanhar os progressos na execução e identificar exemplos de boas práticas e estratégias.

A dimensão dos desafios com que África se depara em matéria de nutrição, educação e saúde, — aproximadamente 60 milhões de crianças raquíticas; 375 milhões de pessoas afetadas por uma insegurança alimentar grave; cerca de 100 milhões de crianças e jovens fora do sistema escolar sistemas de saúde com défice de pessoal qualificado e de recursos financeiros – evidencia a necessidade de um investimento significativo e continuado no capital humano de África. Esse investimento terá de ser realizado sob uma liderança política e estratégica africana, com o apoio de uma cooperação multilateral e bilateral de longo prazo, do setor privado e de organizações da sociedade civil locais e internacionais.

Ao analisar o modo como os governos africanos e os doadores internacionais podem investir a longo prazo nas pessoas em África, afigura-se necessário aplicar uma abordagem holística do desenvolvimento humano, que englobe os setores sociais da nutrição, educação, saúde, água, saneamento, higiene e proteção social. A experiência de programação da UE nestes domínios e o seu histórico de colaboração com outros doadores podem desempenhar um papel catalisador no diálogo sobre políticas e na execução de programas em conjunto com os países africanos.

2.4. Política e governação

Uma melhoria dos padrões de governação em África é indispensável para o desenvolvimento económico. A estabilidade política, o Estado de direito, os direitos humanos ou a liberdade de ativismo da sociedade civil são todos eles aspetos que alicerçam o investimento nacional e estrangeiro num país. A UA reconhece a importância da boa governação para o desenvolvimento. O Ato Constitutivo da UA[28] (2000) define formalmente como um dos seus objetivos a promoção dos «princípios e [das] instituições democráticas, a participação popular e a boa governação», bem como a proteção dos «direitos do homem e dos povos». É nesta base que diversas novas instituições, instrumentos e processos foram instituídos no início dos anos 2000.

23. Instituto de Estatísticas da Unesco (UIS), One in five children, adolescents and youth is out of school, ficha informativa n.º 48 da UIS, fevereiro de 2018.
24. Instituto de Estatísticas da Unesco "Dados relativos aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável".
25. Organização Mundial da Saúde (OMS), Atlas of African Health Statistics 2018: universal health coverage and the Sustainable Development Goals in the WHO African Region, Brazzaville, Serviço Regional da OMS para África, 2018.
26. Movimento de Fomento da Nutrição (SUN) Relatório de Progresso Anual de 2018, Genebra.
27. A iniciativa de Líderes Africanos para a Nutrição (ALN) é uma plataforma de empenho político de alto nível lançada pelo Banco Africano de Desenvolvimento para fazer evoluir a nutrição em África.
28. União Africana Ato Constitutivo da União Africana, Lomé, Togo, 2000.

Na prática, existem vários padrões de governação muito diversos em África. O Índice Ibrahim da Governação Africana (IIAG) tem acompanhado a natureza variável da governação, utilizando quatro indicadores principais: segurança e Estado de direito; participação e direitos humanos; oportunidade económica sustentável; e desenvolvimento humano. O relatório de 2018, recorrendo a dados que remontam a 2000, concluiu que, em média, a governação no continente tem vindo a melhorar lentamente, impulsionada pelos avanços nas questões de género, na saúde e nas infraestruturas. Cerca de três em quatro cidadãos africanos vivem num país onde a governação melhorou na última década. Assim, na maioria dos casos, o cidadão africano em quatro em cujo país a governação não melhorou, vive em países afetados por conflitos ou classificados como «Estados frágeis», que se definem como países em desenvolvimento, caracterizados por uma fraca capacidade do Estado ou legitimidade do Estado, expondo os cidadãos a uma série de choques. Dos 29 países que figuram em 2019 na lista de «Situações Frágeis» do Banco Mundial, 16 são africanos[29].

Os conflitos são um exemplo gritante de fragilidade do Estado. Ao longo dos últimos 15 anos, verificou-se um aumento acentuado no número de conflitos ao nível mundial, sendo África uma das regiões mais afetadas. Muitas das crises mais prolongadas são de natureza regional, incluindo no Corno de África, na região africana dos Grandes Lagos e nos Camarões, no Chade e no norte da Nigéria ao longo do Sael. Dos 19 países identificados pela FAO em situação de crise prolongada, 14 estão nessa categoria desde 2010, dos quais 11 são africanos.

Os conflitos afetam negativamente quase todos os aspetos dos sistemas agrícolas e alimentares, desde a produção, a colheita, a transformação e o transporte até ao aprovisionamento, ao financiamento e à comercialização de fatores de produção. Os países que apresentam os níveis mais altos de insegurança alimentar são também aqueles onde existe mais emigração.

Desta análise restrita sobre política, governação e conflitos, torna-se claro que os progressos na prevenção e resolução de conflitos e na promoção da estabilidade política aos níveis nacional e regional são fundamentais para o desenvolvimento agroalimentar e rural. Apoiamos vivamente a agenda do Secretariado-Geral das Nações Unidas para um reforço da diplomacia e o seu apelo ao financiamento de uma reforma da arquitetura de consolidação da paz das Nações Unidas. A Resolução 2417[30] das Nações Unidas sobre conflitos e a fome prevê um mecanismo específico de monitorização, comunicação e prestação de contas por violações dos termos nela dispostos. A aplicação eficaz tanto da agenda para um reforço da diplomacia como da Resolução 2417 permitiria dar maior destaque à gestão de conflitos em África e serviria de base ao desenvolvimento agroalimentar e rural em diversos países.

Mais acima, analisámos o estado de desenvolvimento económico de África, a sua demografia ímpar e os desafios de criação de emprego que a mesma engendra. Frisámos a necessidade de um investimento a longo prazo nas populações africanas e numa governação melhorada. Claramente, o horizonte de desenvolvimento de África deve ser considerado em termos de décadas e abranger uma ponderação mais ampla da forma como o continente se relaciona com o resto do mundo. Na última secção do capítulo 2, analisaremos o modo como evoluíram as políticas europeias e africanas no domínio da agricultura, as implicações dessa evolução nos acordos comerciais e na coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD) e a forma como a relação política mais ampla entre África e a UE foi aprofundada. É no contexto dessa relação política mais aprofundada que situamos a nossa proposta de parceria África-UE, com vista a desenvolver o setor agroalimentar africano e a sua economia rural.

2.5. Políticas europeias e africanas no domínio da agricultura

A política agrícola comum (PAC) da UE foi instituída no início da década de 60 e tem desempenhado um papel importante na integração económica da Europa. Enquanto primeira política comum europeia, estabeleceu o quadro em que se desenvolveu a agricultura europeia e tem representado uma parte substancial, embora em cada vez menor, do orçamento da UE ao longo das décadas.

A PAC sofreu alterações significativas desde a sua criação, refletindo a evolução dos posicionamentos políticos e públicos em relação à agricultura e às pressões orçamentais. Nas suas primeiras décadas de aplicação, a prioridade estratégica da PAC era apoiar os preços dos produtos agrícolas essenciais (cereais, produtos lácteos e produtos de carne) através de instrumentos políticos como os direitos aduaneiros nas fronteiras da UE, os regimes de apoio aos preços – tais como compras de intervenção – dentro da UE e as restituições à exportação, a fim de reduzir o fosso entre os preços intra-UE e os preços mundiais, geralmente mais altos. O mercado protegido europeu e o uso de restituições à exportação para escoar os excedentes europeus provocaram tensões no comércio internacional nos anos 80. Os Estados africanos e outros países queixaram-se em várias ocasiões do facto de os produtos europeus subvencionados prejudicarem os mercados locais e os meios de subsistência dos agricultores africanos. Estas tensões deram origem a negociações comerciais internacionais, encetadas em 1986 e concluídas em 1993 e no âmbito das quais a agricultura ocupou um lugar central. O Acordo GATT[31] resultante das referidas negociações estabeleceu um compromisso de redução dos níveis de apoio à agricultura, no quadro de uma reforma mais ampla do comércio agrícola internacional, e de redução das restituições à exportação de produtos agrícolas.

A década de 90 e as décadas subsequentes testemunharam uma mudança mais vasta na PAC, com uma transição do apoio aos preços dos produtos de base para o apoio aos rendimentos dos agricultores, dissociado da produção. Outras mudanças sig-

29. Fundação Mo Ibrahim 2018 Ibrahim Index of African Governance, relatório do Índice, 2018..

30. Conselho de Segurança das Nações Unidas Resolução 2417, Sítio Web, 2018.

31. Organização Mundial do Comércio Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT),, 1994

nificativas envolveram uma maior ênfase no desenvolvimento rural, um apoio financeiro aos agricultores que tivessem prestado serviços ambientais e uma maior atenção atribuída à segurança alimentar e ao bem-estar dos animais.

A evolução da política agrícola em África foi muito diferente da Europa. O continente africano nunca teve uma «política agrícola comum» que implicasse uma organização comum de mercados e regras comerciais. Em vez disso, os países africanos definiram as suas próprias políticas e estratégias agrícolas nacionais. Nos anos 80, muitos países africanos, à semelhança dos países em desenvolvimento noutras regiões, tributavam os seus setores agrícolas em vez de os subsidiar. Aplicavam taxas de câmbio sobrevalorizadas às exportações agrícolas, diminuindo os preços e as receitas dos seus agricultores, ao mesmo tempo que subsidiavam as importações de bens alimentares. Estas políticas traduziram-se num crescimento reduzido do setor agrícola e do conjunto da economia. Este cenário alterou-se durante os anos 1990, com um aumento à escala mundial dos preços dos produtos de base, uma reforma macroeconómica que reduziu o número de países com taxas de câmbio sobrevalorizadas e uma reforma do setor agrícola. Estes vários fatores contribuíram para um aumento dos preços internos das produções e dos rendimentos agrícolas[32].

Em 2003, a UA adotou o Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP) como quadro de ação de África para o desenvolvimento agrícola. Este programa representa um conjunto de princípios e define em traços gerais as estratégias de política agrícola. Não obstante o seu âmbito de aplicação continental, o CAADP é executado por meio de estratégias nacionais e regionais integradas. Os Estados membros signatários do CAADP comprometeram-se a atribuir, pelo menos, 10 % da despesa pública ao setor agrícola e a procurar obter um crescimento anual de 6 % das produções agrícolas. O capítulo 5 apresenta uma análise dos resultados do CAADP em relação aos seus objetivos.

2.6. Relação comercial da UE com África e coerência das políticas para o desenvolvimento

De acordo com a OCDE[33], as reformas da PAC a partir dos anos 1990 permitiram reduzir consideravelmente não só os níveis de apoio[34] aos produtores agrícolas da UE, mas também a quota-parte das formas de apoio que causam mais distorções. Os elementos de distorção do comércio, nomeadamente as compras de intervenção, foram reduzidos e são aplicados unicamente em circunstâncias de mercado particulares e para produtos selecionados (p. ex., o leite desnatado em pó). As restituições à exportação foram suprimidas em 2015.

A relação comercial agrícola entre África e a Europa também foi moldada por outros desenvolvimentos. O acordo «Tudo Menos Armas»[35], ao abrigo do Sistema de Preferências Generalizadas da UE, permite o acesso ao mercado da UE com isenção de direitos e sem contingentes por parte de todos os países menos desenvolvidos (34 em África). Adicionalmente, os países africanos (atualmente 14) que implementem acordos de parceria económica (APE) com a UE beneficiam igualmente desse livre acesso. Com os países do Norte de África (excetuando a Líbia), a UE tem acordos comerciais individuais.

Para os países africanos, o mercado da UE continua a ser o mais importante para as exportações agrícolas (31 % em 2017), mas os destinos de exportação na Ásia têm ganhado maior dimensão nos últimos anos (30 % em 2017). Relativamente às exportações da África Subsariana para a UE, as exportações de cacau em grão, manteiga de cacau e cacau em pasta e em pó constituem cerca de 39 % das exportações de produtos agroalimentares para a UE (em valor), o que revela que a diversificação das exportações continua limitada. Quanto ao Norte de África, 67 % de todas as exportações de produtos agroalimentares dizem respeito a produtos hortícolas e frutas, com estes dois grupos de alimentos a dominar as exportações de produtos agroalimentares para o mercado da UE[36].

Os principais destinos das exportações de produtos agroalimentares da UE são os Estados Unidos, a China, a Suíça e o Japão. No que diz respeito às exportações de produtos agroalimentares da UE para África, é essencial fazer uma distinção entre o Norte de África e a África Subsariana. Os países mais populosos e com recursos limitados do Norte de África importam sobretudo trigo, leite em pó, óleo vegetal e animais vivos, assim como alimentos transformados. Em termos de valor, as exportações de produtos agroalimentares da UE para a África Subsariana são constituídas sobretudo por trigo, alimentos para bebés e outros alimentos transformados secos, carne de aves, leite em pó, preparados alimentares e bebidas espirituosas e licores. Estes dados regionais ocultam as zonas-chave regionais ou nacionais para as exportações de produtos agroalimentares da UE: as exportações da UE de partes de frango têm principalmente como destino o Benim (de onde seguem alegadamente para a Nigéria), o Gana e a África do Sul. A grande maioria do leite em pó proveniente da UE vai para a Argélia e o Egito, com exportações menos significativas para a Nigéria e outros países da África Ocidental e quantidades ainda menores para outros países da ASS.

Estes dados demonstram que a UE é um interveniente importante nos mercados africanos, simultaneamente como importador e exportador. Contudo, os mercados africanos foram descobertos por outros países que exportam produtos agrícolas à escala mundial. Consoante os produtos, os exportadores da UE para os mercados africanos competem, por exemplo, com as exportações de aves de capoeira provenientes do Brasil ou dos EUA, as exportações de leite em pó da Nova Zelândia e da Austrália, as exportações de trigo da Rússia ou da Ucrânia ou as exportações

32. Weltbank (2007) World Development Report 2008 : Agriculture for Development, Washington, DC.

33. OECD (2011) Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union, Sítio Web.

34. OECD (2018) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018, Sítio Web.

35. O regime especial «Tudo Menos Armas» da UE concede o pleno acesso com isenção de direitos e sem contingentes ao mercado único da UE a todos os produtos (com exceção de armas e munições).

36. Comissão Europeia, Fichas informativas sobre comércio de produtos agroalimentares da UE-28 – Norte de África, sítio Web.

de pasta de tomate da China ou dos EUA. Assim, da perspetiva de África, privilegiar somente uma política comercial assente em fluxos comerciais da UE não é suficiente, uma vez que estes fluxos comerciais da UE poderiam ser facilmente substituídos por exportações de outros concorrentes mundiais.

Os impactos da PAC, da política comercial e de outras políticas sobre os parceiros de desenvolvimento são condensados no conceito de «coerência das políticas para o desenvolvimento» (CPD).

No Tratado de Maastricht (1992), a UE compromete-se formalmente a respeitar uma obrigação de coerência das políticas nos seguintes termos: «Na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento»[37]. O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento de 2017 reiterou o empenhamento na CPD, afirmando que a UE e os seus Estados-Membros «estarão atentos aos objetivos da cooperação para o desenvolvimento em todas as políticas externas e internas que executam e que são suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento» (ponto 10)[38]. Na execução da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a coerência das políticas constitui um elemento importante para que a UE honre os seus compromissos perante a ONU[39].

A coerência das políticas é igualmente tida em conta na estratégia de política comercial da UE de 2015 («Comércio para Todos»), que reconhece que «a UE deve garantir que as suas iniciativas de comércio e investimento contribuam para o crescimento sustentável e para a criação de emprego e minimizem eventuais impactos negativos nos países menos desenvolvidos e noutros países mais carenciados»[40]. Ao longo dos anos, a UE reforçou progressivamente o seu trabalho relativo aos procedimentos e instrumentos destinados a promover a coerência das políticas para o desenvolvimento. Em 2015, com a revisão das orientações da Comissão para a Avaliação de Impacto no âmbito do pacote «Legislar melhor», foi incluída uma ferramenta específica (#34) que fornece diretrizes para aferir o impacto potencial de iniciativas políticas importantes da UE nos países em desenvolvimento[41]. A Comissão Europeia publicou recentemente o seu relatório de 2019 sobre a CPD[42].

Em outubro de 2018, o Grupo de Trabalho encetou um processo de consulta com uma série de partes interessadas africanas e europeias sobre a CPD. Alguns dos participantes defenderam que a UE poderia alcançar mais progressos na aplicação da CPD, sugerindo que esta deveria ser parte integrante de uma futura parceria no âmbito da Aliança África-Europa. Este assunto será examinado de forma mais circunstanciada no capítulo 6.4.

A consulta foi organizada em torno de três temas principais: 1) políticas agrícolas; 2) comércio e investimentos; e 3) coerência das políticas. No que tange às políticas agrícolas e ao quadro regulamentar mais vasto, os peritos solicitaram investimentos em infraestruturas, normas harmonizadas, serviços de extensão e acesso à investigação e a práticas agrícolas modernas, para aumentar a produtividade, o valor acrescentado e a capacidade de cumprimento das normas nacionais e internacionais. Em relação ao comércio e aos investimentos, os peritos defenderam uma intensificação da integração regional e das relações comerciais com África, reconhecendo as possibilidades de beneficiar das oportunidades comerciais existentes em África e com a Europa, por meio de parcerias estratégicas entre empresas e administrações europeias e africanas, que se encontravam até agora prejudicadas pela má governação. Foram levantadas dúvidas quanto à coerência entre as políticas da UE em matéria de desenvolvimento, agricultura e comércio, tendo sido solicitado um quadro formal de diálogo UA-UE sobre a agricultura e o comércio de produtos agrícolas, aberto aos representantes do setor privado e das organizações de agricultores.

2.7. Evolução da relação política entre África e a UE

Nas duas últimas décadas, a importância de África na geopolítica e na economia mundial veio a ser cada vez mais reconhecida. Não obstante os muitos desafios políticos, económicos e sociais analisados no presente capítulo, existe um crescente interesse externo num continente com a população que mais rapidamente cresce no mundo, subidas dos rendimentos, mercados em expansão e recursos naturais significativos. A somar à relação de longa data com a Europa, esse interesse tem-se refletido na ampliação das relações políticas entre os países africanos e de outros continentes, designadamente os EUA, a China, o Japão, a Coreia do Sul, a Índia e um conjunto alargado de redes sul-sul.

Apesar desta diversificação das parcerias, a UE continua a ser o principal parceiro comercial de África, a sua principal fonte de investimento direto estrangeiro (IDE) e o seu maior doador de ajuda ao desenvolvimento, além de ser um aliado fundamental no domínio da segurança. Os Estados-Membros da UE detêm aproximadamente 40 % dos títulos de IDE em África, num montante correspondente a 291 mil milhões de EUR em 2016. A UE e os Estados-Membros foram responsáveis por 55 % da ajuda pública ao desenvolvimento prestada a África em 2016, num montante de 23 mil milhões de EUR[43].

A relação política África-UE evoluiu consideravelmente desde a viragem do milénio, no seguimento da primeira Cimeira África-UE, realizada no Cairo em 2000. O Acordo de Cotonu[44] (2000-2020), que abrange 48 Estados africanos, bem como os membros

37. Rat der Europäischen Gemeinschaften, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992) Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet in Maastricht, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
38. Europäische Union (2017): Der neue europäische Konsens über die Entwicklungspolitik „Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft", Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission.
39. Vereinte Nationen (2015d) Transforming our World: the 2030 Agenda for sustainable development, Resolution der Generalversammlung.
40. Europäische Kommission (2015) Handel für alle. Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
41. Europäische Kommission, Bessere Rechtsetzung: Leitlinien und Instrumentarium, Sítio Web.
42. Europäische Kommission (2019): 2019 EU report on Policy Coherence for Development, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Sítio Web.
43. Europäische Kommission (2018) Stärkung der Partnerschaft der EU mit Afrika. Ein neues Bündnis für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze.
44. Europäische Kommission (2014) The Cotonou Agreement and multiannual financial framework 2014-20, Development and cooperation EuropeAid, Luxembourg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

das Caraíbas e do Pacífico do Grupo ACP, incidiu no desenvolvimento económico sustentável dos Estados ACP e na sua integração progressiva na economia mundial através de uma combinação de trocas comerciais, investimentos, desenvolvimento do setor privado, cooperação financeira e desenvolvimento regional. Foram iniciadas conversações sobre um acordo pós-Cotonu.

A parceria política África-UE registou avanços quando a segunda Cimeira África-UE, de 2007, adotou a Estratégia Conjunta África-UE[45] . Os três objetivos essenciais da Estratégia Conjunta são: 1) reforçar o diálogo político entre África e a UE; 2) aprofundar a cooperação África-UE; e 3) promover uma relação centrada nas pessoas. Esta parceria foi desenvolvida através de compromissos adicionais, assumidos em cimeiras África-UE subsequentes: a Cimeira de Abidjã de 2017 foi particularmente relevante para o setor agroalimentar, tendo sido assumido o compromisso de trabalhar em conjunto no sentido de promover a produção e a produtividade agrícolas de África. Este compromisso, a par da Conferência de Ministros da Agricultura UA-UE, em junho de 2017, estabeleceu o quadro político no qual a Comissão Europeia tomou a iniciativa de criar o Grupo de Trabalho para a África Rural.

O anúncio de uma nova Aliança África-Europa para investimentos e empregos sustentáveis (ver capítulo 1) pelo Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, em setembro de 2018, reiterou a ambição para a futura relação política África-UE. As futuras decisões em dois outros domínios de intervenção importantes da UE – o próximo quadro financeiro plurianual (QFP), para 2021-2027, e a PAC pós-2020 – moldarão igualmente o contexto em que o setor agroalimentar africano irá desenvolver-se.

A proposta da Comissão relativa ao QFP[46] prevê um Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional com uma dotação de 89,2 mil milhões de EUR para o período de 2021-2027, com África entre as suas prioridades. Deste valor, pelo menos 32 mil milhões de EUR deverão ser disponibilizados sob a forma de subvenções à ASS e 7,7 mil milhões de EUR ao Norte de África. Estes montantes serão complementados por uma utilização substancial de mecanismos mistos e de garantias, a fim de alavancar financiamentos dos setores privado e público. No que respeita aos investimentos, África será uma prioridade ao abrigo da nova proposta de Fundo de Garantia relativo às ações externas, num montante total de 60 mil milhões de EUR. A Alta Representante da UE propôs, com o apoio da Comissão, a criação do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, que disporá de 10,5 mil milhões de EUR para o período de 2021-2027, a fim de permitir um trabalho de cooperação entre a Europa e África para a paz, a segurança e a estabilidade em África.

A próxima fase da reforma da PAC será executada no período pós-2020: o financiamento da PAC para o período de 2021-2027 será decidido no âmbito das decisões relativas ao QFP. Após uma consulta pública ao nível europeu, a Comissão publicou uma comunicação sobre «O futuro da alimentação e da agricultura». A referida comunicação estabeleceu os principais objetivos da futura PAC: promover um setor agrícola mais inteligente e resiliente; reforçar a proteção ambiental e a luta contra as alterações climáticas e contribuir para a consecução dos objetivos ambientais e climáticos da UE; e reforçar o tecido socioeconómico das zonas rurais. A comunicação fixa metas de desempenho e concede aos Estados-Membros da UE maior autonomia na forma de cumprir essas metas de acordo com as condições locais. Além disso, reconhece a dimensão global da PAC, as relações entre a PAC e os ODS e o compromisso de melhorar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável. Refere ainda que a futura PAC deve desempenhar um papel mais importante na aplicação dos resultados da Cimeira de Valeta[47] sobre a migração e nas ações necessárias para dar resposta às causas profundas da migração, e que a Comissão está empenhada em reforçar a cooperação e o diálogo políticos estratégicos com a UA em questões relacionadas com a agricultura e o desenvolvimento rural, por forma a contribuir para o desenvolvimento da economia agroalimentar da região.

A política africana e da UE será igualmente influenciada por um conjunto de fatores suplementares, geralmente relacionados com a Agenda 2030 e a implementação dos ODS. A nível político, tem-se reconhecido cada vez mais a necessidade de alinhar pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável as políticas em matéria de agricultura e de sistemas alimentares. Tal implicará uma transformação global dos sistemas alimentares, dividida em quatro etapas: em primeiro lugar, os sistemas alimentares deverão permitir que todas as pessoas beneficiem de alimentos nutritivos e saudáveis; em segundo lugar, deverão refletir uma produção agrícola e cadeias de valor alimentar sustentáveis; em terceiro lugar, deverão atenuar as alterações climáticas e criar resiliência; e em quarto lugar, deverão incentivar um renascimento dos territórios rurais[48]. A publicação do relatório da Comissão EAT-Lancet[49], em janeiro de 2019, evidencia a necessidade de fornecer à crescente população mundial uma alimentação saudável e define os sistemas alimentares sustentáveis que permitirão minimizar os danos causados ao planeta. Na reunião da COP 24 em Katowice, na Polónia, foram acordadas medidas para pôr em prática o Acordo de Paris de 2015 sobre as alterações climáticas, incluindo as modalidades de medição, comunicação e verificação das metas de redução das emissões pelos governos[50].

A combinação dos fatores mundiais e europeus supramencionados teve influência no nosso trabalho e recomendações. Nos próximos capítulos 3 a 7, apresentamos um elenco de opções políticas a curto e longo prazo para realizar a transformação do setor agroalimentar e da economia rural de África. O que propomos não é um plano pormenorizado para cada país: qualquer opção política terá de ser analisada em função das circunstâncias políticas e económicas do país em causa. O mais importante é que os líderes africanos tomem em consideração o conjunto de opções e, com o apoio da UE, façam escolhas.

45. Afrikanische Union, Europäische Union (2007) The Africa – EU strategic partnership. A joint Africa-EU strategy.

46. Europäische Kommission, Legal texts and factsheets on the EU budget for the future, Sítio Web.

47. Afrikanische Union, 2015 Valletta Summit on Migration, Sítio Web.

48. Caron P. et al. (2018) Food systems for sustainable development: proposals for a profound four-part transformation, Agronomy for Sustainable Development.

49. EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems (2019) Food in the Anthropocene, Sítio Web.

50. Vereinte Nationen / Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen (2015) Verabschiedung des Übereinkommens von Paris, 21st Konferenz der Vertragsparteien, Paris.

/3

ABORDAGEM TERRITORIAL DA CRIAÇÃO DE EMPREGO E DO CRESCIMENTO DOS RENDIMENTOS

3.1. Por que motivo é importante?

Tal como assinalado no capítulo 2, cabe à África levar a cabo a difícil tarefa de criar emprego em quantidade suficiente para a sua população ativa em expansão. O setor agroalimentar e a economia rural serão determinantes para superar este desafio. A diversificação da economia rural constitui um avanço importante no processo de transformação estrutural. O crescimento agrícola e a subida dos rendimentos que daí resulta impulsionarão um aumento da procura rural, alicerçando o desenvolvimento de outras atividades. É necessário explorar esse potencial através de políticas propícias a esse desenvolvimento.

A história de África em termos de desenvolvimento territorial, a evolução das relações entre as zonas urbanas e rurais e as opções de desenvolvimento que África tem ao seu dispor dentro dos padrões da mundialização em curso são algumas das principais razões – descritas em maior pormenor na próxima secção – que nos levaram a propor uma abordagem territorial como possível forma de gerar valor acrescentado significativo, que deverá ser utilizada na futura estratégia de desenvolvimento.

Uma perspetiva territorial não se cinge às atuais fronteiras administrativas. Toma em consideração o território enquanto espaço de governação de atividades humanas, estruturado por redes económicas e sociais, onde serão concebidos e executados projetos futuros. Um território é governado e influenciado por uma comunidade de intervenientes e inclui todos os ativos e processos ambientais, sociais, políticos, culturais e económicos que interagem nesse espaço[51].

Em termos de política prática, a adoção de uma abordagem territorial para a criação de emprego e o crescimento dos rendimentos implica um pensamento e um planeamento estratégicos, uma maior primazia do investimento público e privado e o fornecimento de infraestruturas e serviços básicos em localidades de pequena e média dimensão e nas zonas rurais. O objetivo desta abordagem é explorar o potencial das zonas rurais e reforçar a capacidade das populações rurais, nomeadamente das mulheres e dos jovens, a fim de apoiar as dinâmicas económica e social e de capacitar as instituições locais, regionais e nacionais, para um desenvolvimento mais inclusivo que não deixe nem pessoas nem lugares para trás. Seguidamente, propomos prioridades estratégicas para explorar o potencial de expansão do setor agroalimentar e da economia rural: o processo de planeamento e aplicação da abordagem territorial; o investimento em infraestruturas físicas prioritária; e o fortalecimento das instituições e das redes económicas e sociais locais. A abordagem territorial é, na ótica do Grupo de Trabalho, uma abordagem de desenvolvimento na qual a UE tem uma experiência considerável para partilhar.

51. Agence Française pour le Développement (AFD) et al., TP4D. Fostering territorial perspective for development. Towards a wider alliance, Livro Branco, 2018.

3.2. Contexto e desafios estratégicos

3.2.1. Legado geográfico e evolução das relações entre zonas rurais e urbanas em África

A somar ao enorme crescimento demográfico, África tem uma distribuição extremamente assimétrica da população e padrões de ocupação dos territórios muito particulares. A distribuição da população consiste numa justaposição de zonas de alta e baixa densidade, em consequência da diversidade dos seus ecossistemas e património de recursos naturais e da herança histórica dos períodos pré-colonial, colonial e pós-colonial. A colonização europeia moldou profundamente as infraestruturas territoriais de África. As redes de transporte, criadas essencialmente com vista à exploração de recursos naturais, foram orientadas para os litorais, tendo sido construído em cada território colonial um porto que, em muitos casos, era simultaneamente a principal cidade e um ponto de expedição dos produtos de base locais. Estas características foram intensificadas após os processos de independência na década de 60 do século passado, que acentuaram a disposição territorial da era colonial – com cada Estado a planificar o seu desenvolvimento a partir da respetiva capital, o que engendrou uma concentração das populações, das infraestruturas e dos serviços nas capitais.

Ao nível continental, este processo favoreceu o desenvolvimento de um conjunto de grandes cidades com milhões de habitantes, com as áreas metropolitanas das capitais a abarcarem, muitas vezes, mais de 25 % da população nacional e 65 % dos seus residentes em zonas urbanas, com um fosso substancial entre a capital e a segunda cidade do país. Este processo de urbanização desequilibrado foi combinado com uma segunda dinâmica urbana: a expansão das aldeias de maior dimensão, que cresceram e se tornaram centros rurais (entre 5 000 e 10 000 habitantes) e, posteriormente, pequenas cidades (entre 10 000 e 50 000), em especial na África Ocidental e na África Oriental.

Em resultado destas duas tendências, as cidades regionais de tamanho intermédio (entre 50 000 e 500 000 habitantes) constituem o elo mais fraco e o elemento em falta na coesão territorial africana. Estas cidades regionais assumem um papel importante não só como áreas administrativas e centros de serviços, mas também como locais de interação social e económica. Funcionam como portas de entrada para as zonas rurais e são vitais para a orientação das economias rurais para o exterior. Ao assegurarem uma transição entre as grandes cidades ou a capital e as zonas rurais e vice-versa, ajudam as economias rurais a alcançar as economias nacionais e internacionais. Paralelamente, também desempenham um papel determinante no fornecimento das infraestruturas necessárias para o desenvolvimento das pequenas empresas e do emprego não agrícola[52].

A prioridade dada por grande parte dos países às áreas metropolitanas das capitais tem como consequência uma disponibilização insuficiente de serviços públicos nos centros regionais e, de forma ainda mais acentuada, nas pequenas localidades. A falta de infraestruturas, equipamentos e serviços obsta ao desenvolvimento das funções urbanas das pequenas cidades e impossibilita a consolidação territorial e o desenvolvimento regional[53]. As cidades de tamanho intermédio desempenham um papel de consolidação nos respetivos territórios. Como tal, descurar essas cidades aumenta o risco de os agentes locais serem «boicotados» por contratantes privados metropolitanos que ligam diretamente as zonas rurais às cidades nacionais e estrangeiras de maior dimensão[54], em detrimento da coesão territorial e social.

Este padrão de crescimento urbano e o reduzido desenvolvimento rural têm como consequência uma forte desigualdade territorial em termos de rendimentos e pobreza. Os cálculos do Índice de Pobreza Multidimensional do PNUD confirmam as grandes disparidades entre as regiões das capitais e outras regiões, assim como grandes discrepâncias entre as regiões mais e menos favorecidas, particularmente nos países sem litoral (p. ex., Etiópia, Níger e Mali)[55]. Estas discrepâncias regionais sobrepõem-se às disparidades de rendimentos entre as zonas rurais e urbanas, que constituem um obstáculo bem conhecido à transformação estrutural nos países em desenvolvimento.

Em muitos países africanos, a política de desenvolvimento rural tem incidido estritamente na modernização das explorações agrícolas e nas práticas dos agricultores, e não tanto na educação, na saúde e nas infraestruturas básicas de água, saneamento e eletricidade. Nos casos em que existiam estratégias de desenvolvimento rural, em vez de criarem sinergias com a rede urbana, constituíam geralmente um complemento à política agrícola, refletindo o facto de o setor agrícola se ter tornado uma prioridade política e estratégica[56].

Apesar deste contexto difícil, foram registadas evoluções positivas nas zonas rurais ao longo das duas últimas décadas, nos domínios dos sistemas de transporte (reabilitação progressiva de estradas e aumento do número de miniautocarros importados de baixo custo) e das comunicações, nomeadamente da telefonia móvel. Estas evoluções influenciaram profundamente os movimentos das pessoas e as práticas migratórias: já não são exclusivamente migrações de longo prazo e sazonais, tendo passado a incluir migrações mais curtas e temporárias[57].

52. Mainet, H., Racaud, S., "Secondary towns in globalization: Lessons from East Africa", Inconspicuous Globalization, Articulo – Journal of Urban Research, n.º 12/2015, 2015. Inconspicuous Globalization.

53. Pesche, D., et al. (E.), A new emerging rural world: An overview of rural change in Africa, 2.ª ed., Montpellier: Cirad, Nepad, 2016.

54. Mainet, H., Racaud, S., Idem, 2015.

55. Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) et al., African Economic Outlook 2015: Regional Development and Spatial Inclusion, OECD Publishing, Paris, 2015.

56. OCDE, A New Rural Development Paradigm for the 21st Century: A Toolkit for Developing Countries, Estudos do Centro de Desenvolvimento, OECD Publishing, Paris, 2016.

57. Mercandalli, S.; Mercandalli, S., Losch, B. (E.), Rural Africa in motion. Dynamics and drivers of migration South of the Sahara. Rome, FAO e Cirad.

Daí resulta uma diversificação das fontes de rendimento, uma nova economia rural emergente e uma remodelação progressiva das realidades rurais. Consequentemente, hoje em dia, em muitas partes de África, as categorias estáticas de «urbanidade» e «ruralidade» (cujas definições diferem entre os países) já não plasmam a realidade das relações em mudança entre as cidades e o campo.

3.2.2. Desenvolvimento de África no mundo globalizado do século XXI

A fim de dar resposta aos desafios da sua transformação estrutural num mundo globalizado e em mutação, os países africanos necessitam de restabelecer estratégias de desenvolvimento sólidas. Estas estratégias não podem limitar-se apenas à junção de perspetivas setoriais, devendo consistir antes num leque articulado e multifuncional de políticas para disponibilizar bens públicos e apoiar as iniciativas privadas destinadas a combater a pobreza e as consequências das alterações climáticas e a fomentar a criação de emprego.

Alguns países africanos conseguiram desenvolver novas atividades transformadoras durante os anos 2000, mas a maioria continua a ser caracterizada pela importância do setor primário (agricultura e indústria mineira) e da economia informal, tanto na agricultura como no vasto conjunto de atividades urbanas (setor dos negócios familiares) – ver capítulo 2.

A globalização e as alterações climáticas impedem a mesma sequência histórica de transição económica seguida noutras regiões do globo. Há um debate intenso com pontos de vista antagónicos quanto à melhor estratégia de desenvolvimento, incluindo defensores com posições opostas da industrialização e do crescimento liderado pelas exportações, apoiantes da «primazia da agricultura» e apologistas de ultrapassar a indústria transformadora para entrar diretamente na economia dos serviços.

Contudo, não existe uma «receita mágica setorial» para a política africana de desenvolvimento. A concorrência setorial permanece elevada e África enfrenta grandes lacunas de competências e infraestruturas, as quais são decisivas para a competitividade. As circunstâncias da economia internacional estão a mudar: os estímulos à liberalização dos mercados estão a abrandar comparativamente aos anos 1990 e 2000 e o regime atual de crescimento é incerto, comportando riscos de estagnação e de tensões comerciais. A replicação das taxas de crescimento altas baseadas em estratégias de exportação parece mais difícil nos dias de hoje. Por conseguinte, as dinâmicas nacionais e os «assuntos internos»[58] serão cada vez mais os fatores determinantes.

Adotando esta perspetiva e ponderando os seus ativos «internos», África pode tirar partido do seu enorme potencial de crescimento. No caso de os países africanos virem a aproveitar as oportunidades de maior inclusão na economia mundial, a grande dimensão geográfica do continente, a diversidade dos seus ecossistemas, o seu rico património de recursos naturais e, acima de tudo, os seus mercados internos em rápido crescimento oferecerão oportunidades gigantescas para satisfazer as necessidades próprias de África. E se esse potencial existir para cada país, os efeitos de alavanca da integração regional darão acesso a oportunidades ainda maiores.

Este gigantesco potencial de desenvolvimento pode ser explorado através do reforço das novas dinâmicas entre as zonas rurais e urbanas, com vista a melhorar os laços históricos entre a agricultura, a industrialização e a urbanização, que estruturaram as transições económicas anteriores[59]. Estas dinâmicas englobam o abastecimento de alimentos às zonas urbanas (e a possibilidade de reconquistar mercados tomados pelas importações de bens alimentares), bem como equipamentos ou bens de consumo (que têm de competir com produtos de baixo custo provenientes dos principais países emergentes).

A agrotransformação e outros agrosserviços terão um papel essencial a desempenhar neste processo, tal como já o fizeram noutros continentes. A transformação de géneros alimentícios pode ser efetuada em pequenas localidades, apoiando-se na produção local. Pode ter uma grande intensidade de mão de obra e fortes ligações a montante e a jusante: dinamiza a produção agrícola, estimulando a sua intensificação, e pode incentivar serviços adicionais, nomeadamente a logística ou a manutenção, que constituem etapas determinantes na diversificação económica.

Neste sentido, será necessário mais investimento nos elementos em falta do desenvolvimento territorial africano, através de um apoio às pequenas localidades e às cidades regionais, como forma de consolidar as ligações entre zonas rurais e urbanas, privilegiando as distâncias curtas em vez da dinâmica de longas distâncias resultante da globalização[60]. As intervenções nesta matéria poderão proporcionar soluções benéficas para todos, para os intervenientes locais e os governos, as quais, além de gerarem melhores oportunidades de mercado e emprego ao nível local, facilitam o acesso aos serviços e fortalecem as comunidades. Adicionalmente, contribuem para a interligação do tecido territorial, económico e social, e podem reduzir a pressão da megaurbanização.

Tendo em conta que assenta na participação e no diálogo locais, a abordagem territorial é também uma forma de reequilibrar o poder e de proporcionar um sentimento de controlo e de cidadania local, ao contrário das decisões tomadas à escala nacional pelos governos. Permite criar um sentimento de apropriação e reforçar o compromisso das partes interessadas com as ações prioritárias identificadas[61].

58. Rodrik, D., The past, present, and future of economic growth, Global Citizen Foundation, documento de trabalho n.º 1, Genebra, 2013.

59. Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD), Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics, Genebra, 2010.

60. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED), The Least Developed Countries Report – Transforming rural economies, Nações Unidas, Nova Iorque e Genebra, 2015.

61. Caron, P., et al. (coord.), Living territories to transform the world, Éditions Quae, Versalhes, 2017.

3.3. Principais domínios de ação

As mudanças radicais em curso no continente africano exigirão investimentos significativos para suprir necessidades cada vez maiores nos domínios da educação, da saúde, das infraestruturas e da segurança e muitas outras prioridades. Os investimentos privados por parte de pessoas singulares e coletivas assumirão um papel importante no desenvolvimento de atividades de produção, mas o fornecimento de bens públicos exige definitivamente um financiamento público.

Os financiamentos privados podem ajudar a satisfazer estas necessidades de investimento, nomeadamente por meio de parcerias público-privadas (PPP). Contudo, as PPP não são necessariamente instrumentos indicados para todos os tipos de bens públicos e os governos africanos continuarão a ser os principais intervenientes em matéria de financiamento. Devido às fortes restrições orçamentais, é impossível suprir simultaneamente todas as necessidades, o que implica a definição de abordagens pragmáticas, devendo ser identificadas as prioridades de acordo com os contextos nacionais específicos.

Este importante pró-memória é igualmente fulcral para a adoção de uma abordagem territorial e é ainda mais relevante tendo em conta as capacidades financeiras limitadas dos órgãos de poder local, que dependem globalmente de transferências das instâncias nacionais. Uma vez que as prioridades dependem de cada contexto, serão identificadas através de processos locais. Por conseguinte, o Grupo de Trabalho coloca o desenvolvimento destes processos em primeiro plano no quadro dos principais domínios de ação e da ajuda europeia.

3.3.1. Aplicar uma Abordagem Territorial

Há vários anos que as abordagens territoriais do desenvolvimento têm conquistado um reconhecimento crescente, enquanto instrumento valioso para melhorar os resultados em termos de desenvolvimento[62]. Os princípios subjacentes a este tipo de abordagem preconizam que as intervenções devem ser centradas nas pessoas, de base local, transetoriais, multinível, multilaterais e flexíveis e promover a integração e as sinergias. Deste modo, as abordagens territoriais podem complementar e melhorar a eficácia transetorial, mas exigem mais do que uma coordenação melhorada das atuais políticas setoriais: exigem uma mudança de paradigma na forma de conceber estratégias adaptadas que atendam aos pontos fortes e pontos fracos dos territórios funcionais – isto é, lugares com ligações económicas ativas, redes sociais e, na maior parte dos casos, uma identidade e uma herança comuns, que inspiram um sentimento de apropriação e de solidariedade. Para implementar eficazmente uma abordagem territorial, os governos nacionais têm de estar dispostos a apoiar o processo e a comprometerem-se com o mesmo. Na primeira fase, deve ser estabelecido um diálogo sobre políticas à escala da UA, da UE e das autoridades nacionais e locais africanas, a fim de criar um consenso relativamente ao modo como as abordagens territoriais podem melhorar a elaboração e a aplicação de políticas e de programas.

É necessário um apoio específico e significativo ao estabelecimento de programas de ação locais. No plano local, grande parte deste apoio poderá provir do conhecimento empírico das entidades locais e nacionais (organizações da sociedade civil, administrações e grupos de consultoria), podendo igualmente ser mobilizado um apoio externo, em particular durante a fase-piloto. No plano nacional, os governos têm um papel primordial na coordenação e na coerência das políticas entre os programas de ação locais e as estratégias nacionais em vigor, bem como na realização de economias de escala ao longo do processo de execução da abordagem territorial (p. ex., em funções de apoio). A ajuda financeira europeia deve ser concedida a programas de ação inovadores de base local, adaptados às realidades económicas, sociais e ambientais africanas, e a Europa deve partilhar a sua experiência e agrupar informações e recursos metodológicos.

É necessário seguir diversos passos para formular uma estratégia territorial e determinar os programas de ação locais[63].

O primeiro passo é assegurar a participação de um amplo grupo representativo de partes interessadas, o que será decisivo para fomentar um sentimento de apropriação e consolidar uma ação coletiva. Os jovens e as organizações que os representam são intervenientes essenciais neste processo participativo. A experiência da UE na promoção e no apoio a ações coletivas poderia ser útil para as partes interessadas rurais e, em especial, para as partes interessadas pertencentes a grupos desfavorecidos, com vista a reforçar as suas capacidades de negociação e a atingir resultados mais justos e equitativos. Seriam necessárias ações positivas para consolidar o contributo dos jovens de ambos os sexos, uma vez que têm uma noção mais precisa das restrições ao seu próprio desenvolvimento e estão mais bem posicionados para definirem o seu futuro e desenvolverem as suas próprias iniciativas. Além disso, a UE poderia reforçar o seu compromisso de partilha da vasta experiência que possui em matéria de diálogos participativos, consultas multilaterais e negociações, prestando assistência técnica e congregando várias partes interessadas de diferentes níveis do poder político. As negociações não devem ser dissociadas de um reforço das capacidades dos grupos desfavorecidos[64], de modo a ajudá-los a entender áreas como o sistema jurídico, a política, as relações públicas e questões técnicas de administração.

O segundo passo é aplicar um diagnóstico partilhado do contexto local, sustentado por uma recolha dos dados existentes, com recurso a fontes estatísticas e à literatura sobre a matéria, avaliando os ativos territoriais e a dinâmica socioeconómica existente. O resultado consistirá na identificação dos desafios principais, dos constrangimentos incontornáveis e das oportunidades de criação de emprego e crescimento inclusivo. Importa atentar especialmente na identificação dos recursos que sejam especificamente locais (por oposição aos recursos gerais que sejam independentes das especificidades locais – p. ex., a exploração mineira). Entre os bons exemplos incluem-se o património

62. Torre, A., Traversac, J. B., TP4D, 2018, op. cit., Territorial governance – Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems, Springer, Heidelberg, Nova Iorque, 2011. TP4D. 2018, op.cit.

63. Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) et al., Idem, 2015; Agence Française pour le Développement (AFD) et al., Idem, 2018.

64. Edmunds, D., Wollenberg, E., «A strategic approach to multistakeholder negotiations», Development and Change, vol. 32, 2001.

cultural, as paisagens naturais ou os produtos agroalimentares de qualidade com denominação da origem geográfica. No cômputo geral, estes recursos específicos não são fornecidos automaticamente, devem ser «ativados» mediante ações comuns das partes interessadas locais (reconhecimento e promoção). Podem redundar em novas atividades no setor agroalimentar ou no turismo e em serviços de assistência[65].

O terceiro passo é a adoção de uma abordagem prospetiva sobre um futuro desenvolvimento plausível do local, utilizando um horizonte de longo prazo (a 15 ou 20 anos), e baseada na elaboração conjunta de cenários futuros alternativos por parte das partes interessadas locais. A utilização de uma reflexão prospetiva é uma forma de combinar informações provenientes de diferentes fontes que fornecem perspetivas variadas. Constitui uma oportunidade de dar voz a intervenientes que raramente são ouvidos, não apenas determinados representantes da sociedade civil, jovens e grupos marginalizados, mas também vozes discordantes. Como tal, estes possibilitam um entendimento comum dos desafios territoriais e da capacidade dos recursos locais para lhes dar resposta. As experiências levadas a cabo recentemente em África revelam que as abordagens territoriais prospetivas são viáveis[66]. Não requerem formação e competências específicas por parte dos participantes locais.

Todo este processo de diálogo participativo resulta na seleção das prioridades que enquadrarão a elaboração de um plano de ação local, incluindo o estabelecimento de uma sequência imperativa para ter em conta as limitações orçamentais e operacionais (p. ex., recursos humanos). O referido plano de ação, que abrange particulares, empresas e os órgãos de poder local, corresponde a um roteiro para o desenvolvimento territorial, permitindo a plena utilização das dinâmicas locais para o desenvolvimento agrícola, a diversificação rural e a transformação económica. Traduz-se em projetos e atividades específicos que possam ser acompanhados quanto aos objetivos

Recomendações

Aplicar uma abordagem territorial do desenvolvimento centrada nas pessoas, de base local, transetorial, multinível, multilateral e flexível e promover a integração e sinergias entre as políticas e as ações. Definir uma estratégia territorial, adotar uma abordagem prospetiva, apoiar as ações coletivas.

3.3.2. Apoiar as infraestruturas em prol do desenvolvimento

Os governos africanos terão de disponibilizar um grande número de bens públicos para poderem cumprir os ODS. Vários destes bens estão diretamente incluídos na nova Aliança África-Europa, tais como a educação e as infraestruturas. Sendo a melhoria dos sistemas de ensino um objetivo central, o Grupo de Trabalho considera que as infraestruturas requerem uma atenção particular, dado que a falta de infraestruturas básicas nas zonas rurais ou em pequenas localidades e cidades de média dimensão constitui um grande entrave ao setor agroalimentar, à diversificação rural e ao desenvolvimento territorial.

África está a perder terreno em relação a outras regiões em desenvolvimento[67]. Apenas 63 % da população total tem acesso a água potável; o saneamento melhorado serve 47 % da população urbana e 34 % da população rural; a extensão da rede de estradas asfaltadas é mais de 10 vezes inferior à da Ásia; e o fornecimento de eletricidade chega a somente 72 % e 33 % dos residentes das zonas urbanas e rurais, respetivamente. Apesar do rápido desenvolvimento dos telemóveis e das aplicações de tecnologia móvel nas duas últimas décadas (a subscrição de serviços de telefonia móvel abrange 73 % da população africana), apenas 1 % da população tem acesso permanente à Internet e apenas 15 % são utilizadores[68].

O Grupo de Trabalho atribui especial destaque ao apoio à reabilitação de estradas, ao acesso à eletricidade e à Internet enquanto instrumentos essenciais para o desenvolvimento económico. A definição de prioridades terá por base o resultado dos diagnósticos territoriais e dos processos de consulta.

A importância das estradas em geral, e particularmente nas zonas rurais, é comprovada há várias décadas. Estas infraestruturas são determinantes para promover o desenvolvimento, ao permitirem o desenvolvimento dos mercados agrícolas e alimentares, nomeadamente em zonas onde não existem serviços de transportes e onde as oportunidades de obtenção de rendimentos não agrícolas são diminutas. A abordagem territorial permitirá concentrar a atenção nas necessidades de investimento mais urgentes.

A eletrificação é uma condição essencial para desenvolver novas atividades económicas, e África está muito atrasada em relação a outras regiões. Seria irrealista sugerir a eletrificação de todas as áreas rurais, mas é extremamente necessário assegurar o acesso à energia nas pequenas localidades e nos principais municípios rurais, por forma a acelerar a diversificação económica. Os pequenos centros urbanos bem equipados funcionam como plataformas logísticas de distribuição de mercadorias entre o interior rural e as grandes cidades. Podem promover economias de escala para prestar serviços às áreas circundantes e abrem espaço à transformação local de produtos agrícolas e a um aproveitamento da mão de obra existente por parte das pequenas indústrias.

Uma vez que as soluções implicam uma governação adequada do setor da eletricidade ao nível nacional e uma combinação de fontes de produção elétrica de maior e menor dimensão, algumas interligadas e outras a funcionar como minirredes independentes, será necessário dar prioridade a infraestruturas de energia e eletricidade sustentáveis. A experiência obtida em processos de eletrificação anteriores evidenciou o papel das minirredes rentáveis geridas ou detidas localmente e baseadas em energias renováveis (solar, eólica e hídrica), no âmbito das quais as autoridades e comunidades locais podem controlar o desenvolvimento da produção de eletricidade fora da rede com

65. Camagni, R., «Territorial capital and regional development», in Capello, R., e Nijkamp, P. (E.), Handbook of regional growth and development theories, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2009. Campagne, P., Pecqueur, B., Le développement territorial: une réponse émergente à la mondialisation, Ed. Charles Léopold Mayer, Paris, 2014.

66. Sourisseau, J.-M., et al., «Territory-centred thinking and action for a better future: territorial foresight in the regions of Ségou in Mali and Vakinankaratra in Madagascar», in Caron, P., et al. (coord.), 2017, Idem, 2017.

67. Foster, V., Briceño-Garmendia, C., Africa's Infrastructure: A Time for Transformation, Agence Française de Développement e Banco Mundial, Washington, DC, 2010. Bank, Washington, DC.

68. Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB), African Economic Outlook 2018: Financing infrastructure: strategies and instruments, Abidjã, 2018.

base na disponibilidade de recursos e na procura local[69]. No âmbito deste processo, algumas cooperativas de agricultores poderão dar o seu contributo, utilizando a biomassa para produzir recursos que cubram as suas necessidades e, possivelmente, de outros utilizadores próximos.

Potencial da Digitalização Rural/Agrícola em África

Através das suas delegações, a UE realiza em África um trabalho de promoção da Digitalização para a Agricultura Sustentável (D4SA). Os projetos abrangem as componentes de pré-produção, produção e pós-colheita da cadeia de valor agrícola. Os exemplos incluem serviços de informação sobre os mercados e de extensão através de SMS na Gâmbia e no Gana, bases de dados na Internet e plataformas digitais no Senegal, no Jibuti e nos Camarões, serviços bancários móveis na Etiópia e no Burquina Faso e sistemas de cupões eletrónicos em Moçambique, na Zâmbia e no Ruanda.

A UE investiu consideravelmente na digitalização da agricultura em África, através do financiamento pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) do Centro Técnico de Cooperação Agrícola e Rural (CTA). A inovação e a transferência de tecnologias são elementos essenciais destes projetos. O CTA também promove ativamente e apoia o intercâmbio de boas práticas e de conhecimentos sobre as inovações digitais em prol da agricultura. Além disso, a UE apoia projetos através da investigação e da conectividade: o programa Horizonte 2020 apoia iniciativas que abrangem nomeadamente a deteção remota para auxiliar apicultores na Etiópia e a previsão de cheias na África Oriental; e o 11º FED, que financia o projeto África connect2, em que a Internet de alta velocidade na Zâmbia foi utilizada para combater a degradação dos solos e contribuir para políticas fundiárias sustentáveis. Por último, por meio do Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia (FFUE) para África, a UE utiliza um sistema baseado na Internet para colocar em linha a sua rede organizacional de projetos globais e partilhar instantaneamente os progressos com todos os interessados.

A UE considera a digitalização como um ponto de viragem na transformação da agricultura de pequena escala em África, ao melhorar a produtividade, a rentabilidade e a resiliência do sistema agroalimentar e ao abrir oportunidades para a entrada de jovens e mulheres na agricultura e no setor agroempresarial. No entanto, para tirar o máximo partido das potencialidades da digitalização na agricultura, os governos, os parceiros de desenvolvimento e o setor privado terão de intensificar o investimento e criar um clima favorável que possibilite o incremento das inovações digitais ao longo da cadeia de valor agrícola.

O potencial da digitalização nos programas e projetos de desenvolvimento da cadeia de valor agrícola pode ser explorado através da integração de serviços de base digital para diferentes intervenientes da cadeia de valor, apoiados pela UE em África. Incluem-se entre estas inovações digitais: serviços de extensão e consultivos, soluções/serviços inteligentes no domínio do clima, sistemas de gestão pós-colheita, serviços de informação sobre os mercados, serviços financeiros e serviços de gestão da cadeia de abastecimento.

A UE poderia partilhar a sua experiência e ajudar a criar capacidades nos países africanos no domínio da análise de megadados para a agricultura, incluindo a conceção de uma abordagem coerente da compilação, gestão e utilização dos dados recolhidos pelo setor agroempresarial, governos, centros de investigação, organizações de agricultores e empresas de TIC.

A promoção do empreendedorismo e emprego dos jovens através da digitalização é outra área em que a UE e África devem cooperar e prestar o apoio necessário às empresas emergentes dirigidas por jovens que desenvolvem atividades no domínio da agricultura digital, por meio de estruturas de inovação, serviços de desenvolvimento empresarial, tais como a incubação e a orientação, o desenvolvimento de literacia e competências digitais e mecanismos de investimento.

No quadro da nova Aliança África-Europa, foi constituído, em dezembro de 2018, um Grupo de Trabalho para a Economia Digital UE-UA, que examinará esta matéria de forma aprofundada.

O acesso à Internet deve ser apoiado pelos governos, em colaboração com o setor privado. Pode facilitar o acesso à informação e a novos serviços por parte dos agentes económicos, em particular de agricultores e respetivas organizações, desde serviços consultivos e partilha de conhecimentos adquiridos através de aplicações móveis, até à utilização de instrumentos comandados à distância para a gestão das culturas ou o acesso a dados sobre o uso dos solos. Além disso, pode apoiar novos modelos de desenvolvimento de empresas e ainda facilitar o acesso a plataformas de aprendizagem eletrónica, bem como facilitar o desenvolvimento da formação profissional.

O desenvolvimento de infraestruturas está integrado na Ação n.º 1 da nova Aliança África-Europa, no âmbito da qual o Plano de Investimento Externo (PIE) vai financiar o acesso à eletricidade de 30 milhões de pessoas e empresas, aumentar a capacidade das energias renováveis em 5 gigawatts e disponibilizar estradas transitáveis em todas as estações do ano a 24 mil pessoas, através da mobilização de investimentos em infraestruturas de transportes. A Ação n.º 9 reforçará a conectividade, com o desenvolvimento da banda larga e das infraestruturas eletrónicas. Contudo, o Grupo de Trabalho propõe que seja realizado um enorme esforço suplementar no sentido assegurar o fornecimento de eletricidade nas pequenas localidades. Trata-se de uma condição indispensável para a expansão das indústrias agroalimentares, que desempenharão um papel central na criação de emprego. Esta proposta coincide plenamente com as metas «High 5» do Banco Africano de Desenvolvimento para 2025, que colocam no topo das prioridades o objetivo de «Iluminar e Eletrificar África». Será complementar aos restantes esforços em curso, como a iniciativa «Africa 50»[70].

Os referidos investimentos em infraestruturas básicas permitem benefícios globais para a sociedade e ajudam a fomentar um ciclo virtuoso de desenvolvimento, com projetos mutuamente vantajosos para as comunidades locais e rurais, os investidores e o setor público, ao promoverem o bem-estar individual e social, rendimentos crescentes, investimentos eficientes e receitas fiscais.

Recomendações

Reforçar os investimentos em infraestruturas que privilegiem a eletricidade e o acesso à Internet.

A UE e a África devem trabalhar em conjunto para fomentar parcerias multilaterais, em particular com o setor privado, a fim de estimular investimentos tendo em vista o desenvolvimento de inovações digitais testadas e promissoras em prol da agricultura sustentável, incluindo instrumentos de deteção remota, a inteligência artificial, a cifragem progressiva e a Internet das coisas.

3.3.3. Reforçar as instituições e as redes económicas e sociais locais

A má governação e os problemas de economia política (muitas vezes agravados pela corrupção) podem constituir sérios obstáculos ao desenvolvimento de infraestruturas em África, frequentemente de

69. Enflo, K., et al., «Electrification and energy productivity», Ecological Economics, setembro de 2009; Programa de Assistência à Gestão do Setor da Energia.
70. Africa 50, Africa50 annual report, 2016.
71. Banco Africano de Desenvolvimento, African Economic Outlook, relatório, 2018.

vido à complexidade dos projetos, que exigem grandes investimentos a longo prazo e têm fortes características de bem público, um ciclo de vida muito longo e elevados custos irrecuperáveis. Acresce que estes projetos são muito sensíveis às circunstâncias políticas locais. Todas estas questões afetam naturalmente a perceção dos riscos do financiamento de infraestruturas em África por parte dos investidores privados[71].A execução de programas de ajuda ao desenvolvimento sem conhecimento das realidades políticas de um Estado pode ter todo o tipo de consequências indesejadas. Além de a conjuntura política definir os limites do que pode ou não ser realizado com a assistência externa, a própria assistência externa pode ter repercussões na conjuntura política[72].

Um fator importante para o êxito das abordagens territoriais é a descentralização efetiva, porquanto a elaboração de políticas a nível local é fundamental para a apropriação, reforça a capacitação e permite mobilizar melhor os recursos locais (humanos, naturais e financeiros) para acelerar o desenvolvimento local. Por conseguinte, o incentivo à descentralização deve ser parte integrante das abordagens territoriais, a fim de assegurar uma conceção, implementação, acompanhamento e avaliação pertinentes e inclusivos das intervenções de desenvolvimento.

Muitos países africanos já implementaram programas de descentralização, com resultados práticos variados. Ainda que a descentralização política se tenha desenvolvido em quase todas as partes, com eleições locais e a transferência de algumas atribuições para os órgãos de poder local, a descentralização administrativa tem sido mais restrita na reatribuição de funções administrativas e de responsabilidades executivas. Sobretudo, a descentralização orçamental – transferência dos recursos financeiros e das competências de geração de receitas – continua a ser muito escassa, o que explica a capacidade de investimento muito reduzida dos municípios ou das regiões[73].

As intervenções têm de ser ajustadas ao ambiente nacional e local e deve ser dada particular atenção aos países frágeis, principalmente aqueles afetados por conflitos e violência intestinos[74]. Nos Estados frágeis e afetados por conflitos, o processo de descentralização não poderá pôr em causa o poder débil de um Estado já fragilizado. Cumpre dar especial atenção ao reforço institucional e à clareza sobre os papéis respetivos do Estado e do setor privado.

Os órgãos de poder local estão dependentes da boa vontade dos governos nacionais e as transferências são geralmente limitadas (em média, os órgãos de poder local em África recebem apenas 7 % das receitas fiscais totais)[75]. Estas transferências limitadas impedem um apoio local eficaz (em termos de recursos humanos e orçamentais) à aplicação de abordagens territoriais e de políticas de base local. A falta de capacidade e transparência ao nível local constitui um desafio significativo para a governação local, podendo suscitar o problema da corrupção.

Uma forma de melhorar a governação local é viabilizar a participação e o empenhamento das organizações da sociedade civil, bem como dos líderes tradicionais e de representantes dos agentes económicos que tenham um sólido conhecimento do contexto local. Estas condições podem ser facilitadas pela abordagem territorial.

Será necessário prestar atenção, no diálogo UE-África, ao aperfeiçoamento dos processos de descentralização. Trata-se de um objetivo de longo prazo para o qual uma colaboração com organismos, organizações e grupos de reflexão temáticos poderá ser muito preciosa (designadamente, Cidades e Governos Locais Unidos, Africidades ou Fórum Global Local). As organizações nacionais que assistem os órgãos de poder local (p. ex., a Associação sul-africana de Órgãos de Poder Local, a Associação de Autarcas do Mali, a Assembleia de Regiões e Distritos da Costa do Marfim) poderiam beneficiar da experiência europeia (p. ex., o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa) e dos muitos programas em vigor no domínio da cooperação descentralizada entre os órgãos de poder local europeus e africanos.

A dinamização e o reforço das redes de partes interessadas existentes são outra questão importante. Existe uma literatura abundante no domínio da geografia económica sobre a importância das redes locais para o desenvolvimento e a mobilização eficaz dos recursos territoriais. Sustentadas por um forte capital de confiança junto da sociedade, estas redes podem juntar ativos e capacidades humanas complementares e acelerar a inovação.

A fim de colmatar as lacunas de competências e a falta de informação sobre técnicas, métodos e modelos de negócios, e além dos esforços envidados nos domínios da educação e dos sistemas de informação, uma cooperação interpares UE-África pode dar um contributo valioso. Como complemento da cooperação entre governos, as parcerias entre pessoas e entre empresas, que são cruciais na proposta do Grupo de Trabalho, poderão permitir o acesso a experiências acumuladas e a práticas inovadoras.

As organizações de agricultores africanas podem ser apoiadas pelas suas congéneres europeias através de consultoria, formação e intercâmbios entre agricultores, à semelhança das associações específicas de mulheres e jovens que pretendam desenvolver e melhorar as suas ações. De igual modo, as empresas poderão tirar partido da presença local de representantes empresariais, assim como das câmaras de comércio nacionais e estrangeiras e de outras organizações de apoio às empresas. A ajuda europeia a África poderia aproveitar este potencial para reforçar as partes interessadas locais e melhorar os ecossistemas económicos e sociais em prol do desenvolvimento local e territorial.

Recommandações

Incluir aspetos da descentralização no diálogo UE-África. Dinamizar e reforçar as redes locais existentes e a cooperação interpares, designadamente por intermédio de organizações de agricultores, cooperativas e federações empresariais.

72. Putzel, J., Di John, J., Meeting the challenges of crisis states, relatório do Crisis States Research Centre, 2012.

73. Development of the Africa local governance timeline: Decentralization study post 1980, Programa de Apoio à Modelação Política da Descentralização em África, GIZ, Elroy Africa, 2012.

74. McIntosh, K., e Buckley, J., Economic development in fragile and conflict-affected states: Topic guide, GSDRC, Universidade de Birmingham, Birmingham, 2015. GSDRC, University of Birmingham.

75. Cidades e Governos Locais Unidos, Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century: Second Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD II), Barcelona, 2010.

/4

GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS SOLOS E DOS RECURSOS NATURAIS E AÇÃO CLIMÁTICA

4.1. Por que motivo é importante?

A elevada procura de terras agrícolas e as necessidades de alimentos, forragens, fibra, água e outros de uma população africana em expansão exercem uma forte pressão sobre os recursos naturais. Sem medidas adequadas para garantir um uso sustentável das terras, esta pressão irá esgotar a base de recursos naturais (p. ex., solos, água, biodiversidade, florestas) e afetar o funcionamento dos ecossistemas e a sua capacidade para proporcionar benefícios económicos e sociais, gerando, eventualmente, conflitos no que toca ao seu uso. A conservação e/ou o restabelecimento da qualidade das terras e dos ecossistemas são fundamentais para assegurar que continuem a aprovisionar a crescente população africana, juntamente com outros recursos naturais necessários para o seu desenvolvimento sustentável.

Além do esgotamento dos recursos naturais, as alterações climáticas estão a provocar, à escala mundial, uma subida da variabilidade e dos fenómenos climáticos extremos, que, por sua vez, são as principais causas do recente aumento da fome no mundo.

As alterações climáticas já estão a produzir um impacto adicional particularmente negativo na agricultura africana e na sua indústria alimentar. A gestão sustentável dos solos e dos recursos naturais é, por isso, crucial para garantir a produção alimentar, a disponibilidade da água e a biodiversidade, proteger a agricultura dos riscos climáticos, bem como para apoiar tanto a atenuação como a adaptação às alterações climáticas. Por conseguinte, é necessário que os investimentos na agricultura, nas pastagens, na silvicultura e na pesca contribuam para a conservação e a utilização sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas e sejam integrados na ação climática. Devem também incidir na otimização de todo o sistema alimentar, ou seja, tomar em consideração as sinergias e os compromissos resultantes de políticas relativas a outros setores e das interações no âmbito dos sistemas alimentares, desde o fornecimento de fatores de produção, a produção, a transformação e a venda a retalho até ao consumo e ao desperdício alimentar.

4.2. Contexto e desafios estratégicos

4.2.1. Estado dos solos e dos recursos naturais africanos

As condições agroecológicas africanas são muito diversas, desde os solos até às zonas climáticas. Esta diversidade gera ainda mais desafios na procura de soluções adequadas para melhorar a produtividade e a segurança alimentar. Os solos de África também são muito diversos. Além das zonas à volta de montanhas vulcânicas, a maioria dos solos africanos é pobre em nutrientes e pouco fértil[76]. Uma boa parte dos agricultores africanos, especialmente nas explorações de pequena dimensão, tem capacidades limitadas, devido aos condicionalismos económicos e à falta de informação adequada sobre a adoção de práticas sustentáveis de gestão dos solos, que visem a manutenção da sua fertilidade e a adaptação às alterações climáticas.

As estimativas do total de terras aráveis adequadas à produção agrícola em África variam. A base de dados FAOSTAT[77] estima em 1 133 milhões de hectares os terrenos agrícolas em África, dos quais 76 % são prados e pastagens, sobretudo em zonas semiáridas e sub húmidas. O pastoreio nómada é comum nas zonas semiáridas (ver caixa sobre o pastoreio nómada). Outros 21 % são terras aráveis e 3 % são culturas permanentes. No entanto, os solos, a cobertura dos terrenos e as características climáticas inviabilizam o cultivo nalgumas destas terras.

Devido ao aumento da população, a superfície de terra arável per capita está a decrescer e, consequentemente, irá intensificar-se a concorrência pelas terras. De acordo com a NEPAD[78], ao longo de um período de 10 anos, «20 milhões de hectares foram abrangidos por contratos de investimento de grande escala em África, o que representa mais do que a superfície de terra arável da África do Sul e do Zimbabué juntos». É consensual que garantir os direitos fundiários tem um impacto favorável no combate à pobreza e à desigualdade, sendo um forte incentivo à gestão sustentável dos solos. Embora as aquisições de terrenos em grande escala possam criar oportunidades de emprego, podem também, nalguns casos, afetar negativamente os meios de subsistência locais e desencadear conflitos[79], bem como conduzir a um aumento da utilização de água[80]. A concorrência na procura de terras, a pressão demográfica e da produção pecuária ou a exploração ilegal de madeira, incluindo de biomassa lenhosa para produção de energia, continuam a provocar a desflorestação, a degradação dos solos e a desertificação. Quanto à superfície florestal em África, constata-se, no período de 2001-2013, uma perda > 10 % da cobertura florestal[81] face a 2000. A desertificação já afeta dois terços das terras de África e 65 % da sua população[82]. A degradação dos solos também causa perdas económicas[83] e os pequenos agricultores estão, por norma, entre os primeiros a ser afetados.

76. Jones, A., et al. (E.), Soil Atlas of Africa. Comissão Europeia, Serviço de Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2013.
77. FAOSTAT, Dados sobre o uso dos solos, sítio Web, 2018.
78. NEPAD, AGRICULTURE IN AFRICA — Transformation and outlook, 2013.
79. Conselho Ministerial Africano sobre a Água, Analysis of impacts of large-scale investments in agriculture on water resources, ecosystems and livelihoods; and development of policy options for decision makers, FAO, PNUA, GRID-ARENDAL, IWMI, 2014.
80. Breu, T, et al., «Large-Scale Land Acquisition and Its Effects on the Water Balance in Investor and Host Countries», PLoS ONE 11(3): e0150901, 2016.
81. Hansen, M., et al., «High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change», Science, vol. 342, n.º 6160, 2013.
82. CUA/OCDE, Dinâmicas do desenvolvimento em África 2018: Crescimento, emprego e desigualdades, CUA, Adis Abeba/OECD Publishing, Paris, 2018.
83. Nkonya et al. (2016) "Economics of Land Degradation in Sub-Saharan Africa" In: Nkonya E., et al. (eds) Economics of Land Degradation and Improvement – A Global Assessment for Sustainable Development, Springer, Cham.

Pastoreio nómada

Enquanto meio de subsistência essencial em muitas partes de África, o pastoreio nómada ampliou a capacidade de movimentação da humanidade pelo continente africano, permitindo-lhe transformar pastos em alimentos. O pastoreio nómada é uma realidade desde o Sara maliano até às planícies da África Oriental. Onde quer que se encontre, a modernidade oferece vantagens e desvantagens a esta prática antiga e introduz novos elementos que transformam a cultura. Os efeitos das alterações climáticas, aliados ao sobrepastoreio em muitos países do Sael e à pressão causada pelos grupos rebeldes e pela insegurança, vieram recentemente modificar a localização dos corredores de transumância tradicionais. Os progressos na indústria farmacêutica veterinária revelaram-se benéficos para os povos nómadas do Sael, que podem agora deslocar os seus rebanhos para zonas anteriormente inviáveis devido à tripanossomíase bovina.

Recentemente, os corredores de transumância para sul estenderam-se, nalguns casos, por mais 1 000 a 2 000 km para lá das regiões geográficas tradicionais e históricas de transumância. Esta movimentação recente foi raramente acautelada, conduzindo a conflitos entre pastores e agricultores e criando uma pressão adicional nas zonas protegidas e nos recursos naturais (água e solo). Os conflitos degeneraram progressivamente em violência, inclusive com a utilização de armas de fogo e o massacre de civis[84]. Mesmo neste contexto, a transumância continua a ser uma atividade financeiramente rentável, embora arriscada para os proprietários do gado. O recente aumento significativo de ruminantes observado em alguns dos grandes países do Sael parece estar principalmente relacionado com a função «monetária» dos rebanhos, mas também com os «rendimentos cinzentos» provenientes de atividades ilegais ou da corrupção[85].

A mitigação dos novos riscos resultantes das novas tendências observadas na transumância em termos de alterações climáticas, sobrepastoreio e insegurança inclui um diálogo precoce com todas as partes interessadas, um sistema fiscal adaptado, a luta contra a corrupção e a aplicação de uma gestão sustentável das pastagens naturais, a fim de conter o sobrepastoreio.

Em muitos países africanos, o crescimento agrícola materializa-se em grande parte através da extensão das superfícies agrícolas e não tanto através de uma intensificação sustentável, desmatando assim a vegetação natural por meio da desflorestação e provocando uma perda da biodiversidade[86], incluindo uma perda de variedades de sementes. Apesar de haver grupos de agricultores em vários países africanos empenhados em produzir sementes certificadas[87], designadamente em cooperativas produtoras de sementes, o acesso a sementes melhoradas continua a ser difícil. A agrossilvicultura pode igualmente contribuir em grande medida para o crescimento e a criação de emprego, a segurança alimentar, a resiliência, a sustentabilidade ambiental e a ação climática. Como tal, importa promovê-la paralelamente à proteção das florestas e à agrobiodiversidade.

Apesar de ter cerca de um terço das maiores bacias hidrográficas internacionais, o continente africano continua a ser o segundo mais seco do mundo[88], com fortes disparidades resultantes da variabilidade espacial e territorial das precipitações e das águas subterrâneas. Não obstante a massa de água abundante na bacia do Congo, a maior parte das regiões semiáridas e áridas do continente tem um balanço hidrológico deficitário. As secas recorrentes, em especial nas zonas sub-húmidas e semiáridas, provocam flutuações na produção agrícola pluvial e nas pastagens, que afetam os pequenos agricultores e pastores já por si vulneráveis. A irrigação é uma prática generalizada em mais de 12 milhões de ha (6 % da superfície total cultivada)[89], sendo a agricultura responsável atualmente por cerca de 85 % da água retirada de rios e lagos. Será necessário desenvolver esforços no sentido de melhorar a gestão sustentável da água e as infraestruturas hídricas sustentáveis[90], a fim de evitar a degradação dos solos[91]. O potencial de irrigação de África é limitado pela insuficiência dos recursos financeiros para as infraestruturas hídricas[92] e pela inadequação das capacidades humanas e técnicas. Além do mais, não existem muitas vezes estimativas dos volumes de água disponíveis, o que dificulta a gestão dos recursos hídricos. O desenvolvimento de infraestruturas hídricas, tendo em conta os impactos socioambientais, continua a ser um enorme desafio.

84. Conferência Internacional de Ministros da Defesa, da Segurança e das Zonas Protegidas sobre a luta contra a caça furtiva e outras atividades criminosas transfronteiras «Final Declaration, Experts Report, Thematic Concept Note number 1 Brief Sahel», Jamena, 23-25 de janeiro de 2019.
85. Mercados Tropicais», Gembloux Agro-Bio Tech, Universidade de Liège (2018) – Seminário sobre a Transumância na República Centro-Africana.
86. Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) – Centro Mundial de Monitorização da Conservação da Natureza (CMMC), The State of Biodiversity in Africa: A mid-term review of progress towards the Aichi Biodiversity Targets, Cambridge, 2016.
87. AFD, Governo dos Países Baixos, Agricord, The rise of the seed producing cooperative in Western and Central Africa: Mapping the strength and weaknesses of seed-producing cooperatives, relatório, 2018.
88. UNECA/UA/AfDB, The Africa Water Vision for 2025: Equitable and Sustainable Use of Water for Socioeconomic Development, 2010.
89. FAO AQUASTAT, Irrigação: «Factos e números sobre zonas de irrigação, culturas irrigadas e ambiente», sítio Web, 2014
90. União Africana, Programa de Desenvolvimento de Infraestruturas em África (PIDA), «Bridging Africa's $68bn infrastructure finance gap», sítio Web, 2017.
91. Jones, A., et al. (E.), Idem, 2013.
92. União Africana, Programa de Desenvolvimento de Infraestruturas em África (PIDA), Idem, 2017.

Calcula-se que África tenha um potencial hidroelétrico equivalente a 1852 terawatts-hora (TWh) por ano, ou seja, «o triplo da atual procura do continente»[93]. Todavia, a produção hidroelétrica concorre com a agricultura na utilização de água. Considera-se que as potencialidades de energia solar são muito elevadas. As estimativas apontam para recursos eólicos e geotérmicos de 110 GW e de mais de 15 GW, respetivamente[94]. Os investimentos em energias limpas poderão fornecer eletricidade às infraestruturas de irrigação e têm potencial para aumentar a segurança alimentar, as oportunidades de emprego e os rendimentos agrícolas, bem como reduzir as perdas pós-colheita e as emissões de gases com efeito de estufa (GEE), contribuindo, deste modo, para a Agenda 2063 de África. O maior desafio é desenvolver infraestruturas de energias limpas que sejam socialmente inclusivas e ecologicamente adequadas.

4.2.2. Riscos inerentes às alterações climáticas em África

Apesar de África ser responsável por menos de 4 % das emissões globais de GEE, 27 dos 33 países mais ameaçados pelas alterações climáticas são africanos[95]. Esta ameaça repercute-se negativamente na segurança alimentar do continente e no seu setor agrícola, altamente dependente do clima. Cerca de 95 % do solo cultivado é irrigado pela chuva. O aumento da variabilidade climática e dos fenómenos climáticos extremos (incluindo secas e cheias) pode causar graves crises alimentares, provocando de forma indireta a subida dos preços dos alimentos e perdas de rendimento para os agricultores, bem como maiores pressões migratórias[96]. Os fenómenos extremos, como ondas de calor, secas, cheias e tempestades, têm aumentado desde o início da década de 90. Além da desertificação em curso, as projeções para o futuro são alarmantes; por exemplo, um aquecimento global de 4 ºC acima dos níveis pré-industriais nos anos 2080 poderia resultar numa diminuição de 40 % da precipitação na África austral[97].

É necessário promover a atenuação por meio de investimentos em infraestruturas de energias verdes e limpas, a saber, energia solar, hidroelétrica, geotérmica e eólica, com vista a minimizar as emissões e oferecer alternativas à queima de madeira para fins de agrotransformação, confeção dos alimentos e aquecimento. A agricultura africana é responsável por 15 % das emissões globais de GEE provenientes da agricultura, silvicultura e outros usos do solo[98]. Por conseguinte, a agricultura e o uso do solo estão no centro dos contributos determinados ao nível nacional (CDN) e dos planos nacionais de adaptação (PNA) da maioria dos países africanos, isto apesar de grande parte das medidas incidirem na adaptação, com benefícios para a atenuação. Por último, a relação entre o esgotamento dos recursos naturais e as alterações climáticas é complexa, mas evidente, verificando-se que as questões climáticas à escala mundial e das paisagens estão intimamente ligadas aos efeitos locais e microclimáticos das florestas[99].

O Acordo de Paris (COP21) constitui o quadro global do combate às alterações climáticas ao nível mundial e reconhece a particular vulnerabilidade de África. Após vários anos de desacordo, em maio de 2017, na COP23 realizada em Bona, todos os Estados reconheceram a importância das medidas agrícolas para as alterações climáticas e adotaram o Trabalho Conjunto de Koronivia sobre a Agricultura[100], um programa de trabalho de dois anos e meio destinado a formular recomendações sobre a ação climática na agricultura, incluindo avaliações das necessidades, intercâmbio de conhecimentos e de boas práticas e reforço das capacidades para um acesso melhorado às fontes existentes de financiamento da ação climática. Não obstante as suas posições muitas vezes divergentes[101], o Grupo Africano e a União Europeia devem colaborar de forma mais estreita nos domínios da agricultura e das alterações climáticas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC), a fim de conferir à agricultura um papel mais central no processo da CQNUAC.

93. Conferência Ministerial Africana sobre o Ambiente (AMCEN), Innovative environmental solutions: moving from policy-level concept to implementation, sétima sessão especial, Nairobi, 17-19 de setembro de 2018 (AMCEN/SS.VII/5).
94. Conferência Ministerial Africana sobre o Ambiente (AMCEN), Idem, 2018.
95. Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (IPCC), Alterações Climáticas 2014: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade, OMM, PNUA, Cambridge University Press, 2014.
96. Maplecroft (análises de risco global), «Índice de vulnerabilidade às alterações climáticas 2014», Climate Change and Environmental Risk Atlas, sítio Web.
97. Banco Mundial, Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience, relatório destinado ao Banco Mundial, elaborado pelo Instituto Potsdam de Investigação do Impacto Climático e Análises Climáticas, Washington, DC, 2013.
98. FAO, Greenhouse gas emissions from Agriculture, Forestry and Other Land Use, brochura, 2016 (consulta em 5.2.2018).
99. Van Noordwijk, M, «Forest Climate: Why atmospheric water matters», The Jakarta Post, 11 de julho de 2018.
100. Nações Unidas, Alterações Climáticas, Questões relativas à agricultura, sítio Web.
101. A UE entende que a adaptação e a atenuação na agricultura são processos executados sempre de forma simultânea, uma vez que a maioria das ações e das medidas contribui para ambos. A União Africana dá maior ênfase às necessidades de adaptação do setor agrícola e manifesta preocupações quanto à possibilidade de as obrigações de atenuação prejudicarem os agricultores de pequena escala. Ver o discurso de Josefa Sacko na conferência de imprensa da DREA, com argumentos a favor essencialmente da adaptação no âmbito do Acordo de Paris.

4.3. Principais domínios de ação

Para tornar os sistemas agroalimentares africanos progressivamente mais resilientes às alterações climáticas e ambientalmente sustentáveis, é preciso haver vontade, diálogo e apoio em termos de políticas, boa governação e mecanismos institucionais, bem como incentivos financeiros e apoio à investigação. Devem ser tomadas medidas nas três esferas: governos, empresas e pessoas. Um dos aspetos mais importantes é a interação ao nível local entre agricultores, administrações locais, empresas e organizações não-governamentais. Devido à grande variedade de condições, as necessidades e soluções concretas podem ser avaliadas através de uma boa coordenação com e entre todos os intervenientes locais.

4.3.1. Integrar a gestão dos solos e dos recursos-naturais e a ação climática em políticas e programas

A integração da gestão sustentável dos solos deve ser parte integrante da cooperação da UE para o desenvolvimento rural e pode ser feita de diversas formas, tal como ilustrado a seguir.

Uma integração eficaz exige bases de dados fiáveis para apoiar a tomada de decisões bem fundamentada sobre a gestão dos solos e dos recursos naturais e a ação climática. A UE e a UA podem explorar a promoção da transformação digital da agricultura africana e da gestão dos solos e dos recursos naturais mediante a melhoria do acesso a bases de dados, nomeadamente os dados do sistema de monitorização do meio terrestre Copernicus, o Programa de Monitorização Global do Ambiente e da Segurança e outros programas do Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia. A UE e a UA podem também financiar plataformas de inovação, com vista a maximizar o potencial da agricultura inteligente, promover a sustentabilidade ambiental e contribuir para a adaptação às alterações climáticas. Esta medida contemplaria a utilização de sistemas de posicionamento global e da cartografia digital dos solos, de modo a transmitir informação aos agricultores sobre as necessidades de nutrientes de solos específicos em determinado momento. Também incluiria o apoio à criação e manutenção de sistemas de dados meteorológicos multifunções em todo o continente, bem como um reforço das capacidades e o acesso livre a serviços de extensão agrícola digitais (p. ex., vídeos pedagógicos). A UE pode apoiar a utilização de tecnologias digitais para controlar a execução da regulamentação ambiental (uso do solo, água, silvicultura, biodiversidade), o cumprimento das obrigações de monitorização e apresentação de relatórios e a aplicação das medidas de atenuação.

A integração pode passar pelo reforço das capacidades humanas e institucionais. O reforço das capacidades técnicas é indispensável para que os governos africanos consigam integrar efetivamente a gestão sustentável dos solos e dos recursos naturais (gestão integrada das terras, dos solos e da água, conservação das pastagens naturais, das florestas e da biodiversidade) e as estratégias inteligentes face ao clima, enquanto prioridades essenciais, nas suas políticas e programas de desenvolvimento agrícola, incluindo o CAADP e outros planos de investimento. As leis e regulamentações aplicáveis à utilização dos recursos naturais não são eficazes se não forem devidamente aplicadas ou cumpridas. Dado que muitos países africanos não dispõem das competências apropriadas para a monitorização do uso do solo, da água, das florestas e da biodiversidade, afigura-se necessário um reforço das capacidades nestas matérias, o que poderá gerar oportunidades de emprego nas zonas rurais. A fim de colmatar o défice de capacidades humanas na gestão dos recursos naturais, a cooperação da UE para o desenvolvimento pode manter o seu apoio, por exemplo, às Redes Africanas UA-NEPAD de Centros de Excelência sobre Água. De resto, a UE pode apoiar as parcerias entre organizações europeias e africanas para criar outros centros de excelência que promovam a gestão sustentável dos recursos naturais e abordagens sistémicas.

Além disso, os agentes da extensão agrícola e os agricultores de pequena escala carecem de formação sobre agricultura inteligente na perspetiva ambiental e dos ecossistemas, designadamente a utilização eficiente e segura de adubos e a minimização do recurso a produtos agroquímicos. Tal formação deve ser um indicador de referência para a monitorização, apresentação de relatórios e avaliação dos respetivos programas de desenvolvimento agrícola.

A fim de alcançar a integração, é necessário adotar uma abordagem inclusiva e holística. A existência de direitos e prioridades contraditórios, bem como a exclusão dos utilizadores locais dos processos decisórios, dão frequentemente origem a conflitos relacionados com o acesso e o uso dos solos e de outros recursos naturais (p. ex., situações em que diferentes utilizadores reivindicam terras, forragens, árvores ou recursos florestais não lenhosos num território). Tal impede estes últimos de aproveitar os benefícios ou partilhar os encargos associados às zonas protegidas. Para ser sustentável, a conservação da biodiversidade em África deve adotar uma abordagem holística que inclua a promoção da agrossilvicultura e a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de floresta (incluindo a recuperação de florestas degradadas), o que pode melhorar simultaneamente a resiliência às alterações climáticas e a qualidade dos solos, a biodiversidade e a alimentação humana.

Os utilizadores das terras, como os agricultores e os pastores, deveriam receber incentivos para adotar e praticar continuadamente a gestão sustentável dos solos, através de medidas políticas e de outros mecanismos, sem pôr em causa a sua propriedade e acesso às terras. As iniciativas de conservação da biodiversidade têm de incentivar a gestão sustentável dos solos nas paisagens agrícolas, assegurar uma cogestão eficiente das zonas de conservação com as comunidades e os pequenos agricultores, assim como assegurar que estes colham todos os benefícios (Metas de Biodiversidade 14 e 15 de Aichi)[102]. Por outro lado, é necessário apoiar os sistemas de sementes favoráveis à agrobiodiversidade, que ajudam a preservar a agrobiodiversidade de África e permitem aos agricultores africanos fazer escolhas esclarecidas relativamente às sementes e gerir e sustentar as suas próprias sementes nas explorações.

102. Convenção sobre a Diversidade Biológica. Salvaguarda da vida na Terra. As Metas de Biodiversidade de Aichi, sítio Web

Os recursos hídricos devem ser analisados de uma perspetiva transetorial, aplicando uma abordagem de CORRELAÇÃO e medidas transetoriais. Uma vez que as delimitações das zonas de captação de água ultrapassam muitas vezes as fronteiras nacionais, é essencial negociar e regulamentar a distribuição da água não apenas entre setores, mas também entre países, a fim de evitar conflitos. Importa prestar apoio à conceção das políticas em matéria de água, no que se refere tanto à agricultura de irrigação como à produção agrícola pluvial, e ao fortalecimento da capacidade de gestão da utilização de água e de aumento da produtividade da água. As disposições organizativas no setor da água são de extrema importância. As soluções integradas de gestão da água devem basear-se em planos regionais e na gestão de recursos em zonas de captação de água. A coerência da legislação em matéria de solos e água é particularmente importante. Uma condição essencial para garantir políticas eficazes é manter registos e efetuar análises dos recursos hídricos e da utilização da água (melhores dados acerca da disponibilidade e do consumo de água), tendo em conta as mudanças provocadas pelas alterações climáticas. A retenção de água nos solos ou em albufeiras, aliada a uma utilização da água mais eficiente, permite aumentar a disponibilidade de água e reforçar a segurança do abastecimento.

As sinergias entre a segurança alimentar, a gestão dos recursos naturais e as intervenções no domínio climático, incluindo no CAADP e noutros planos de investimento, também reforçam a integração. Os diferentes organismos governamentais, a sociedade civil e o setor privado devem colaborar para promover estas sinergias e reforçar a monitorização no âmbito das políticas e dos planos de «Agricultura Inteligente face ao Clima» (AIC), nomeadamente através da Aliança Africana para a AIC. Os Estados-Membros e as instituições da UE já financiam alguns projetos de AIC em África, mas ainda há muito por fazer. As iniciativas de conservação devem ser cogeridas juntamente com as comunidades e os pequenos agricultores locais, a fim de os incitar a utilizar práticas de proteção e restabelecimento da biodiversidade, à imagem da gestão integrada de pragas (GIP). Portanto, uma abordagem territorial (ver caixa infra) pode apoiar a gestão sustentável dos solos e dos recursos naturais e as ações climáticas.

À escala nacional, podem ser aplicadas orientações e quadros de investimento pertinentes (p. ex., utilizando o Índice de Agrobiodiversidade, as Diretrizes Voluntárias para a Gestão Responsável da Propriedade da Terra, os Princípios para Investimentos Agrícolas Responsáveis e modelos de contabilização dos gases com efeito de estufa), incluindo os elaborados no âmbito do PIE. Idealmente, estas ferramentas de avaliação deveriam oferecer pistas para melhorar a coerência das políticas relativas à agricultura e incentivar os agricultores de pequena escala a transmitir observações sobre as iniciativas. Um dos principais domínios de ação consiste em desenvolver ou adaptar as ferramentas de avaliação existentes (p. ex., ferramenta de avaliação da resiliência, a Ferramenta de Balanço de Carbono Ex Ante da FAO)[103], com o intuito de ajudar os investidores no setor agroalimentar africano a construir a sua resiliência às alterações climáticas e inteligência climática, e as decisões em matéria de sustentabilidade ambiental e relativas aos mecanismos de devida diligência, monitorização e análise[104].

Além disso, uma avaliação, monitorização, apresentação de relatórios e análise das políticas, programas e projetos em relação ao seu contributo para o uso sustentável e a proteção das terras, dos solos, da água, das pastagens, das florestas e da biodiversidade, incluindo a agrobiodiversidade, e o estabelecimento de uma ligação entre os resultados produzidos e o acesso aos recursos financeiros permitiriam consolidar estas sinergias.

Abordagens territoriais da Gestão Sustentável dos Solos e dos Recursos Naturais e da Ação Climática

Por norma, os recursos naturais estão agrupados em unidades espaciais (bacias hidrográficas, bacias, zonas climáticas, ecossistemas). Contudo, existe a necessidade de ir além das unidades biofísicas, adotando uma perspetiva territorial. Este tipo de abordagem considera não só a dinâmica espacial inserida nestas unidades naturais, mas também um espaço de governação (incluindo uma comunidade de intervenientes) que inclui «diversos níveis de organização espacial, que liga os níveis local, regional, nacional e internacional, e tem em conta os efeitos e impactos da globalização»[105].

Por exemplo, os utilizadores da água no Quénia organizaram-se em grupos locais de consumidores de água e em associações de utilizadores de recursos hídricos, reconhecidas formalmente pelas autoridades subnacionais e nacionais como um instrumento de base comunitária eficaz para a gestão e governação inclusiva da água e para a resolução de conflitos relacionados com a água a nível das sub-bacias hidrográficas[106]. A UE e a UA podem apoiar as atividades dos grupos locais de consumidores de água e das associações de utilizadores de recursos hídricos, nomeadamente a monitorização do consumo de água e a reflorestação dos pontos de captação em bacias fluviais e cursos de água.

Existem abordagens territoriais semelhantes no caso das zonas protegidas e dos parques nacionais, que são instituições reconhecidas dotadas das suas próprias estruturas administrativas, e que podem, assim, colaborar com as comunidades locais no âmbito de mecanismos de cogestão para gerir os recursos naturais e fazer face às alterações climáticas. Neste contexto, podem ser apoiadas as atividades das associações florestais comunitárias.

Além disso, diversos Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Rural reconhecem formalmente os grupos de agricultores, ativos em vários domínios de governação e áreas temáticas locais. A UE e a UA podem apoiar atividades como uma gestão de sementes pelos agricultores, que garanta os direitos dos agricultores a sementes, a renovação ecológica natural/plantação de árvores pelos agricultores, as plataformas de intercâmbio de conhecimentos dos agricultores, a gestão das colheitas e a pré-transformação.

Uma abordagem territorial também dá a possibilidade de disseminar os serviços de extensão agrícola por intermédio de dispositivos digitais portáteis, com a exibição de vídeos pedagógicos nos idiomas locais sobre várias atividades da cadeia de valor agrícola, incluindo a gestão sustentável dos solos. Através da digitalização, os vídeos informativos e de formação existentes podem ser partilhados em todo o que torna esse conhecimento inclusivo.

Na maioria dos casos, as parcerias entre as autoridades subnacionais, as autoridades de gestão das bacias hidrográficas (que podem abranger várias zonas administrativas/jurisdicionais) e de gestão das zonas protegidas (parques nacionais) são decisivas para a gestão sustentável dos solos e dos recursos e a ação climática. Os mecanismos devem permitir que os utilizadores locais das terras liderem estes processos de desenvolvimento de base territorial com o apoio das autoridades das bacias, dos parques e dos governos, na determinação, decisão e monitorização das ações destinadas a reforçar a gestão sustentável dos solos e dos recursos naturais e a ação climática.

103. FAO, Ex-ante carbon balance tool e ferramenta Ex-ACT para as cadeias de valor, sítios Web.

104. Ifejika Speranza, C., e Böckel, L., Climate Resilience Assessment of Agriculture and Forestry Projects and Programmes (CRAAF) – An Expert Assessment Tool, Centro de Desenvolvimento e Ambiente. Universidade de Berna, 2015.

105. Agence Française pour le Développement (AFD) et al., Idem, 2018.

106. Kiteme BP., Gikonyo J. (2002) Preventing and Resolving Water Use Conflicts in the Mt. Kenya Highland-Lowland System through Water User Associations. Mountain Research and Development Journal, Vol. 22, Issue 4.

Recomendações

Integrar a gestão dos solos e dos recursos naturais e a ação climática nas políticas. Definir orientações e quadros de investimento a nível nacional. Utilizar as ferramentas digitais e a assistência técnica. Promover a agrossilvicultura e soluções integradas de gestão da água. Reforçar as capacidades humanas no domínio da gestão dos recursos naturais.

4.3.2. Financiar a ação climática

É importante afetar um financiamento adequado e previsível aos setores agrícola e alimentar, através dos mecanismos de financiamento da ação climática definidos na CQNUAC e no Acordo de Paris. O financiamento deve ser afetado, em particular, a atividades de adaptação da agricultura, de modo a promover a gestão do ambiente, reforçar a eficácia da redução das emissões da desflorestação e da degradação florestal (REDD+) e contribuir para o pagamento dos serviços ecossistémicos às pessoas e às comunidades rurais. Neste contexto, uma quota-parte fixa do Fundo Verde para o Clima (FVC) deveria ser destinada à agricultura africana, dado que o continente africano é o mais vulnerável às alterações climáticas e que a UE é o maior contribuinte financeiro para o FVC. Importa dar um destaque mais nítido à adaptação, uma vez que, atualmente, cerca de 75 % do conjunto dos fundos para o clima são utilizados para a atenuação (apesar de a adaptação ser mais premente para os sistemas agrícolas baseados em pequenas explorações, que prevalecem na África rural).

Aproximadamente dois terços das atividades previstas nos planos nacionais de adaptação (PNA) e nos contributos determinados ao nível nacional (CDN) da maioria dos países africanos incluem medidas de adaptação e atenuação das alterações climáticas no setor agrícola. Por conseguinte, o apoio financeiro deve promover a coerência entre os CDN, os PNA e os planos nacionais de investimento agrícola. A UE pode prestar assistência aos governos africanos na integração da gestão sustentável dos solos e dos recursos naturais (solo, água, pastagens, florestas, biodiversidade) em políticas e programas, reservando-lhe uma maior percentagem dos financiamentos para o desenvolvimento e o clima e definindo indicadores de referência como critérios de financiamento, monitorização transparente e apresentação de relatórios.

Tanto a UA como a UE devem incentivar as contribuições do setor privado para o financiamento da ação climática, por via direta ou através de parcerias público-privadas (PPP) equitativas e sustentáveis. As políticas e o financiamento públicos (no âmbito instrumentos de mistos) devem, de facto, fornecer incentivos às empresas para contribuírem para os CDN e aproveitarem as oportunidades de investimento oferecidas pela transição para vias de desenvolvimento neutras em carbono.

Recomendações

Afetar um financiamento da UE adequado e previsível às atividades de adaptação da agricultura, através dos mecanismos de financiamento da ação climática (designadamente, recorrendo a uma quota-parte fixa do Fundo Verde para o Clima (FVC), e promover a gestão do ambiente em África (designadamente, acelerando o cofinanciamento das partes relativas ao setor alimentar dos PNA e dos CDN). Reforçar as capacidades de acesso ao FVC. Criar uma coligação internacional para mobilizar investimentos do setor privado, nomeadamente através da Agenda Mundial de Ação Climática.

4.3.3. Criar sistemas alimentares resilientes às alterações climáticas e sustentáveis

O impacto e os efeitos das alterações climáticas e da gestão dos recursos naturais não se fazem sentir unicamente na agricultura e na produção alimentar. O mesmo acontece com todo o sistema alimentar além da agricultura, ou seja, a produção alimentar, bem como a transformação, a distribuição e o consumo de géneros alimentícios. Como tal, os progressos em matéria de resiliência às alterações climáticas e sustentabilidade ambiental no setor agroalimentar exigem que o sistema alimentar seja considerado na sua globalidade – incluindo todos os elementos e atividades relativas à produção, ao armazenamento, à transformação, à distribuição, à preparação e ao consumo de géneros alimentícios e as consequências destas atividades, tais como as emissões e o desperdício alimentar, em termossociais, económicos e ambientais.

A sustentabilidade alimentar deve ser entendida como um resultado de vários fatores de curto a longo prazo, que agem às escalas local e mundial e envolvem compromissos transetoriais, que ligam a segurança alimentar e nutricional ao desempenho ambiental e à eficiência na utilização dos recursos, à redução da pobreza e das desigualdades e à resiliência. Implica uma produção e um consumo sustentáveis.

Para ser sustentável, um sistema alimentar deve corresponder explicitamente às necessidades da sociedade, da economia e do ambiente ao longo do tempo e garantir resultados sustentáveis nestas três dimensões, contrabalançando deste modo os respetivos compromissos. A obtenção de sistemas alimentares sustentáveis a nível do ambiente e resilientes às alterações climáticas requer a adoção de uma abordagem baseada nos sistemas alimentares em relação à governação, planificação e aplicação das políticas e investimentos no setor agroalimentar. Uma abordagem baseada nos sistemas alimentares analisa, de forma dinâmica, as relações entre as diferentes partes da cadeia alimentar e os resultados socioeconómicos e ambientais da produção e do consumo de géneros alimentícios (a saber, segurança alimentar e esgotamento dos solos).

Trata-se de uma análise multilateral, multissetorial e multinível e, neste sentido, pode nortear as políticas e os investimentos passíveis de apoiar simultaneamente os pequenos e grandes operadores da economia alimentar, os consumidores rurais e urbanos, assim como diferentes objetivos de desenvolvimento (melhor nutrição, resiliência, produtividade, gestão dos recursos naturais, etc.).

Tornar os sistemas alimentares de África mais respeitadores do ambiente, eficientes na utilização dos recursos e sustentáveis em termos ambientais constitui uma oportunidade para uma transformação agrícola e uma diversificação económica sustentável. Uma economia alimentar mais ecológica pode gerar milhões de postos de trabalho e valor acrescentado nas cadeias de valor alimentar, nomeadamente para os produtos hortícolas e as leguminosas, que estão atualmente subdesenvolvidos mas são cada vez mais procurados nas cidades africanas. As cadeias de valor e sistemas alimentares «inteligentes na perspetiva ambiental e dos ecossistemas» podem ter como protagonistas os pequenos agricultores e os pequenos prestadores de serviços. Uma economia alimentar que converta gradualmente estes agentes eco-

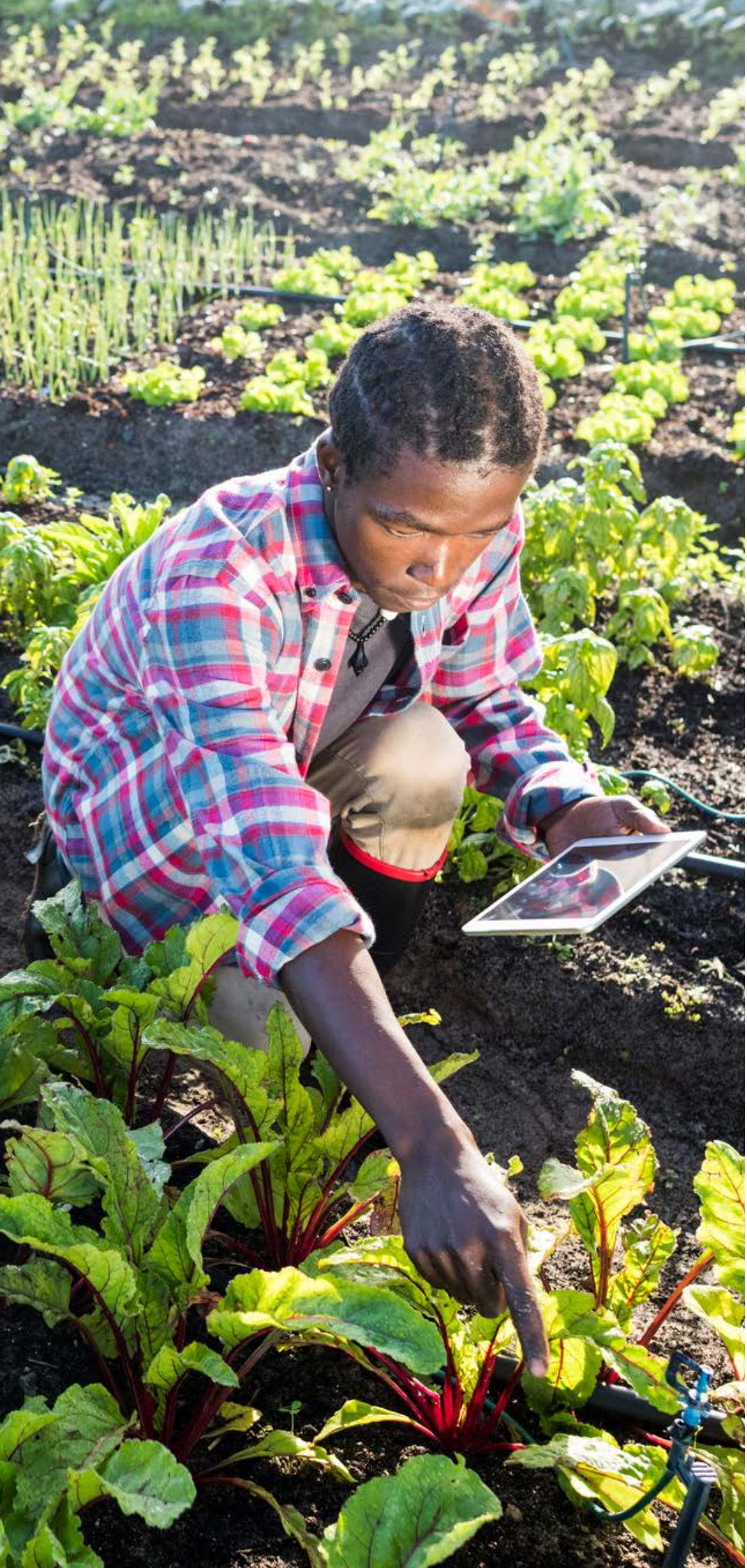
nómicos informais em empresários é mais transformadora do que um setor agrícola que utilize apenas estes intervenientes como mão de obra barata em grandes plantações. Este tipo de abordagem tem em conta a mão de obra abundante na população africana, largamente constituída por pequenos agricultores, a sustentabilidade das suas práticas agrícolas e comerciais em relação ao ambiente, o seu potencial de crescimento e a sua proximidade com zonas urbanas em expansão (comparativamente às importações de bens alimentares).

Por outras palavras, o combate às alterações climáticas permitirá criar novas oportunidades económicas em África, à imagem do que acontece em todo o planeta. Para tal, será necessário eliminar a compartimentação que existe entre as políticas e entre as agendas de política e de investimento em matéria de agricultura, clima, ambiente e gestão dos solos e dos recursos naturais em África. Os três conjuntos de políticas, disposições legislativas e mecanismos institucionais devem ser cada vez mais coerentes, coordenados e complementares. Além disso, as políticas públicas e os fluxos de investimento públicos e privados têm de ser progressivamente orientados para a concessão de incentivos financeiros às práticas sustentáveis na agricultura e no setor alimentar. Concretamente, dada a crescente disponibilidade de financiamento público e privado para a ação climática[107], será importante afetar uma grande percentagem destas verbas ao apoio à adaptação e atenuação das alterações climáticas, bem como à sustentabilidade ambiental da agricultura e dos sistemas alimentares em África.

Recomendações

Adotar uma abordagem baseada nos sistemas alimentares em relação à governação e à planificação e utilizá-la para identificar as ações pertinentes para a execução de políticas e investimentos no setor agroalimentar. Aumentar a coerência entre a agricultura, a ação climática, o ambiente e a gestão dos solos e dos recursos naturais em África.

107. O Acordo de Paris sobre alterações climáticas inclui um compromisso de mobilização, até 2020, de pelo menos 100 mil milhões de USD por ano de fontes de financiamento públicas e privadas, a fim de ajudar os países em desenvolvimento a atenuarem e adaptarem-se às alterações climáticas.



/5

APOIO À TRANSFORMAÇÃO SUSTENTÁVEL DA AGRICULTURA AFRICANA

5.1 Por que motivo é importante?

A agricultura continua a empregar cerca de 60 % da população ativa na África Subsariana. Este número registou uma descida de 10 pontos percentuais nos últimos 25 anos, com diferenças acentuadas entre os países, em função da taxa de urbanização e da diversificação da economia. Esta percentagem continuará a baixar, ainda que os números absolutos da mão de obra empregada na agricultura continuem a aumentar para lá de 2050, devido ao crescimento demográfico. A agricultura continua a ser uma componente essencial dos meios de subsistência. Contudo, os agricultores africanos são, na sua maioria, pobres, com um alto nível de subemprego, baixa produtividade e ganhos reduzidos, e enfrentam elevados riscos devido às ineficiências do mercado. Nos mercados globalizados, competem igualmente com agricultores de outras regiões do globo que alcançaram níveis mais altos de produtividade e, em certos casos, beneficiam de ajuda pública.

Ainda assim, ao longo das duas últimas décadas, uma minoria de países africanos atingiu um crescimento significativo no domínio agrícola; doravante, o desafio será os restantes países iniciarem a transformação do setor para alcançarem o seu desenvolvimento sustentável. É possível aprender com as políticas adotadas pelos países que atingiram esse crescimento, tendo em devida conta a sustentabilidade e a inclusividade. As estratégias agrícolas inclusivas que estimulam o crescimento resultam em fortes efeitos multiplicadores, que ampliam as oportunidades de emprego no resto da economia.

5.2. Contexto e desafios estratégicos

5.2.1 Crescimento do setor agrícola em África

Grande parte do desenvolvimento da agricultura em África tem assentado na utilização extensiva dos recursos naturais, e na expansão do solo cultivado, em detrimento da intensificação das práticas agrícolas nas terras já utilizadas. Trata-se de uma consequência da disponibilidade de terras num contexto de preços elevados dos fatores de produção, acesso ao mercado difícil e baixo valor da maioria dos produtos de base.

Entre os anos 1980 e 2000, a agricultura africana cresceu de forma lenta, com falta de apoio público e investimentos, o que se traduziu numa baixa produtividade. A Revolução Verde, que desempenhou um papel fulcral no crescimento agrícola e económico na Ásia, não se verificou em África por vários motivos, relacionados com diferentes contextos históricos e institucionais, uma maior diversidade nos sistemas de culturas, sistemas financeiros rurais deficientes e infraestruturas físicas limitadas, principalmente para a irrigação. A irrigação abrange apenas 6 % das terras aráveis (37 % na Ásia) e está fortemente concentrada em cinco países, que representam aproximadamente dois terços das superfícies irrigadas totais[108].

Em 2003, a UA e a NEPAD instituíram o Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP), um quadro pan-africano destinado a fomentar o crescimento agrícola. O CAADP defende uma reforma do setor agrícola e procura obter uma taxa de crescimento anual de, pelo menos, 6 % na agricultura, por meio de um investimento correspondente a, pelo menos, 10 % dos orçamentos nacionais na agricultura e no desenvolvimento rural. Na Declaração de Malabo de 2014 sobre o Crescimento Agrícola Acelerado e a Transformação para a Prosperidade Partilhada e Melhoria dos Meios de Subsistência, os líderes africanos reafirmaram o seu apoio ao CAADP e comprometeram-se a acabar com a fome e reduzir a pobreza para metade no continente até 2025.

A execução do CAADP tem tido resultados mistos nos vários países africanos. De acordo com o «quadro de resultados da UA sobre a transformação agrícola 2018», apenas 20 dos 47 países que apresentaram relatórios estavam no bom caminho para cumprir os compromissos de Malabo[109]. As diferenças entre os países estão relacionadas com os recursos naturais disponíveis, o contexto económico e institucional, a capacidade financeira dos governos e o grau de prioridade atribuído à agricultura nos objetivos de desenvolvimento nacionais.

108. Cinco que representam aproximadamente dois terços das superfícies irrigadas totais. See: Malabo Montpellier Panel (2018) Water-Wise: Smart Irrigation Strategies for Africa, Malabo Montpellier Panel Report.

109. 30.º Cimeira da União Africana, «African Union launches Africa Agriculture Transformation Scorecard (AATS) – a revolutionary new tool to drive agricultural productivity and development», comunicado de imprensa, 2018.

Não obstante este desempenho variável entre os países do CAADP, verificaram-se alterações importantes no setor agrícola africano. Entre 2000 e 2016, a ASS registou um aumento anual médio ajustado pela inflação de 4,6 % no crescimento agrícola, cerca do dobro do crescimento registado nas três décadas anteriores[110]. O crescimento na agricultura está diretamente ligado à transformação estrutural. Os países africanos que atingiram os ritmos mais rápidos de crescimento da produtividade agrícola ao longo dos últimos 15 anos também beneficiaram das taxas mais altas de crescimento da produtividade do trabalho não agrícola e o abandono mais rápido da produção agrícola pela população ativa[111]. Os fatores essenciais que contribuíram para estas mudanças na agricultura incluem: o aumento das empresas comerciais de pequena e média dimensão, propiciado pela desregulação, que promove o emprego, o crescimento e o desenvolvimento dos sistemas alimentares[112]; o crescimento demográfico, especialmente nas zonas urbanas, que proporciona um mercado em rápida expansão para a produção alimentar local; e o melhoramento dos transportes e das telecomunicações.

A UE tem apoiado a UA na agenda do CAADP, à escala continental e mediante programas nacionais de cooperação para o desenvolvimento. No plano nacional, a UE presta apoio a programas nacionais de desenvolvimento agrícola em quase 40 países. Refira-se o exemplo do Níger, com o apoio à iniciativa 3N («les Nigériens Nourrissent les Nigériens»), e do Ruanda, com o apoio ao Plano Estratégico para a Transformação da Agricultura. Outro exemplo notável da cooperação UE-África à escala continental é a plataforma de parceria afro-europeia no domínio da investigação agrícola para o desenvolvimento (PAEPARD; 2009-2018). Esta plataforma reuniu partes interessadas de todas as esferas (a saber, organizações de agricultores, empresas do setor privado e ONG) e investigadores europeus e africanos, com o intuito de facilitar a inovação centrada na procura. Envolveu o estabelecimento de redes de inovação e traduziu-se num grande número de aplicações, desde uma produção acrescida de tilápia (Maláui) até à produção de compostos biológicos para o cultivo de produtos hortícolas (Burquina Faso), passando por sementes melhoradas de pimento (Togo).

5.2.2 Recursos da terra e estruturas das explorações agrícolas em África

O continente africano é conhecido pela sua abundância de terras aráveis, que tem sido pretexto para justificar e explicar a grande procura de terras, sobretudo desde a crise dos preços alimentares de 2008-2009. Todavia, existem profundas incertezas no que diz respeito à qualidade das estimativas sobre a disponibilidade de terras para cultivo. De acordo com a FAO, em 2015, África tinha uma superfície de terras agrícolas (incluindo solos cultivados, prados e pastagens) de 1 133 milhões de hectares, em que as terras aráveis ocupavam 272 milhões de hectares (dos quais 223 milhões na ASS). Segundo as estimativas mais recentes, na ASS, a superfície de terras adequadas para a exploração agrícola (terrenos agrícolas potencialmente disponíveis) varia entre 250 e 460 milhões de hectares, dependendo da inclusão ou exclusão das florestas[113]. O grande potencial de extensão situa-se na África Central e na bacia do Congo, onde estão localizadas vastas áreas florestais, mas com elevados riscos para a biodiversidade e a fixação de carbono.

Existem grandes discrepâncias tanto entre os países como dentro dos mesmos, devido à elevada variabilidade das densidades populacionais, ou às crescentes tensões quanto aos recursos fundiários em determinados países, que têm dado origem a uma diminuição do tamanho das explorações agrícolas. Alguns países estão prestes a esgotar a sua capacidade de terras disponíveis (p. ex., Maláui, Serra Leoa e Uganda), ao passo que outros continuam a possuir extensos recursos fundiários (p. ex., Madagáscar, Zâmbia e República Democrática do Congo). Quando o desenvolvimento agrícola deixa de poder valer-se da expansão das terras cultiváveis, exige geralmente o acesso a infraestruturas significativas e a um planeamento regional. Estas dinâmicas das populações e dos recursos podem conduzir a um aumento da migração interna (de zonas rurais para zonas urbanas e entre zonas rurais) e, eventualmente, a fluxos consideráveis de emigração, o que pode resultar numa grave instabilidade política.

A FAO calcula que existem aproximadamente 60 milhões de explorações agrícolas em África, para cerca de 220 milhões de trabalhadores agrícolas. 52 % dos agricultores africanos possuem pequenas explorações com menos de um hectare e 76 % com menos de dois hectares (62 % e 82 % na ASS, respetivamente). In SSA, 39% of the land is cultivated in farms of 2 hectares or less, and 44% by farms from 2 to 10 hectares (a group representing 15% of all the farms)[114] .

Contudo, não existem dados consolidados para todos os países africanos relativamente ao número de explorações, às suas estruturas e à sua composição; o tamanho é apenas um de vários critérios. Contrapor a agricultura de pequena escala e de subsistência, por um lado, à agricultura de grande escala e comercial, por outro lado, poderá não ser um método preciso. A realidade das explorações agrícolas é um processo contínuo, em que a agricultura familiar é sempre predominante em África; as suas atividades quase nunca se limitam à subsistência, visto que participam sempre em atividades comerciais. O «rácio de vendas em relação ao autoconsumo» é determinado pelo contexto económico e institucional. Adicionalmente, todas as famílias de agricultores participam em atividades não agrícolas, uma vez que esta diversificação é crucial para a sua gestão de riscos e viabilidade[115].

As pequenas explorações familiares são geralmente compostas por mulheres, na sua maioria dependentes de um trabalho agrícola manual pesado. Muitas continuam a aplicar técnicas nocivas

110. Banco Mundial, Indicadores de desenvolvimento mundial, sítio Web, 2017.

111. AGRA (2018) Africa Agriculture Status Report: Catalyzing Government Capacity to Drive Agricultural Transformation, Issue 6. Nairobi, Kenya: Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA).

112. Kuijpers, R., e Swinnen, J., Value Chains and Technology Transfer to Agriculture in Developing and Emerging Economies, sítio Web, 2015.

113. Chamberlin, J. et al. (2014) "Scarcity amidst abundance? Reassessing the potential for cropland expansion in Africa", in Food Policy, Vol. 48.

114. Lowder, S.K., et al., «The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide», World Development, vol. 87, 2016.
Bélières, J.F. et al. (2014) Family farming around the world: Definitions, contributions and public policies, Collection A Savoir, AFD, Paris.

115. Losch B., et al. (2012) Structural transformation and rural change revisited: Challenges for late developing countries in a globalizing world, Africa Development Forum Series, Washington, DC: World Bank and AFD.

ao ambiente (p. ex., que resultam em emissões de gases com efeito de estufa), como o arroteamento inicial por corte e queima de florestas primárias para fins agrícolas ou de produção de carvão vegetal para energia. Devido aos períodos sazonais de inatividade inerentes à produção agrícola e aos rendimentos reduzidos e baixos preços dos produtos à saída da exploração, grande parte da mão de obra na agricultura está em situação de subemprego. Durante os períodos de inatividade, desenvolvem-se as atividades não agrícolas, incluindo migrações de curto prazo para lugares onde existem mais alternativas económicas. A maioria dos agricultores com pequenas explorações está «encurralada» por natureza na agricultura por falta de alternativas económicas. O emprego noutros setores da economia, como a construção civil ou a indústria transformadora, ajudá-los-ia a escapar à pobreza, diminuiria a pressão sobre os recursos naturais e aumentaria a produtividade do setor agrícola.

As grandes explorações agrícolas e a agricultura industrial surgiram durante a época colonial em África, nomeadamente nas culturas de exportação desenvolvidas em grandes explorações agroindustriais (p. ex., na produção de borracha, óleo de palma e cana-de-açúcar). A sua expansão continua limitada em termos de dimensão e localização. No período que se seguiu à crise dos preços alimentares de 2008, uma série de investidores externos procurou comprar ou arrendar terras a longo prazo em África. Segundo as estimativas da base de dados Land Matrix[116], estes projetos poderão abranger cerca de 10 % (25 a 30 milhões de ha) do total de solos cultiváveis em África (excluindo as florestas).

Paralelamente, observaram-se processos de concentração das terras em muitos países, apesar de estarem menos bem documentados. São o resultado da aquisição de terras por parte de investidores urbanos e incluem tanto especuladores como agricultores de média escala. Estes últimos continuam a constituir uma pequena parte do número total de explorações, mas podem representar no plano local uma percentagem significativa dos terrenos agrícolas totais e contribuem para o emparcelamento das terras em vários países, como o Gana, a Tanzânia e a Zâmbia[117]. Os agricultores de média escala são muitas vezes uma fonte dinâmica de mudanças técnicas e melhoria do desempenho agrícola. Desempenham um papel substancial no desenvolvimento da comercialização e das cadeias de valor. No entanto, a sua emergência pode igualmente contribuir para a concorrência pelas terras e modifica o equilíbrio de forças no setor. Esta diferenciação nas estruturas das explorações agrícolas deve ser acompanhada e gerida, por forma a utilizar os efeitos de alavanca nas atividades empresariais e, ao mesmo tempo, minimizar os impactos locais negativos nas explorações de pequena escala por meio de apoio específico.

5.2.3. Opções de modernização da agricultura africana

A transformação agrícola noutras regiões do planeta (p. ex., nos países da OCDE) assentou no emparcelamento das terras e num rápido aumento da produtividade, propiciado por uma transição maciça da mão de obra para outros setores em economias em rápida diversificação. Perante diversificação reduzida das economias africanas num contexto de concorrência internacional crescente, as atuais vias de modernização serão diferentes. Ao longo das duas próximas décadas, as políticas nesta matéria terão de dar resposta ao facto de que quase 20 milhões de jovens entrarão por ano no mercado de trabalho em 2030 (sendo atualmente esse número de 12 milhões), só nas zonas rurais[118].

Nos países africanos, esta evolução terá de ser bem gerida, por forma a evitar uma marginalização económica e social e as consequentes tensões políticas. Qualquer apoio social significativo aos agricultores mais pobres e com menos recursos esbarrará em limitações financeiras. Por conseguinte, o apoio prestado no âmbito de políticas públicas deve ser orientado para estruturas agrícolas adequadas e ser necessariamente acompanhado de um forte incentivo à diversificação rural, tirando partido de todo o potencial da agroindustrialização. As explorações familiares continuam a ser a espinha dorsal da agricultura em todo o mundo e já demonstraram a sua capacidade de mudança e adaptação num ambiente competitivo difícil, nomeadamente quando beneficiam de um apoio e enquadramento regulamentar adequados[119] – tal como ilustra a evolução da agricultura europeia ao abrigo da PAC. Este potencial foi plenamente reconhecido durante o Ano Internacional da Agricultura Familiar, assinalado em 2014 pela ONU, e as explorações familiares foram identificadas como estruturas decisivas para a consecução dos ODS[120].

Os dados demonstram que atualmente, em África, as explorações familiares podem ser competitivas em termos de custos de produção comparativamente às explorações agrícolas de grande escala. Por norma, são competitivas no mercado interno, mas não tanto nos mercados mundiais, devido aos obstáculos recorrentes em matéria de aprovisionamento e comercialização, que resultam dos elevados custos de transação e mercados incompletos[121]. Assentando em investimentos e métodos de produção com grande intensidade de mão de obra, as explorações familiares são aquelas que têm mais capacidade para absorver a mão de obra em rápido crescimento e para integrar jovens, desde que seja devidamente tida em conta a melhoria das condições de trabalho e dos rendimentos e que o acesso à terra e a gestão sejam assegurados. As explorações familiares também apresentam um grande potencial de ligação com a agroindústria, dado que têm técnicas com maior intensidade de mão de obra e um valor acrescentado local mais elevado.

116. Land Matrix, sítio Web.

117. Jayne T., Kwame Yeboah F., Henry C. (2017) The future of work in African agriculture: Trends and drivers of change, Working Paper no. 25, International Labour Office.

118. Losch, B., Idem, 2016.

119. Sourisseau, J.-M., (E.), Family farming and the worlds to come, Dordrecht, Springer, 2015.

120. FAO, Legacy of International Year of Family Farming and the way forward, Roma, 2014.

FAO (2018) FAO's work on family farming. Preparing for the Decade of Family Farming (2019–2028) to achieve the SDGs, Roma.

121. World Bank, FAO (2009) Awakening Africa's sleeping giant: Prospects for commercial agriculture in the Guinea Savannah Zone and beyond, Agriculture and Rural Development Notes, Issue 48, Washington, DC.

Em contrapartida, a agricultura empresarial de grande escala é mais suscetível de ser intensiva em termos de capital, pelo que oferece menos perspetivas de criação de importantes oportunidades de trabalho. Pode contribuir para o crescimento agrícola, a diversificação dos mercados e o desenvolvimento de zonas com fraca densidade populacional, bem como facilitar a articulação com as atividades a jusante e a agroindústria. Contudo, tendo em vista a criação de emprego, as políticas públicas devem dar prioridade às explorações familiares, a fim de promover a intensificação agrícola e o desenvolvimento empresarial e de tirar partido da sua inclusividade e forte relação com o contexto socioeconómico. Outro grande desafio para os países africanos diz respeito à adoção e à prestação de apoio a opções técnicas adequadas para a modernização da agricultura. Hoje em dia, ainda que objeto de contestação, o quadro da Revolução Verde continua a ser uma referência e o caminho «convencional» para a modernização, ou seja, a intensificação com base em sementes melhoradas, em fatores de produção químicos (utilização de adubos, gestão de pragas e de ervas daninhas) e na mecanização.

Este quadro deu origem a um aumento substancial da produtividade e da produção, mas é também associado a impactos ambientais negativos. Além disso, a sua insustentabilidade decorrente da utilização excessiva de combustíveis e recursos fósseis, o acesso a fatores de produção e tecnologias dispendiosos, a falta de apoio e a eficácia limitada dos adubos em contextos específicos de degradação dos solos são argumentos suplementares para a procura de alternativas. A identificação de vias adaptadas para a intensificação agrícola sustentável é urgentemente necessária, principalmente pelo facto de a agricultura ser diretamente afetada pelas alterações climáticas, cujos efeitos serão cada vez mais significativos nas zonas tropicais (com fenómenos climáticos extremos, irregularidade das estações e variações nos regimes de pluviosidade, bem como pressão crescente dos parasitas). Não existem respostas universais e diversas iniciativas promovem abordagens diferentes baseadas em opções e perspetivas técnicas, socioeconómicas e estratégicas distintas, como a agricultura inteligente face ao clima ou a agroecologia, o que resulta num vasto leque de soluções, promovidas por diferentes partes interessadas e, nalguns casos, sujeitas a controvérsia e a visões facciosas. É importante encontrar respostas que sejam adaptadas ao contexto local e incluam os agricultores na procura de uma solução para os desafios em causa.

A evolução tecnológica futura poderá propor soluções menos dependentes dos combustíveis fósseis não renováveis, com impactos negativos mais reduzidos no ambiente e na saúde humana e uma utilização estratégica melhorada dos processos ecológicos e do conhecimento dos agricultores. Assim, um «modelo ecotécnico» promoveria simultaneamente a utilização racional da biotecnologia, com um recurso limitado a fatores de produção externos, à irrigação e uma mecanização compatível com os ciclos ecológicos[122].

A conceção de opções adequadas para a modernização da agricultura africana exigirá um investimento importante na investigação, envolvendo os agricultores e as respetivas organizações, e uma formulação de políticas adequada. Esta questão já ocupa um lugar central na parceria Europa-África para a investigação e a inovação e na iniciativa DeSIRA[123], com o desenvolvimento de plataformas de investigação e inovação em matéria de segurança alimentar e nutricional e agricultura sustentável (FNSSA). A África poderia assumir um papel de liderança na invenção de um novo modelo agrícola sustentável, que poderia igualmente contribuir para uma mudança na agricultura de outras regiões.

5.3. Principais domínios de ação

Existe um amplo leque de ações possíveis para estimular a produção agrícola e apoiar a transformação da agricultura africana com o imperativo da sustentabilidade económica, social e ambiental. No presente relatório, optámos por destacar quatro principais domínios de ação, nos quais a UE tem competências específicas em termos de conceção e implementação no quadro das suas parcerias com África: definir uma estratégia global para a transformação agrícola; fomentar os sistemas de investigação, educação e inovação; aumentar as produções agrícolas e desenvolver os mercados; e apoiar as organizações de agricultores.

5.3.1 Estratégia de transformação agrícola

Adotar uma abordagem estratégica do desenvolvimento agrícola

Os governos africanos terão um papel determinante na elaboração de estratégias nacionais específicas para o desenvolvimento da agricultura e na aplicação das respetivas políticas em matéria de transformação agrícola. Aproveitando os ensinamentos obtidos com a experiência de outros países africanos, a estratégia de um país deve traduzir um compromisso em termos de coerência das políticas e proporcionar apoio financeiro ao setor, incluir um conjunto de medidas de política de curto e longo prazo e identificar as instituições-chave necessárias para lograr a transformação. Além dos compromissos que o próprio governo vai assumir, uma estratégia deve especificar o modo como este vai criar um contexto propício para que os agricultores e as respetivas organizações, o setor privado e os grupos de mulheres e jovens contribuam para essa transformação. Também deve ser indicada a forma como o governo se propõe colaborar com as organizações internacionais e os doadores na execução da estratégia. Tendo em conta que a UE presta apoio a programas nacionais de desenvolvimento agrícola em quase 40 países africanos e está empenhada em prestar um apoio adicional no futuro, há margem para estabelecer um diálogo produtivo sobre políticas entre a UE e os países africanos no que tange à elaboração das futuras estratégias agrícolas nacionais.

122. Windmeijer, P., et al. (E.), Harnessing the potential for diverse intensification pathways for Food and Nutrition Security and Sustainable Agriculture, projeto ProIntensAfrica, programa de investigação e inovação Horizonte 2020, 2017.

123. Development-Smart Innovation through Research in Agriculture (DeSIRA initiative). A União Europeia lançou esta iniciativa em 2017 que tem por objetivo abordar a ação climática no contexto da investigação e da inovação.

Dadas as limitações do financiamento público, a estratégia deve ser orientada para um apoio aos investimentos privados por parte das explorações familiares e das respetivas organizações (p. ex., mediante isenções fiscais). Os projetos de desenvolvimento devem ter como referência os Princípios da CSA para Investimentos Responsáveis na Agricultura e nos Sistemas Alimentares (ver Conferência Ministerial UA-UE de julho de 2017) e devem ser preferencialmente geridos por explorações familiares e respetivas organizações. Devem considerar a compatibilidade com as necessidades regionais (em termos de população, aceitabilidade social, disponibilidade de terras, ambiente e estruturas das explorações agrícolas), as vantagens para as partes interessadas locais (no que respeita a rendimentos, postos de trabalho, em especial para os jovens, infraestruturas, equipamentos e serviços) e os ganhos adicionais para o país (valor acrescentado, receitas fiscais e emprego).

Analisando alguns dos desafios de longo prazo na elaboração de estratégias nacionais, identificámos duas matérias em que, na nossa opinião, África e a UE poderão associar-se de forma eficaz: a melhoria dos sistemas de informação sobre as terras, o trabalho e os recursos naturais, e a consolidação do quadro jurídico aplicável aos direitos fundiários e à agricultura familiar.

Reinvestir em sistemas de informação sobre o trabalho, as terras e os recursos naturais

Na maior parte dos países africanos, as informações gerais sobre as zonas rurais, as suas características socioeconómicas e o estado dos recursos naturais são escassas ou inexistentes Esta lacuna resulta de uma degradação progressiva dos sistemas estatísticos e de uma falta de investimento em análises exaustivas das dinâmicas existentes em economias rurais em rápida mutação. As bases de dados mundiais não são capazes de fornecer os detalhes necessários para locais específicos. Com vista a melhorar tanto a gestão como a governação mediante decisões mais bem fundamentadas, as graves lacunas de dados têm de ser colmatadas e é imprescindível reinvestir em sistemas de informação e na criação de conhecimento, dando prioridade aos recursos naturais e da terra e à componente laboral na agricultura.

Os referidos sistemas de informação devem ser parte integrante das plataformas de conhecimento a desenvolver ao nível nacional e das comunidades económicas regionais (CER). Estas plataformas seriam responsáveis por desenvolver e gerir bases de dados, a fim de contribuir para os diálogos nacionais e locais sobre a transformação da agricultura e os polos de inovação regionais. Muitas ferramentas geográficas já existem e deveria ser promovida uma coligação de organismos de investigação e especializados com o apoio da UE, por forma a desbloquear o acesso a estas informações decisivas.

A expansão desregulada dos solos cultivados, as transações de propriedades fundiárias, a concentração das terras e a apropriação das terras pelas elites poderão ter um efeito negativo persistente no futuro da agricultura africana, na sua capacidade de absorção de mão de obra e no seu papel em prol do crescimento inclusivo e do combate à pobreza. É por este motivo que os órgãos de poder local e os governos nacionais, bem como outras partes interessadas como as organizações de agricultores, precisam de informações apropriadas sobre o uso do solo, a disponibilidade de terras e o estado dos recursos naturais, de modo a influenciar o investimento regional, o apoio específico às explorações agrícolas e as medidas de gestão dos recursos naturais.

As melhorias necessárias requerem um investimento significativo no levantamento das terras cultiváveis e florestas, solos já cultivados e solos usados para outras atividades, bem como no estabelecimento de mapas de ordenamento territorial. Ao mesmo tempo, a análise e a monitorização dos recursos naturais, em particular da água, apoiarão o desenvolvimento de sistemas de informação transparentes e exaustivos.

Uma perceção mais exata da componente laboral na agricultura é necessária no âmbito dos pactos para o crescimento e o emprego da nova Aliança África-Europa. O projeto VCA4D[124], financiado pela Comissão Europeia, tem vindo a recolher dados sobre o trabalho ao longo das cadeias de valor. Contudo, importa proceder a uma recolha mais sistemática de dados relativos às diferentes opções de desenvolvimento, uma vez que pouco se sabe sobre a quantidade (número de postos de trabalho) e a qualidade do trabalho (competências profissionais, condições de trabalho e rendimentos) dos diferentes tipos de exploração agrícola, dos tipos de técnica, da produção agrícola e das respetivas cadeias de valor.

Consolidar o quadro jurídico aplicável aos direitos fundiários e à agricultura familiar

Com base na abordagem territorial, e num contexto de pressão crescente sobre as terras, garantir os direitos fundiários é uma prioridade na África rural, onde cerca de 70 % das terras agrícolas são regidas por disposições consuetudinárias. Trata-se de um aspeto fundamental quer para o desenvolvimento agrícola quer para a gestão sustentável dos solos. O objetivo não deve ser o «purismo jurídico»[125] nem criar em todo o território registos prediais oficiais que abranjam a propriedade privada ou coletiva (uma tarefa desproporcionada que resultaria essencialmente em tensões locais). O que se pretende é garantir o acesso à terra e os direitos de utilização com base no exercício efetivo e no reconhecimento coletivo. Uma documentação predial baseada em dados geográficos pode revelar-se um instrumento eficaz para o efeito e permitir a emissão de certidões, paralelamente aos registos notariais, para proteger o acesso individual ou coletivo e o investimento. A adoção por parte de vários governos africanos, com o apoio da comunidade internacional, das Diretrizes Voluntárias para uma Governação Responsável da Propriedade da Terra e dos Princípios para Investimentos Responsáveis na Agricultura e nos Sistemas Alimentares é um passo importante para uma melhoria da governação das terras.

A questão sensível e raramente debatida do acesso à terra pelos jovens terá também de ser analisada. Prende-se com a questão da inexistência de um estatuto jurídico para a agricultura familiar. Muitos jovens de ambos os sexos não conseguem libertar-se de sistemas

124. European Commission (2017) Value Chain Analysis for Development (VCA4D), Providing Value Chain Analysis for improving operations. Why, What? How?, Brochura.

125. Colin J.-P. (2013) "Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective", Land Use Policy, Vol. 31, March.

agrários em que a propriedade da terra e a gestão das explorações estão sob o controlo dos mais velhos. Consequentemente, é frequente os jovens chefes de família continuarem dependentes dos pais ou avós, o que constitui um entrave às iniciativas e inovações técnicas que os jovens poderiam mais facilmente adotar. O acesso dos jovens às terras da família ou a outros terrenos poderia ser melhorado através da concessão de um estatuto jurídico às explorações agrícolas familiares. Tal facilitaria a transferência intergeracional de ativos agrícolas para os jovens trabalhadores de explorações familiares e o seu acesso a ativos coletivos e poderia incorporar medidas compensatórias, a fim de garantir os meios de subsistência dos mais velhos e compensar os membros da família que não exerçam atividades agrícolas. De igual modo, os direitos e o estatuto dos trabalhadores familiares, em particular dos jovens e das mulheres, são um aspeto determinante. Além da adoção de regulamentação em matéria de trabalho digno, seria igualmente necessário dar aos trabalhadores de explorações familiares acesso a informações e à formação.

Recomendações

Sob a liderança política africana, a UE deveria incentivar e apoiar cada país a estabelecer uma estratégia de transformação agrícola baseada numa abordagem territorial e num planeamento participativo e a fomentar a respetiva execução aos níveis nacional e continental. A melhoria dos dados e dos sistemas de informação, especialmente sobre as terras e o trabalho, e a consolidação do quadro jurídico aplicável à agricultura são elementos-chave das referidas estratégias.

5.3.2. Fomentar os sistemas de investigação, educação e inovação

A inovação exige uma investigação agrícola eficiente, passando de modelos lineares de transferência de tecnologia do topo para a base para uma elaboração conjunta assente na articulação dos conhecimentos científicos e dos agricultores.

A melhoria dos sistemas de inovação deverá igualmente associar o ensino (incluindo a formação profissional), a investigação e a extensão, por meio de uma colaboração sistémica entre todas as instituições abrangidas (investigação, ensino superior e serviços de extensão).

Melhorar a coordenação da investigação e investir na formação profissional

A eficácia da investigação e do desenvolvimento será decisiva para identificar as inovações mais necessárias para a modernização da agricultura africana. A despesa dos países africanos com a investigação mantém-se baixa, com uma grande dependência do financiamento externo: em média, representa 0,4 % do PIB nacional, em comparação com a quota-parte de 1 % do PIB recomendada pela União Africana.

O sistema de investigação para a agricultura em África continua profundamente segmentado, com forte ênfase na investigação agronómica. Impõe-se uma melhor coordenação com a investigação socioeconómica para fazer face à complexidade das economias rurais. Esta segmentação deve-se também ao quadro institucional, com os sistemas nacionais de investigação agrícola de um lado e os estabelecimentos de ensino superior de outro. Contribui para a compartimentação e a ausência de economias de escala e impede a criação de sistemas de inovação eficientes.

A promoção do ensino profissional permitirá melhorar a produtividade no terreno e nas unidades de transformação, bem como a empregabilidade dos jovens. Entre numerosas medidas, esta poderia ser levada a cabo através do reforço do reconhecimento formal pelas autoridades governamentais das práticas tradicionais de aprendizagem ao nível local (p. ex., mediante certificados), facilitando assim a entrada no mercado de trabalho.

Estabelecer plataformas multilaterais e polos de inovação

Um programa de investigação agrícola centrado na procura responderá às necessidades e às limitações dos agricultores e de outras partes interessadas. Por todo o continente, são aplicadas diversas abordagens das plataformas de conhecimento multilaterais, com resultados extremamente positivos (p. ex., as plataformas de inovação do FARA, os processos orientados para o utilizador da parceria PAEPARD, etc.).

Os princípios de um trabalho conjunto que envolva os agricultores e os profissionais na educação e investigação são pertinentes aos níveis regional e internacional. O nível regional pode ajudar a colmatar as insuficiências dos sistemas nacionais de investigação. A África Ocidental instituiu uma repartição do trabalho eficiente no âmbito de uma organização sub-regional (CORAF), estruturando nove centros de investigação especializados em domínios de investigação essenciais. Alguns destes centros evoluirão e serão convertidos em centros de excelência regionais, que coordenarão e partilharão os meios de prestar serviços aos membros regionais, incluindo cientistas em formação. Os centros de excelência regionais irão operar à escala sub-regional, tendo em conta os meios efetivos das instituições nacionais. Estão a ser desenvolvidos programas semelhantes noutras sub-regiões de África. Esta colaboração e partilha de conhecimentos sub-regionais devem ser incentivadas e aceleradas, com vista a criar uma capacidade de investigação africana sólida e sustentável.

O triângulo do conhecimento (investigação-educação-inovação) pode desempenhar um papel fulcral na transição da agricultura africana. Pode ser consolidado pelo desenvolvimento progressivo de comunidades de peritos no domínio do desenvolvimento agrícola, que deverão associar diferentes ministérios técnicos, organismos de investigação, profissionais e organizações de agricultores. Deve ser lançada uma iniciativa para o conhecimento e a criação de redes em prol da transformação agrícola e rural, mediante polos de inovação regionais incumbidos de prestar apoio aos produtores rurais através da prestação de informações, com base no desenvolvimento de ferramentas digitais e programas de formação profissional. A iniciativa, com uma ligação específica à abordagem territorial e à transformação da agricultura, deveria reforçar o «triângulo do conhecimento», constituído pela educação, investigação e inovação. No âmbito desta iniciativa, deverá ser dada especial ênfase às mulheres, aos jovens e aos empresários agrícolas, bem como ao conhecimento prático, às inovações digitais e à interligação das redes europeias de formação e educação com os parceiros africanos.

Fórum da Juventude Africana e Europeia para a Sustentabilidade Inteligente

AO projeto «Youth Consultancy for Rural Africa», lançado pela organização da sociedade civil I4NATURE, organizou um evento público nos Países Baixos, em 16 de outubro de 2018, para assinalar o Dia Mundial da Alimentação, proporcionando uma plataforma em que os jovens europeus e africanos podem expressar as suas ideias e trocar pontos de vista sobre os desafios da consecução de uma «sustentabilidade inteligente». Mashiri Zvarimwa, membro do Grupo de Trabalho para a África Rural, participou no evento, com o intuito de incorporar as recomendações formuladas pelo Fórum da Juventude nas deliberações do Grupo de Trabalho.

Os participantes transmitiram as seguintes recomendações, estruturadas da seguinte forma evocativa: «Gostaríamos de pedir à União Europeia para…». Segue-se uma síntese das conclusões dos participantes:

1. Apoiar e capacitar os jovens para uma participação significativa e proveitosa no processo de transformação, mediante o desenvolvimento de ecossistemas reforço das capacidades e de partilha de conhecimentos em função da procura;
2. Instituir um conselho conjunto da juventude afro-europeia e um conjunto de instrumentos de estratégia e aprendizagem ao longo da vida, alinhado pelos desenvolvimentos em África;
3. Envidar esforços para revitalizar a transformação agrícola e renovar o compromisso de apoiar serviços sólidos de investigação e desenvolvimento no domínio agrícola (conferir a abordagem «Dutch Diamond»);
4. Conceder subvenções que promovam o recurso a tecnologias digitais e a análises de dados, como forma de atrair a participação dos jovens na agricultura;
5. Criar acesso a investimentos e investidores (públicos e privados), a fim de conferir aos jovens capacidade para inovar, concretizar ideias e implementar as suas competências empresariais;
6. Criar um Fundo para a Inovação destinado a auxiliar os jovens inovadores e empresários na agricultura;
7. Investir no desenvolvimento do capital humano, especialmente nos recursos necessários para fazer progredir os jovens que vivem nas zonas rurais e impulsionar a transformação agrícola;
8. Adaptar a educação aos grupos e até aos indivíduos, no âmbito das comunidades de aprendizagem;
9. Estimular o livre intercâmbio e a comunicação, por forma a permitir que os menos emancipados produzam conjuntamente um impacto;
10. Partilhar histórias de sucesso da cooperação UE-UA e, ao mesmo tempo, colocar a tónica nas boas práticas que aceleram o envolvimento das partes interessadas e dos jovens, como, por exemplo, os elementos eficazes da política agrícola comum da UE para o desenvolvimento rural. Muitas das recomendações supra acabaram por ser reproduzidas nas recomendações enunciadas no presente relatório.

Recomendações

Reforçar as iniciativas africanas para coordenar a investigação agrícola à escala continental e em cooperação com a UE e os seus Estados-Membros. Partilhar experiências no domínio da formação profissional na agricultura e na indústria alimentar. Dinamizar a inovação através de uma abordagem multilateral e de polos de inovação regionais.

5.3.3. Melhorar os mercados e aumentar a produção agrícola

Melhorar o funcionamento dos mercados no âmbito de uma estratégia agrícola coerente

Na maioria dos países africanos, os riscos são o principal obstáculo ao investimento dos agricultores e à diversificação. Trata-se de uma consequência do seu reduzido nível de rendimento e de um contexto económico e institucional desfavorável. A fim de diminuir os riscos, num contexto em que as opções de criação de redes de segurança são muito limitadas, é necessário investir numa melhoria do funcionamento das instituições e dos mercados[126].

É fundamental dinamizar os mercados agrícolas (produtos, fatores de produção, seguros e crédito), uma vez que apresentam, de modo geral, um desempenho insuficiente. Estes mercados são caracterizados por muitas deficiências relacionadas com os elevados custos das transações, devido à falta de informação, a monopólios e oligopólios, a um Estado de direito inoperante e a interesses instituídos, em particular no setor das importações (de géneros alimentícios, fatores de produção, equipamento).

É possível realizar diversos tipos de ação.

No que respeita às distorções dos preços, pode ser implementada uma regulação dos mercados, mediante intervenções que incluam desde uma melhoria da coordenação através de plataformas de partes interessadas e de diretrizes voluntárias, até uma regulação governamental assente em impostos, escalões e preços de transação oficiais. Todas estas intervenções exigem uma forte vontade política e as necessárias medidas contra os interesses instituídos existentes. O desenvolvimento do poder de negociação por meio de ações coletivas dos agricultores tem-se revelado um elemento indispensável para uma transformação económica bem-sucedida. Assim, os agricultores podem influenciar os preços em função do grau de organização do setor[127].

Os riscos associados à instabilidade dos preços dos produtos alimentares afetam os consumidores e os produtores e têm impacto tanto na segurança alimentar como na rentabilidade das explorações agrícolas. A volatilidade dos mercados mundiais, assim como a volatilidade sazonal dos mercados alimentares nacionais, frequentemente agravada por comportamentos oportunistas ou pela especulação, exige ações que os negociantes privados estão pouco inclinados a realizar. Uma ajuda pública em

126. HLPE (Painel de Peritos de Alto Nível), Investing in smallholder agriculture for food security, relatório do Painel de Peritos de Alto Nível em Segurança Alimentar e Nutrição, Roma, 2013.

127. Bijman, J., et al., Support for farmers' cooperatives, relatório final, 2012.

favor de sistemas de informação sobre os preços pode facultar aos agricultores melhores informações sobre os mercados. Os instrumentos de estabilização são mais difíceis de pôr em prática.

As intervenções das autoridades públicas para criar instrumentos de mercado (como opções e futuros) e redes de segurança para os agregados familiares mais vulneráveis têm apresentado resultados muito limitados e díspares. As comissões de produtos agrícolas são uma opção dispendiosa e arriscada e as experiências anteriores demonstraram a dificuldade da gestão estrutural de reservas e uma frequente utilização abusiva por parte dos governos. Os instrumentos destinados à gestão de crises parecem ser uma melhor opção[128] (p. ex., armazenamento e reservas de géneros alimentícios[129] ou faixas de preços para as intervenções).

Os preços elevados dos fatores de produção, equipamentos, serviços e crédito são um grande obstáculo para os produtores, sobretudo quando a rentabilidade já é condicionada pelos reduzidos rendimentos e os preços baixos dos produtos. Fomentar a concorrência no setor dos fatores de produção poderá ajudar a diminuir o seu preço. Além disso, mesmo que este tema seja muito delicado, devido a insucessos no passado, os subsídios podem proporcionar respostas temporárias e facilitar o acesso aos fatores de produção ou a empréstimos com taxas de juro reduzidas. Concretamente, a concessão de subsídios inteligentes para os fatores de produção, com metas e os prazos bem definidos para uma melhor eficácia e eficiência, pode ajudar a desbloquear o acesso aos mercados de fatores de produção por parte dos produtores e pode dar incentivos aos fornecedores. Os sistemas de cupões desenvolveram-se com êxito nos últimos anos, mas a sua gestão e a capacidade para os reduzir quando o mercado atinge a maturidade continuam a ser difíceis.

No cômputo geral, tendo por referência uma perspetiva territorial, uma reorientação progressiva dos sistemas alimentares para os mercados locais e regionais, evitando, sempre que possível, o transporte de longa distância das mercadorias e ligando os produtores locais aos consumidores locais, proporcionaria uma maior eficiência[130]. Não obstaria ao aproveitamento das oportunidades relacionadas com o comércio intercontinental onde elas existam, mas diminuiria os custos de transação e de transporte, que aumentarão progressivamente para refletir a pegada ecológica dos combustíveis fósseis, estimular o desenvolvimento local e apoiar as redes económicas. O apoio à criação de redes, a publicidade ou os incentivos ao acesso ao mercado local fazem parte das opções.

Aumentar a produtividade agrícola e o valor acrescentado

É essencial estimular a inovação tecnológica e o apoio económico e organizativo. Os progressos à escala necessária exigem um aumento considerável do financiamento em I&D, bem como regulamentações flexíveis que incentivem o desenvolvimento da indústria privada. Além disso, exigem uma colaboração com plataformas de inovação multilaterais, a fim de assegurar inovações adequadas e acessíveis.

A melhoria das produções agrícolas pode ser obtida através de sistemas agrícolas mais produtivos e eficientes e da diversificação da produção nas explorações agrícolas, tendo em vista produções mais elevadas e mais valiosas.

Muitos países já enfrentam profundas limitações em termos de disponibilidade de terras e a tendência ao longo das duas próximas décadas – antes da criação de verdadeiras alternativas de emprego graças à diversificação económica – será de diminuição progressiva do tamanho das explorações. A solução passará por melhorar a produtividade das terras e do trabalho[131] e, paralelamente, desenvolver o emprego não agrícola.

Poderão ser rapidamente atingidos rendimentos mais elevados com o recurso a adubos químicos, o que poderá desencadear o tão necessário aumento da produção e dos lucros para as pequenas explorações. No entanto, a utilização de adubos, que também poderá ser facilitada por subsídios inteligentes, necessita de ser monitorizada, com vista a atenuar o seu potencial impacto negativo no ambiente. Com o intuito de melhorar a sustentabilidade e de reduzir os custos de produção, deve ser dada maior ênfase a uma utilização eficiente dos recursos naturais e aos processos ecológicos.

A irrigação, que não é amplamente utilizada em África (com exceção de um par de países, nomeadamente no Norte de África) poderá possibilitar uma melhoria significativa dos rendimentos, ao libertar o ciclo produtivo dos condicionalismos sazonais. Pode ajudar a fazer face à variabilidade das precipitações e aos impactos negativos das alterações climáticas. Em conjugação com práticas melhoradas de gestão dos solos, pode ampliar substancialmente os seus benefícios. O custo do desenvolvimento de sistemas de irrigação e as pressões sobre os recursos hídricos são questões de grande importância. O desenvolvimento de perímetros alargados exige um investimento público significativo e uma gestão prudente dos solos no que respeita aos direitos fundiários existentes. Devem ser privilegiados sistemas de irrigação de pequena escala. As economias de escala resultantes do apoio a investimentos comuns justificam uma gestão ao nível da comunidade local ou por intermédio de associações de utilizadores. Existe um vasto leque de técnicas de irrigação que proporcionam flexibilidade em termos do seu desenvolvimento e as opções de poupança da água (sistemas de irrigação gota a gota) são determinantes. O custo dos equipamentos poderia ser reduzido com o desenvolvimento da produção local.

A mecanização está subdesenvolvida no continente e a maioria dos agricultores continua a depender de ferramentas manuais e, em certos casos, da tração animal nas zonas indemnes de doenças. A mecanização deve ser desenvolvida para melhorar a produtividade do trabalho, minorar a dureza do trabalho agrícola e, simultaneamente, oferecer condições mais atrativas aos jovens. A produção e a manutenção de equipamentos agrícolas podem igualmente constituir uma fonte de emprego rural. Todavia, importa prestar especial atenção ao equilíbrio necessário entre a melhoria da produtividade

128. Galtier F. (2017) Looking for a Permanent Solution on Public Stockholding Programmes at the WTO: Getting the Right Metrics on the Support Provided, E15 Initiative. Genebra: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum.

129. Europäische Kommission (2018) Using food reserves to improve food and nutrition security? Informationsvermerk, GD DEVCO.

130. OECD, FAO, UNCDF. 2016. Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy, OECD Veröffentlichungsservice, Paris.

131. World Resource Institute (2018) Creating A Sustainable Food Future: A Menu of Solutions to Feed Nearly 10 Billion People by 2050, zusammenfassender Bericht

do trabalho e a manutenção dos postos de trabalho no setor. Outras opções locais podem consistir na motorização ligeira e nos equipamentos agrícolas genéricos, que permitem beneficiar da mecanização e aumentam a produtividade dos trabalhadores agrícolas existentes, assim como na promoção da tração animal nas zonas onde a pressão sobre os recursos naturais não é demasiado elevada (é necessário alimentar os animais). A melhor opção para progredir é apoiar as organizações de agricultores, que podem unir esforços para ter acesso aos equipamentos mais essenciais.

A redução das perdas pós-colheita deve ser uma prioridade. Embora seja difícil fazer estimativas, é geralmente aceite que as perdas pós-colheita de grãos representem entre 10 % e 20 % da produção total[132]. As perdas são mais elevadas no caso das raízes e tubérculos e mais ainda no caso dos produtos frescos (frutas e produtos hortícolas). Além de uma melhoria das operações de pós-colheita (com uma melhor triagem, secagem e controlo de pragas e, sempre que possível, uma transformação rápida), é fundamental melhorar as condições de armazenamento, o que exige equipamento adequado. A sua obtenção pode ser facilitada através de ações coletivas aos níveis da comunidade ou das organizações de agricultores. Os mecanismos institucionais, como, por exemplo, os sistemas de conhecimento de depósito, são suscetíveis de fomentar práticas melhoradas, facilitando a situação de tesouraria dos produtores e, ao mesmo tempo, reduzindo o seu nível de risco económico.

O valor das produções agrícolas tem impacto na rentabilidade da agricultura. As culturas para alimentação básica continuam a representar uma elevada percentagem do produto agrícola bruto em África, o que ilustra a importância das estratégias de gestão dos riscos dos agricultores e a prioridade dada à segurança alimentar pelas famílias de agricultores, assim como a falta de oportunidades para aceder a novas cadeias de valor.

Vários argumentos são favoráveis a uma atenção permanente à produção de alimentos de base, que constituiu uma componente decisiva da transformação agrícola asiática. Desde logo, o desbloqueio da produção e a melhoria do acesso aos mercados por parte dos alimentos de base têm grande impacto, devido ao seu desenvolvimento generalizado, enquanto os restantes produtos agrícolas abrangem um número mais reduzido de agricultores e incluem, geralmente, requisitos rigorosos para a sua comercialização. Em segundo lugar, um aumento na produção de alimentos de base pode ter um efeito catalisador sobre a inovação e a diversificação, dado que contribui para uma diminuição dos riscos. Além disso, o crescimento demográfico e a urbanização contínua resultarão numa enorme evolução dos mercados. Em terceiro lugar, os alimentos de base têm um grande potencial de desenvolvimento das atividades a jusante associadas à sua transformação: embora a transformação inicial (por norma, o descasque e a moagem) possa ocorrer quer na exploração agrícola quer na povoação para consumo local, não é menos verdade que pode ser obtido maior valor acrescentado ao nível local através da transformação posterior, contribuindo para a diversificação rural e o desenvolvimento territorial (ver capítulo 6). No entanto, os alimentos básicos têm um preço unitário mais baixo e proporcionam lucros mais baixos em relação a outros produtos, como a horticultura e a produção pecuária. A diversificação da produção agrícola, incluindo a transformação dos produtos na exploração, é, portanto, uma opção válida de desenvolvimento das explorações, refletindo a evolução e o crescimento da procura de frutas, produtos hortícolas, produtos lácteos e produtos de carne nos mercados urbanos africanos. Também existem oportunidades para uma produção de nicho nos mercados de exportação, incluindo a produção sob regimes de rotulagem relativos à certificação biológica, de comércio justo e social e a indicações geográficas, que integram a Estratégia Continental da UA e são apoiados pela Comissão Europeia. Estes tipos de produção estão sujeitos a critérios específicos referentes às técnicas de produção e de pós-colheita, exigindo uma monitorização rigorosa e formação específica, que as organizações de agricultores e os compradores podem apoiar.

Por último, outra opção para melhorar os rendimentos das explorações agrícolas consiste no desenvolvimento de serviços ambientais. Atualmente muito limitados, poderiam ser progressivamente alargados no futuro (em conformidade com os resultados da COP21 e o Acordo de Paris sobre alterações climáticas) e tornar-se uma forma eficaz de, simultaneamente, dar resposta às variações das condições climáticas e ambientais, diversificar as atividades e a produção (p. ex., produtos agrossilvícolas) e aumentar os rendimentos dos agricultores. Podem ser promovidos dois tipos de pagamentos por serviços ambientais (PSA)[133]: PSA que restringem a utilização, que consistem em contratos coletivos com comunidades e as recompensam pela preservação de ecossistemas específicos, e PSA criadores de ativos, que apoiam os agricultores na adoção de práticas respeitadoras do ambiente. Regra geral, os pagamentos baseiam-se nos custos do trabalho investidos e podem igualmente incluir a utilização de espécies específicas ou custos relativos a infraestruturas específicas. Os PSA permanecem bastante limitados, até porque requerem um orçamento próprio, um regime de certificação, um acompanhamento e, acima de tudo, uma forte vontade política.

Recomendações

Melhorar o funcionamento dos mercados no âmbito de estratégias agrícolas nacionais coerentes. Juntamente com a UE, melhorar os sistemas de informação sobre os preços.

Utilizar os programas africanos e europeus para alavancar o investimento em famílias com explorações agrícolas empresariais, em particular as pequenas explorações, a fim de melhorar a produtividade e a geração de valor acrescentado de modo sustentável, mobilizar os benefícios da irrigação e da mecanização, reduzir as perdas pós-colheita e desenvolver serviços ambientais.

132. African Postharvest Losses Information System (APHLIS – sistema de informações sobre perdas pós colheita em África), sítio Web.

133. Karsenty, A. (2015) "Major food companies, PES and combating deforestation: Using PES to achieve 'zero deforestation' agriculture", Perspective, No. 36, CIRAD, Montpellier.

5.3.4. Promoção das organizações e cooperativas de agricultores

Impulsionar as organizações de agricultores e o seu papel político

Muitos dos desafios atrás referidos podem ser superados com ações coletivas. As organizações de agricultores têm desempenhado historicamente um papel determinante noutras regiões do planeta, unindo forças através da mobilização do trabalho e capital dos agricultores e do agrupamento das produções individuais. O seu papel é ainda mais fundamental na África de hoje, devido às numerosas imperfeições dos mercados, a um contexto económico e institucional muitas vezes desfavorável e à tendência para uma diminuição do tamanho das explorações, o que os incentiva a realizar economias de escala.

As organizações de agricultores podem diminuir os riscos associados ao aprovisionamento em fatores de produção e à comercialização dos produtos e melhorar os lucros para os agricultores, graças ao seu poder negocial com base em maiores volumes de produtos. A sua capacidade de produção pode viabilizar a celebração de contratos com agrotransformadores e fornecer acesso a equipamentos e serviços. Acima de tudo, e particularmente quando têm o estatuto jurídico de cooperativa, podem desempenhar um papel essencial no investimento em instalações de armazenamento, em equipamentos (partilha de equipamentos, p. ex., de mecanização) e na transformação dos produtos. Como tal, podem ter um papel decisivo na industrialização rural.

As organizações de agricultores têm uma função de comunicação e um papel de intermediação, estabelecendo o contacto entre os seus membros e outros agentes, incluindo o governo. Também desempenham um papel de representação, defendendo os interesses dos seus membros em várias instâncias e contribuindo para o diálogo sobre políticas e a elaboração de estratégias de desenvolvimento. Na Europa, as organizações de agricultores e os sindicatos são parceiros essenciais na definição de estratégias da política agrícola comum.

No plano regional, a UE tem sido um grande apoiante de organizações de agricultores no norte, oeste, centro, leste e sul de África. Implementado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Programa de Apoio às Organizações de Agricultores em África (SFOAP, 2009 – presente) reforça as capacidades institucionais das organizações de agricultores e confere-lhes um papel mais interventivo nas políticas e nos programas agrícolas. Além disso, o programa facilita a integração dos pequenos agricultores nas cadeias de valor e pretende, de forma gradual, envolver as organizações de agricultores nos investimentos agrícolas.

Utilizar ferramentas digitais para as organizações de agricultores

Todas as funções e atribuições das organizações e cooperativas de agricultores podem ser fortalecidas com o desenvolvimento de tecnologias da informação, que facilitam a gestão de informações e dados e ainda a formação. Contudo, estas funções são postas em causa por outros intervenientes, como bancos, fornecedores e compradores e, sobretudo, pela introdução de tecnologias da informação no setor (incluindo a cifragem progressiva, a inteligência artificial e os megadados). Os países com mais cooperativas e mais agricultores associados nas mesmas[134] obtêm maiores benefícios, medidos em termos de reforço do crescimento económico, distribuição equitativa dos rendimentos e da riqueza e relações democráticas na sociedade. O desenvolvimento eficaz das organizações de agricultores exige igualmente um quadro jurídico propício, bem como incentivos do Estado, os quais podem facilitar a sua consolidação (como reduções de impostos ou subsídios seletivos). Neste sentido, as organizações de agricultores têm de modernizar as suas estruturas, visando uma gestão eficiente dos dados, para continuarem a desempenhar o seu papel num quadro em rápida evolução (ver igualmente a caixa relativa à digitalização no capítulo 3.3.2).

Recomendações

Para a UE, continuar a promover as organizações e cooperativas de agricultores aos níveis nacional, regional e continental. Para os governos africanos, formalizar o papel das organizações de agricultores nas funções política e económica. Facilitar a troca de experiências entre as organizações africanas e europeias.

Promover a utilização de ferramentas digitais por parte das organizações de agricultores, tendo em vista a eficiência das suas atividades políticas e económicas e da sua comunicação com os respetivos membros.

134. Blokland, K., Schuurman, J., «Growth, democracy and income equality: cooperatives: the development impact beyond membership benefits», in Bijman, J., et al., Cooperatives, Economic Democratization and Rural Development, Edward Elgar Publishers, Londres/Nova Iorque, 2016.

/6

DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA ALIMENTAR E DOS MERCADOS ALIMENTARES AFRICANOS

6.1 Por que motivo é importante?

Os mercados de produtos alimentares em África estão a crescer rapidamente, impulsionados pela urbanização, pelo aumento dos rendimentos e por uma classe média em expansão. Até 2030, as projeções apontam para um aumento de 55 % da procura de produtos alimentares, elevando o valor do setor alimentar e agroempresarial de África para 1 bilião de USD e desencadeando grandes oportunidades de emprego ao longo da cadeia de valor[135] O abastecimento africano continua a predominar nos mercados alimentares internos, calculando-se que 90 % de todos os produtos alimentares consumidos sejam fornecidos por produtores locais. Contudo, o Banco Africano de Desenvolvimento prevê que as importações de bens alimentares em África venham a triplicar, passando de 35 mil milhões de USD em 2017 para cerca de 110 mil milhões de USD em 2025[136].

Este aumento da procura de produtos alimentares em África constitui uma excelente oportunidade para a indústria alimentar do continente. Mas essa oportunidade apenas poderá ser materializada se for possível superar as atuais limitações à competitividade, os níveis inadequados de investimento, os baixos níveis de organização da cadeia de valor e de valor acrescentado, a pouca diversificação das exportações e as barreiras à expansão do comércio – interno, regional, intra-africano e internacional. O desenvolvimento da indústria alimentar africana poderá gerar excelentes oportunidades de emprego e de rendimento tanto no setor agroalimentar como no conjunto da economia rural. O presente capítulo fornece recomendações quanto a formas de cooperação entre África e a Europa para diminuir as referidas limitações e assegurar que as necessidades de segurança alimentar de África possam ser satisfeitas no futuro.

6.2. Contexto e desafios estratégicos

6.2.1. Competitividade da indústria alimentar africana

Vários fatores prejudicam a competitividade da indústria alimentar em muitos países africanos: a falta de infraestruturas (elevados custos dos transportes e acesso restrito à energia), o financiamento limitado para investir na transformação, no armazenamento e na refrigeração, os custos elevados dos fatores de produção (tais como sementes, adubos, máquinas, material de embalagem), a ausência de organização da cadeia de valor e a falta de envolvimento das partes interessadas na elaboração de políticas e no diálogo público-privado. Todos estes fatores afetam a competitividade dos produtos internos face às importações.

Principalmente nas regiões costeiras, os produtos alimentares importados estão muitas vezes disponíveis a preços mais baixos do que os produtos internos. Determinados países desenvolvidos e (cada vez mais) emergentes também mantêm subsídios agrícolas que causam distorções no comércio, ou padrões de consumo e estratégias de comercialização que conseguem tornar as importações mais acessíveis do que a produção interna[137]. Ao longo dos anos, as exportações agrícolas da UE têm sido alvo de críticas, não obstante as reformas da PAC que removeram os elementos causadores de distorção no comércio; contudo, estas exportações fazem parte de uma situação muito mais complexa, que o Grupo de Trabalho examinou juntamente com um grupo alargado de partes interessadas africanas e europeias numa das suas reuniões. Com base nesse exame, é apresentada, no capítulo 6.4 infra, uma proposta para resolver esta situação.

Os fatores que inibem a competitividade dos produtos alimentares africanos são agravados pela economia política dos processos decisórios. O relatório intitulado «Enabling the Business of Agriculture»[138] [promoção da atividade agrícola] de 2017 salienta que a África Subsariana tem menos de metade das boas práticas regulamentares identificadas como benéficas para o desenvolvimento agroempresarial (p. 6). O processo de exportação é moroso e complexo, sendo também mais dispendioso do que noutros países. O controlo da qualidade, as regulamentações dos mercados e as regras aplicáveis à entrada no mercado são menos eficientes e funcionais do que noutros países.

A satisfação da procura de produtos alimentares através das importações pode constituir uma opção estratégica, tendo em vista a segurança alimentar e o interesse dos consumidores mais pobres das zonas urbanas[139] . As importações de bens alimentares em África não só são impulsionadas por exportadores «externos», mas também podem ser do interesse dos intervenientes públicos e privados internos que beneficiam da cobrança de direitos aduaneiros e de taxas de licenciamento. É muitas vezes mais fácil e mais vantajoso depender das importações do que reformar regras fronteiriças com os vizinhos africanos ou apoiar os pequenos agricultores e abastecer-se de produtos alimentares nas zonas rurais internas. Cabe aos decisores políticos africanos encontrar um justo equilíbrio entre os interesses dos produtores locais, que pretendem preços mais altos, e das populações urbanas mais carenciadas, que pretendem preços mais baixos.

No entanto, independentemente das escolhas políticas, as intervenções como a redução das perdas pós-colheita, a melhoria do rendimento da produção e a melhoria da coordenação na cadeia de valor são, todas elas, elementos que beneficiam tanto os produtores como os consumidores, dado que aumentam a competitividade da produção local e permitem que mais alimentos cheguem aos consumidores a custos mais baixos.

135. Banco Mundial, 2013, 2015.

136. Banco Africano de Desenvolvimento, observações formuladas por Akinwumi A. Adesina, Presidente do Banco Africano de Desenvolvimento, no Centro para o Desenvolvimento Mundial, Washington, 19 de abril de 2017.

137. Rudloff, B. and E. Schmieg (2016): "More bones to pick with the EU? Controversial Poultry Exports to Africa: Sustainable Trade Policy as a Task for the G20" SWP Comment 2016/C 57, Berlin, dezembro de 2016.

138. World Bank (2017) Enabling the Business of Agriculture 2017. Washington, DC.

139. Rudloff, B., e Schmieg, E., Idem, 2016.

6.2.2. Investimento

Embora o setor bancário se tenha expandido significativamente em África, apenas um punhado de bancos mostra disponibilidade para prestar serviços aos agricultores ou ao setor agroalimentar. O investimento privado no setor agroalimentar é habitualmente menos rentável e mais arriscado do que o investimento noutros setores. Em comparação com uma taxa de referência de rentabilidade reconhecida de 20 % dos investimentos privados nos países emergentes, os retornos dos investimentos agrícolas em países africanos continuam a ser muito inferiores, sendo raros os casos em que excedem uma taxa de rentabilidade financeira interna de 10 %, mesmo que os benefícios económicos para a comunidade nacional sejam maiores. Portanto, a participação na agricultura e nas cadeias de valor agrícola acarreta riscos consideráveis para os financiadores e exige um profundo conhecimento do setor, um compromisso de longo prazo e métodos inovadores para diminuir os riscos.

Em 2012, a FAO deu conta de que, sobretudo na África Subsariana, os investimentos privados e públicos na agricultura e nas zonas rurais tinham estagnado ou decrescido. De acordo com as suas estimativas, serão necessários recursos adicionais no valor de 181 mil milhões de USD durante o período 2016-2030 para erradicar a pobreza e a fome nas zonas rurais e no setor agrícola[140].

Embora os governos africanos tenham assumido o compromisso de, a partir de 2003, afetar 10 % dos orçamentos à agricultura e ao desenvolvimento rural, são muito poucos os países que o cumpriram. Por sua vez, a falta de investimento público tem um efeito negativo nos investimentos privados, instigando assim um círculo vicioso em que se interligam distorções do mercado, riscos climáticos e políticos, a baixa produtividade, poucos retornos dos investimentos e, em última instância, um investimento reduzido na agricultura. É primordial quebrar este ciclo.

6.2.3. Cadeias de valor competitivas

O bom funcionamento das cadeias de valor é um fator decisivo para criar empregos na agricultura e na indústria alimentar. A distribuição do valor acrescentado nas cadeias de valor agrícola é, por norma, considerada desfavorável para os pequenos agricultores africanos[141], em comparação com outras regiões do mundo.

A celebração de contratos com os agentes económicos a jusante (negociantes, grossistas, empresas agrárias e exportadores) pode constituir uma forma de conquistar mercados (e diminuir os riscos) e de melhorar os retornos. Mas, na prática, na atual África, a maior parte da produção é vendida por meio dos canais de comercialização convencionais, que envolvem agentes e outros intermediários ligados aos sistemas de retalho e exportadores.

As vendas são realizadas sem dispositivos formais e aplicando preços à vista. Os contratos e os regimes de produção contratualizada estão hoje mais bem desenvolvidos para os mercados de elevado valor com requisitos específicos em relação aos produtos. A contratualização que pode ser constatada entre o grossista ou a cooperativa e a empresa transformadora ou o serviço de aquisição pode igualmente ser mais explorada entre os agricultores e os agrotransformadores, facultando acesso ao crédito, aos fatores de produção e, ocasionalmente, ao trabalho agrícola.

Por outro lado, é possível observar uma «revolução silenciosa» nas cadeias de valor alimentar africanas, à imagem da que ocorreu na Ásia[142]. Verifica-se um aumento progressivo de novos sistemas de distribuição, o surgimento de supermercados, uma melhoria do transporte rodoviário em vários países e o desenvolvimento das cadeias de frio. As cooperativas de agricultores e produtores estão geralmente na linha da frente deste desenvolvimento e o investimento direto estrangeiro tem sido determinante para ligar os fornecedores locais aos compradores.

6.2.4. Fragmentação dos mercados

O comércio intrarregional africano de géneros alimentícios fica muito aquém do seu potencial. Há sinais de melhorias, impulsionados sobretudo pelo desenvolvimento de corredores comerciais e por iniciativas individuais dos governos africanos e de empresas no sentido de penetrar nos mercados regionais. Convém ter alguma prudência na análise das estatísticas agregadas, uma vez que ocorre entre as fronteiras africanas uma grande quantidade de trocas comerciais informais e não registadas de géneros alimentícios.

Os governos africanos reconhecem que é importante aumentar o comércio intra-africano e comprometeram-se repetidas vezes a reforçar a integração regional através de diferentes quadros de intervenção. Todas as regiões de África estão em processo de implementação de uma zona de comércio livre e/ou noutros processos de integração regional através das comunidades económicas regionais (CER), com diferentes graus de implementação e êxito. Todas as CER assinaram um pacto regional do CAADP e um plano de investimento, com o intuito de melhorar a cooperação regional para a segurança alimentar, encontrando-se em fases diferentes de implementação e do nível de progressos alcançados. Todos os membros da UA assinaram a «Declaração de Malabo sobre o Crescimento Agrícola Acelerado e a Transformação» (2014), que inclui entre os seus objetivos uma triplicação do comércio intra-africano de produtos de base e serviços agrícolas até 2025.

Todavia, apesar das muitas declarações e quadros políticos em prol da integração regional, os mercados regionais africanos continuam altamente fragmentados, essencialmente devido ao nível muito baixo de aplicação e cumprimento das políticas em vigor e a outros fatores de economia política que bloqueiam o surgimento Estas condicionantes resultam numa situação em que os países africanos perdem todos os anos milhares de milhões de USD em potenciais trocas comerciais, devido ao mercado fragmentado do continente de novas iniciativas regionais mais eficazes.[143].

140. FAO (2017). Ending poverty and hunger by investing in agriculture and rural areas, Website.

141. Ver, por exemplo: United Nations (2016) Agricultural commodity value chains: The effects of market concentration on farmers and producing countries – the case of cocoa, Trade and development Board, 63 session, Genebra..

142. Reardon, T., et al., The quiet revolution in staple food value chains, IFPRI, Washington, DC, 2012.

143. World Bank (2012) De-Fragmenting Africa: Deepening Regional Trade Integration in Trade and Services, Washington DC..

6.2.5. Requisitos em matéria de segurança e qualidade dos alimentos

A indústria alimentar africana é afetada pelos entraves ao comércio existentes em África e à escala internacional, designadamente a falta de segurança dos alimentos e de regulamentação da qualidade e respetiva aplicação, a falta de capacidade e de redes adequadas de conhecimento para aplicar a regulamentação no domínio da segurança dos alimentos (incluindo laboratórios), procedimentos aduaneiros e medidas não pautais complicados e ineficientes nas trocas comerciais com países vizinhos e políticas comerciais instáveis e variáveis, muitas vezes incoerentes com outras políticas internas. Enquanto entraves ao comércio, estes fatores prejudicam o investimento na agricultura e na indústria alimentar. Aa promoção e harmonização das normas e a melhoria da sua aplicação e controlo dariam certas garantias quanto à segurança dos alimentos e facilitariam as trocas comerciais com os países vizinhos.

Os setores orientados para a exportação conseguem geralmente criar sistemas organizacionais e de comercialização eficientes, visto que as associações de produtores e os parceiros comerciais estrangeiros têm interesses comuns. Por exemplo, os parceiros comerciais cooperam para cumprir as normas sanitárias e fitossanitárias (NSF), frequentemente com o apoio de doadores.

Porém, muitos regimes de NSF ainda não estão suficientemente desenvolvidos, em especial no caso dos produtos de origem animal e de outros produtos de alto risco. As estruturas não são devidamente eficazes para conter a propagação de doenças dos animais em conformidade com as normas internacionais da Organização Mundial da Saúde Animal (OIE). Além disso, alguns elementos internos do sistema alimentar (normas de comercialização, infraestruturas de controlo da qualidade e serviços conexos, consultoria local e execução) não estão, em vários casos, bem desenvolvidos, não obstante os inúmeros esforços para mudar este cenário (p. ex., no quadro do CAADP, com os Planos de Investimento Nacionais). Nestas circunstâncias, as oportunidades de exportação para mercados não africanos geridos por cadeias de valor autónomas com NSF rigorosas são, regra geral, mais atrativas para os países africanos do que uma expansão nos mercados nacionais e regionais.

6.3. Principais domínios de ação

Propomos várias medidas no sentido de superar os desafios estratégicos de competitividade, investimento, cadeias de valor, integração regional e segurança e qualidade dos alimentos. Os governos africanos têm um papel essencial na criação de um contexto favorável ao desenvolvimento da indústria alimentar, mas uma parceria com a UE pode apoiar e contribuir para esses processos e ações.

6.3.1. Aumentar a competitividade da indústria alimentar africana

DO aumento da competitividade de uma indústria pode ser abordado partindo de várias perspetivas: uma reabilitação de estradas e portos permite reduzir os custos e o tempo de transporte; um melhor funcionamento dos postos de fronteira e dos procedimentos aduaneiros facilita as exportações; a adoção de políticas internas estáveis e previsíveis, regulamentações transparentes e uma administração eficiente atraem investimento direto estrangeiro e ajudam as empresas a manter a sua atividade e a diminuir o risco operacional.

Para aumentar a competitividade da indústria alimentar africana, é necessário que os governos africanos e o setor privado delineiem uma estratégia. Através de políticas previsíveis e coerentes, é possível definir quais as partes da economia alimentar que crescem: como tal, o empenho político, a prestação de contas e a transparência são importantes. A revisão bianual do CAADP é um instrumento propício para acompanhar o nível de empenho político. Outros instrumentos existentes (como o relatório do Banco Mundial sobre a ativação do negócio da agricultura) deveriam ser utilizados para instituir uma análise sistemática dos contextos políticos internos favoráveis. O empenho político e o processo africano de acompanhamento podem ser incentivados com a introdução de um intercâmbio regular entre África e a UE sobre políticas internas coerentes nos domínios agrícola e comercial. A inscrição permanente deste ponto na agenda das Conferências Ministeriais Conjuntas UA-UE sobre Agricultura poderá ajudar a frisar a importância do tema.

A fim de apoiar a criação de conhecimentos sobre a competitividade, as informações sobre o mercado, a cooperação nas cadeias de valor, o ambiente empresarial e os modelos de transição dos sistemas alimentares africanos que aumentam a quota-parte de produtos sustentáveis e nutritivos, seria necessário um reforço das capacidades de investigação. Os esforços de investigação que procuram analisar e propor opções políticas com vista a tirar melhor partido dos acordos comerciais para oportunidades de exportação, bem como para a indústria alimentar interna africana, podem apoiar o desenvolvimento da indústria e gerar postos de trabalho e rendimentos, além de melhorar a segurança dos alimentos e as normas de sustentabilidade.

Recomendações

Aumentar a competitividade das cadeias de valor agroalimentares africanas, mediante a aplicação de políticas previsíveis e coerentes, empenho político, acompanhamento da coerência das ações conjuntas e das políticas, promoção de um diálogo sobre políticas entre África e a UE e criação de conhecimentos.

6.3.2. Aumentar o investimento do setor privado na indústria alimentar africana

O desenvolvimento da indústria alimentar africana carece de investimentos privados substanciais, sobretudo por parte de agentes africanos – empresas e investidores no ramo alimentar –, mas também por intermédio de parcerias com empresas e investidores estrangeiros.

São necessárias condições de investimento favoráveis para aumentar o investimento do setor privado, designadamente investimentos públicos em infraestruturas, um enquadramento regulamentar sólido, apoio à investigação e à inovação e estabilidade jurídica e das políticas. Os investimentos privados também podem ser reforçados através de medidas públicas que diminuam os riscos. A título de exemplo, combinar instrumentos financeiros com soluções de seguros pode constituir uma medida de mitigação dos riscos eficaz.

A Agenda de Adis Abeba para o Desenvolvimento, a Agenda 2030 e o novo Consenso Europeu têm todos a particularidade de atribuir um papel fundamental ao investimento privado na agricultura, o que fez esta matéria ganhar relevo na agenda política. Este reconhecimento da primazia do investimento sobre a ajuda ao desenvolvimento ultramarino tem sido um fator de mudança. Tem conduzido à promoção das cadeias de valor nos esforços para estimular o investimento privado. Ademais, a ênfase sistemática na inclusividade e sustentabilidade do investimento e das cadeias de valor colocou os pequenos agricultores e o impacto no emprego rural no centro da elaboração de políticas.

Todas estas circunstâncias implicam um forte impulso para aumentar a utilização de mecanismos de financiamento inovadores, como, por exemplo, instrumentos mistos, para alavancar o financiamento privado. Os instrumentos mistos combinam ajudas sob a forma de subvenções e outros fundos (empréstimos) provenientes de outras fontes – públicas ou privadas –, tendo em vista um impacto no desenvolvimento.

Um bom exemplo é o Plano de Investimento Externo (PIE) Europeu para África e a vizinhança da UE, lançado em setembro de 2016. O PIE visa reforçar o papel do setor privado no que toca a estimular o investimento e a criação de postos de trabalho na agricultura e no setor agroempresarial. Com uma estrutura em três pilares (I. instrumentos de financiamento; II. assistência técnica para desenvolver projetos suscetíveis de receber financiamento bancário e melhorar o ambiente empresarial; e III. diálogo sobre políticas e com o setor privado para melhorar o clima de investimento), tem como objetivo reduzir os riscos para o investimento tanto ecossistémicos como específicos.

Relativamente aos fundos da UE no âmbito do PIE, o ponto de entrada para os instrumentos mistos é sempre (por força do regulamento) uma instituição financeira de desenvolvimento (IFD) que tenha sido avaliada positivamente pela Comissão Europeia com base num método de avaliação em sete pilares. Estas IFD são essencialmente bancos de desenvolvimento – que, em princípio, pretendem um retorno do seu investimento. É dada preferência a entidades da UE para conduzir as propostas de instrumentos mistos.

O orçamento total da UE para o PIE até 2020 ascende a 4,1 mil milhões de EUR, com os quais está prevista uma alavancagem de quase 44 mil milhões de EUR até 2020. O PIE inclui contribuições de diversos tipos de instrumentos financeiros com um leque variado de abordagens – em termos de montante, modalidade de investimento (investimentos diretos em empresas, investimento indireto por intermédio de instituições financeiras locais), cobertura geográfica e tipo de assistência técnica prestada.

Na agricultura, as abordagens mais comuns são a concessão de empréstimos, seja diretamente a entidades de maior dimensão ou através de linhas de crédito a instituições de financiamento locais, que funcionam como intermediários. No entanto, até à data, o PIE na agricultura tem sido mais lento do que noutros setores. No âmbito da vertente de instrumentos mistos do PIE, foram lançadas várias agroiniciativas desde 2016 e prevê-se que o financiamento total da UE destinado a financiamento misto na agricultura atinja perto de 400 milhões de EUR em 2019. A capacidade e a apetência das IFD e das instituições financeiras comerciais para gerir montantes de fundos significativos destinados ao setor agroalimentar em África parecem manter-se limitadas comparativamente a outros setores, dados aos riscos específicos deste setor.

Todos estes investimentos ainda estão na fase inicial de execução, pelo que é demasiado cedo para avaliar o impacto. Todavia, o Grupo de Trabalho está convencido de que mais deverá ser feito para assegurar que o PIE dê um impulso fulcral aos investimentos no setor agroalimentar africano. Há que assegurar um acompanhamento adequado, de modo a garantir que possa ser demonstrado o impacto no desenvolvimento e sejam identificadas boas práticas para facilitar a reprodução a uma escala mais vasta. Importa atribuir recursos suficientes ao investimento na agricultura sustentável, nos empresários rurais e no setor agroempresarial (em particular PME agrícolas e empresários rurais e incluindo dotações de pequena dimensão) e os três pilares do PIE devem ser utilizados de forma bem coordenada neste contexto.

A ajuda financeira da UE ao setor privado é canalizada principalmente por IFD europeias e internacionais para as quais a agricultura não é uma prioridade. Importa conceder às IFD africanas um acesso melhorado aos instrumentos financeiros da UE, o que pode ser feito promovendo a cooperação entre IFD europeias e africanas e investindo mais na assistência técnica ao desenvolvimento do sistema financeiro, especificamente para dar às IFD locais a possibilidade de serem aprovadas na avaliação por pilares da UE.

Os mecanismos que permitem aumentar a rentabilidade do capital privado através da ajuda pública no setor agrícola são bem conhecidos e têm sido utilizados com êxito nos países europeus (bonificação de juros, fundos de investimento para financiamento de infraestruturas, etc.), no âmbito de uma política agrícola coerente e sustentada. Alguns destes mecanismos poderiam ser utilizados também em países africanos, por intermédio dos bancos de desenvolvimento nacionais ou regionais. Naturalmente, devem ser modulados em função da existência, eficácia e solidez das políticas nacionais em causa. Nos países em que existem po-

líticas setoriais globais efetivas, o PIE deve ser concebido de forma suficientemente atrativa, sem deixar de respeitar o princípio da adicionalidade, a fim de persuadir o setor privado a investir apesar dos retornos financeiros iniciais reduzidos. Nos Estados frágeis com políticas setoriais embrionárias em desenvolvimento ou ineficazes, a execução desta abordagem é, por enquanto, mais difícil.

A Comissão Europeia desenvolveu métodos de análise quantitativa e qualitativa para orientar a ajuda financeira europeia (análise financeira e económica, análise das cadeias de valor para o desenvolvimento – VCA4D), os quais deveriam ter uma aplicação mais vasta para verificar os retornos financeiros e económicos dos investimentos públicos e privados, a sua inclusividade e o seu contributo para um crescimento real em favor dos pobres, bem como a sua sustentabilidade social e ambiental (ver capítulo 7, ação 5.1).

Os instrumentos de assistência técnica disponíveis devem ser mais amplamente utilizados, a fim de ajudar os agricultores e as organizações de produtores (dando prioridade aos pequenos agricultores e às PME) a preparar investimentos suscetíveis de receber financiamento bancário (ver capítulo 7, ação 4.1). No âmbito do PIE e, de modo geral, da cooperação para o desenvolvimento, recomendamos que seja privilegiado um apoio à criação de um ambiente favorável. Esta abordagem inclui recursos (adicionais) suficientes para o pilar II (assistência técnica) e o pilar III (diálogo sobre políticas) do PIE e uma coordenação melhorada entre os três pilares.

As organizações africanas das cadeias de valor, associações de agricultores e empresários informais africanos, os fundos de incentivo e as incubadoras de empresas para PME rurais, bem como as organizações internacionais, poderiam desempenhar um papel essencial na prestação da assistência técnica necessária para captar investimentos suscetíveis de receber financiamento bancário e respeitar as orientações acordadas ao nível internacional no domínio da sustentabilidade, tais como as Diretrizes Voluntárias para uma Governação Responsável da Propriedade da Terra, Pescas e Florestas, no contexto da segurança alimentar nacional, e os Princípios para Investimentos Responsáveis na Agricultura e nos Sistemas Alimentares.

O desafio, neste caso, consiste em garantir que estas preocupações se reflitam sistematicamente nas decisões dos intermediários financeiros, que executam em última instância os apoios europeus destinados a financiar o setor agrícola. Para tal, será necessário um diálogo político permanente e eficaz à escala nacional com todas as partes interessadas que apoiam o investimento privado na agricultura (governo, representantes do setor privado formal e informal aos níveis nacional e internacional, organizações de agricultores, bancos de desenvolvimento nacionais e regionais).

Recomendações

Reforçar a coerência entre o Plano de Investimento Externo (PIE)/os instrumentos mistos e os instrumentos de desenvolvimento tradicionais no que respeita às infraestruturas económicas, à assistência técnica e ao apoio orçamental às políticas setoriais.

Afetar recursos suficientes aos investimentos na agricultura sustentável, nos empresários rurais e no setor agroempresarial ao abrigo do PIE (particularmente para as PME agrícolas e os empresários rurais) e assegurar uma boa coordenação dos três pilares do PIE.

Dar prioridade ao nível nacional, a fim de assegurar que esta correlação entre os instrumentos financeiros, o reforço das capacidades e a política pública seja eficaz para garantir investimento, induzindo uma colaboração mais profunda entre as instituições financeiras internacionais e as agências nacionais de desenvolvimento, tanto à escala central como nacional.

Dar às instituições financeiras de desenvolvimento (IFD) regionais e nacionais africanas a possibilidade de serem aprovadas na avaliação em sete pilares exigida para gerir fundos da UE no âmbito do PIE e reforçar a cooperação entre as IFD europeias e africanas.

Incrementar a assistência técnica, a fim de ajudar os pequenos agricultores e as PME do ramo alimentar a preparar propostas de investimento suscetíveis de receber financiamento bancário e orientadas para os fundos do PIE e criar sistemas de acompanhamento sólidos, para demonstrar o impacto no desenvolvimento, bem como garantir a identificação de boas práticas e a sua partilha para a replicação a uma escala mais ampla.

6.3.3. Promover o desenvolvimento das cadeias de valor

O bom funcionamento das cadeias de valor «desde a exploração agrícola até à mesa» é crucial para um sistema alimentar competitivo e sustentável, uma vez que estas asseguram a coordenação entre os intervenientes, apoiam a troca de bens e de informações entre os produtores, transformadores e consumidores e criam valor acrescentado.

Existindo já diversas iniciativas levadas a cabo por governos africanos, comunidades económicas regionais, parceiros de desenvolvimento, como a União Europeia e os seus Estados-Membros, e o setor privado, incluindo agricultores e cooperativas, é necessário avaliar qual a melhor forma de reforçar a promoção das cadeias de valor em termos práticos.

As intervenções específicas devem atender às circunstâncias locais e proporcionar uma compreensão genuína das ligações na cadeia de valor. Podem consistir em ações do setor privado, mas podem também ter natureza pública (p. ex., o acesso ao mercado). É consensual que um quadro favorável adequado é uma parte integrante dos programas das cadeias de valor, o que implica a necessidade de um forte empenho e compromisso por parte dos governos locais e de um trabalho técnico pormenorizado relativo ao ambiente empresarial de uma cadeia de valor. Na mesma perspetiva, os instrumentos capazes de apoiar com flexibilidade e rapidez as solicitações dos governos locais poderiam constituir um suplemento valioso no conjunto de instrumentos.

As empresas africanas estão na linha da frente para responder à crescente procura da população africana. A fim de aumentar a transformação e o valor acrescentado na cadeia de valor, a UE deveria pôr em prática uma «iniciativa para as cadeias de valor agrícola e alimentar», a fim de sustentar e complementar as iniciativas existentes da União Africana e dos Estados-Membros da UE. Esta «iniciativa para as cadeias de valor agrícola e alimentar» deveria ser constituída por duas partes: uma «plataforma África-UE de partilha de conhecimentos sobre as cadeias de valor» e um «fundo relativo aos pontos de estrangulamento das cadeias de valor», descrito a seguir.

Este apoio deveria ser disponibilizado para intensificar os esforços existentes e solucionar os pontos de estrangulamento ou as insuficiências persistentes com uma perspetiva centrada na agrotransformação, no desenvolvimento empresarial e na comercialização (p. ex., aumento do valor acrescentado, melhoria da comercialização, redução das perdas pós-colheita, acesso ao mercado local), complementando assim as iniciativas existentes da União Africana, da UE e dos seus Estados-Membros.

A «plataforma África-UE de partilha de conhecimentos sobre as cadeias de valor» sugerida funcionaria de modo semelhante ao Fundo para o Desenvolvimento de Normas e Comércio («Standards and Trade Development Facility» – STDF) para os assuntos relativos às NSF ao nível da OMC. Os membros da plataforma (representantes dos intervenientes da cadeia de valor, doadores e ONG africanos e europeus em causa) levariam em linha de conta a dimensão regional do comércio, bem como as iniciativas nacionais relativas à mesma cadeia de valor nos países vizinhos, para uma aprendizagem entre pares e uma coordenação das políticas. O incentivo à integração regional e a harmonização das regulamentações podem contribuir para interligar estas cadeias de valor, permitindo o efetivo desenvolvimento de uma rede de valor regional inclusiva e de mercados alimentares regionais. A plataforma poderia analisar o papel, as opções e o apoio ao desenvolvimento da Estratégia Continental da UA para as Indicações Geográficas (IG).

Ligado a essa plataforma África-UE de partilha de conhecimentos sobre as cadeias de valor, deveria ser criado um fundo para as cadeias de valor («fundo relativo aos pontos de estrangulamento de cadeias de valor») que permita às organizações africanas das cadeias de valor, da base para o topo, solicitar financiamento destinado a eliminar pontos de estrangulamento concretos nas referidas cadeias. A «TradeMark East Africa», em particular a sua configuração e funcionamento, pode ser utilizada como modelo[144]. O financiamento estaria disponível para as iniciativas destinadas a melhorar a coordenação e o funcionamento das cadeias de valor (p. ex., financiamento de diálogos, desenvolvimento e cumprimento das normas de comercialização e qualidade e das NSF). Também deve ser fornecido apoio a um conjunto selecionado de iniciativas transfronteiras no domínio agroalimentar, com o intuito de melhorar os esforços de facilitação do comércio. Os projetos poderiam igualmente incidir no incremento de uma cadeia de valor do nível nacional para o nível regional, ou ser ligados a oportunidades de financiamento, a fim de executar projetos de infraestruturas selecionados e importantes para uma cadeia de valor.

As indicações geográficas (IG) são um instrumento de desenvolvimento específico que integra o setor privado, capacita os pequenos agricultores, gera valor acrescentado, promove o desenvolvimento económico local e pode ser utilizado como incentivo ao investimento. A Comissão da União Africana (CUA), juntamente com as comunidades económicas regionais, adotou, em outubro de 2017[145], uma Estratégia Continental da UA para as IG apoiada pela UE. Com vista a apoiar a execução desta estratégia, a UE poderia contribuir para o estabelecimento de um programa formal de formação sobre as IG, criar uma plataforma na Internet para as IG em África e transmitir conhecimento técnico especializado aos utilizadores das IG (p. ex., produtores, comerciantes) e às instituições locais ou nacionais (ONG, agências, etc.) que participam no desenvolvimento e na proteção das IG (na fase de projetos-piloto).

Recomendações

Reforçar e incrementar as iniciativas para as cadeias de valor existentes, incluindo do nível nacional para o nível regional, se pertinente. Criar uma plataforma África-UE de partilha de conhecimentos sobre as cadeias de valor. Instituir um fundo para as cadeias de valor destinado a eliminar pontos de estrangulamento. Apoiar a execução da Estratégia Continental da UA para as indicações geográficas.

6.3.4. Aprofundar a integração comercial regional

Os condicionalismos do lado da oferta, incluindo a capacidade de produção e os custos comerciais, são tão ou mais importantes do que os instrumentos de política comercial como os direitos aduaneiros e contingentes[146]. Por conseguinte, uma forma eficaz de aumentar as trocas comerciais poderia passar por dar maior ênfase aos mercados regionais e à produção interna e facilitação do comércio. O desenvolvimento económico pode ser desencadeado mediante uma orientação estratégica para políticas internas e regionais coerentes e favoráveis. Ao mesmo tempo, não obstante uma tendência crescente de redução dos direitos aduaneiros, em parte devido a preferências concedidas, os entraves não pautais têm vindo a aumentar significativamente e a afetar as exportações africanas, muitas vezes até mais do que os direitos aduaneiros. Esta tendência exige não só uma cooperação intra-africana e regional, mas também uma cooperação entre África e os seus parceiros e à escala mundial.

Os líderes africanos expressaram o seu empenhamento político em favor de uma integração regional que beneficie o desenvolvimento económico. A Declaração de Malabo e o compromisso de criar a

144. Ver TradeMark East Africa, Growing prosperity through trade, sítio Web.

145. União Africana, A continental strategy for geographical indications in Africa, relatório, 2016.

146. Badiane, Ousmane, (eds.); Odjo, Sunday P., (eds.); and Collins, Julia, (eds.) (2018) Africa Agriculture Trade Monitor Report, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC.

Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA) definiram o comércio intrarregional como uma prioridade essencial dos países africanos. Estes dois quadros de ação devem ser explicitamente apoiados pela parceria África-UE.

No seguimento das declarações políticas existentes, os líderes africanos são os principais responsáveis por melhorar a qualidade dos processos de integração regional. Apoiando-se nas CER, na AfCFTA e em plataformas de parcerias multilaterais inclusivas regionais, podem estabelecer prioridades para o desenvolvimento da cadeia de valor alimentar e a aplicação e acompanhamento de medidas de políticas multissetoriais previsíveis. Este acompanhamento deve incluir um alinhamento mais bem coordenado e controlado dos corredores comerciais regionais pelo desenvolvimento das cadeias de valor regionais, a fim de evitar que estes corredores se tornem simplesmente num meio para facilitar mais importações de bens alimentares com origem fora de África.

Há margem para uma cooperação África-UE destinada a melhorar os processos de integração regional: a UE poderia apoiar o cofinanciamento da execução dos planos de investimento agrícola regionais das CER, a implementação de procedimentos informáticos de desalfandegamento de mercadorias e o reforço da governação institucional no seio das CER africanas, com vista a diminuir a sobreposição de funções e mandatos. As boas práticas identificadas a partir de anteriores iniciativas de integração regional europeias e africanas podem servir de exemplo, podendo ser iniciados intercâmbios de conhecimentos técnicos.

Devem ser assegurados um reexame e um acompanhamento periódicos dos desenvolvimentos políticos e comerciais da UE e de África que envolvam as partes interessadas dos países africanos, empresas, associações, ONG e académicos. A Conferência Ministerial Conjunta UA-UE sobre Agricultura poderá constituir uma oportunidade para abordar este assunto.

Os esforços tendo em vista a longo prazo uma zona de comércio livre continental África-UE, implicam etapas intermédias. Estas etapas incluem a prossecução dos esforços e do apoio à integração económica nas regiões africanas. A segunda etapa consistiria em promover ligações entre diferentes acordos de parceria económica (APE) em África, como forma de contribuir para uma maior integração económica africana, em geral, e para a Zona de Comércio Livre Continental Africana, em particular. Estas ligações podem ser reforçadas, por exemplo, no domínio das regras de origem, que podem ser utilizadas para fomentar o comércio entre diferentes APE. Uma terceira etapa consistiria em identificar um conjunto de interesses comuns que África e a UE defenderiam nas negociações internacionais, p. ex., ao nível da OMC.

Recomendações

Reforçar e apoiar as iniciativas africanas de cooperação e integração comercial aos níveis regional e continental. Para a UE, apoiar a execução de planos regionais de investimento agrícola e o reforço da governação institucional, nomeadamente as plataformas multilaterais inclusivas regionais para orientar o desenvolvimento prioritário das cadeias de valor alimentares.

6.3.5. Melhorar a segurança e qualidade dos alimentos

As questões relativas às NSF podem ser suscitadas aquando da Conferência Ministerial UA-UE sobre Agricultura, apresentando um relatório periódico sobre a situação em matéria de apoio às questões de NSF, desenvolvendo novas iniciativas e organizando debates conjuntos sobre as formas de aumentar a convergência das NSF.

É necessário reforçar o enquadramento regulamentar nacional do sistema alimentar e das respetivas infraestruturas de qualidade e segurança dos alimentos, em conformidade com o desenvolvimento da cadeia de valor interna. Recomendamos que seja criado um programa específico de geminação entre instituições, no âmbito do qual as agências africanas de segurança dos alimentos e outras autoridades públicas competentes possam interagir com as instituições congéneres europeias (cooperação entre governos).

Uma plataforma África-UE de partilha de conhecimentos sobre o desenvolvimento sustentável das cadeias de valor poderia fornecer resultados e ilustrar boas práticas úteis para as partes interessadas.

Recomendações

Utilizar as Conferências Ministeriais UA-UE sobre Agricultura e os processos de seguimento correspondentes para debater a evolução das políticas agrícolas, as questões de NSF e as medidas práticas destinadas a aumentar o comércio regional e internacional.

6.4. Cooperação África-UE na promoção de uma indústria alimentar profissional

Identificámos uma recomendação suplementar a fim de avançar na via de uma indústria alimentar africana sustentável e profissional, em que a cooperação com a Europa pode ser alargada: um diálogo África-Europa sobre a evolução e as tendências na indústria alimentar.

Consideramos que se justifica encetar um diálogo sobre políticas entre África e a UE relativamente a diversos aspetos da indústria alimentar. Esta questão já foi abordada no tópico relativo ao envolvimento das empresas. A nível governamental, recomendamos dois outros fóruns de debate: a Conferência Ministerial UA-UE sobre Agricultura e um diálogo da indústria agroalimentar da UE com África sobre comércio e investimento responsável. Além disso, recomendamos ainda que evolução do comércio UE-África no setor agroalimentar seja avaliada periodicamente, nomeadamente no âmbito de análises científicas, dos observatórios do mercado da UE, de conferências sobre as perspetivas e do diálogo entre as partes interessadas.

Desde 2016, foram realizadas duas Conferências Ministeriais UA-UE sobre Agricultura. Trata-se de um importante diálogo de alto nível, que poderia ser utilizado de forma ainda mais estratégica, para debater os desenvolvimentos das políticas agrícolas em África (p. ex., os progressos no âmbito do CAADP) e na UE (p. ex., os progressos na redução dos elementos causadores de distorção no comércio, as ambições relativas às alterações climáticas) e os desenvolvimentos das importações e exportações agrícolas entre os países africanos e europeus.

Muitas declarações afirmam que uma conduta empresarial responsável das empresas estrangeiras que exercem atividades em África e uma gestão responsável das cadeias de abastecimento e cadeias de valor sustentáveis devem ser parte integrante do desenvolvimento da indústria alimentar africana[147]. Portanto, é tempo de entabular conversações ao nível da UE e entre a UE e África sobre as implicações concretas destas declarações para as atividades comerciais diárias. Tendo em conta o aumento significativo dos investimentos estrangeiros em África, é necessário abordar temas como os direitos laborais, o trabalho infantil, o salário de subsistência e, acima de tudo, a sustentabilidade (p. ex., considerando igualmente as questões da agrobiodiversidade, a medição dos gases com efeito de estufa) na cadeia de abastecimento.

Por conseguinte, recomendamos que seja encetado um diálogo multilateral com as associações europeias de exportações agroalimentares, a fim de debater as boas práticas e a forma de as empresas agroalimentares aplicarem as orientações existentes (p. ex., os Princípios sobre Investimentos Agrícolas Responsáveis). As iniciativas em curso, como a Rainforest Alliance[148], ou a iniciativa alemã no domínio do cacau sustentável, entre outras, devem servir de exemplo e ser incrementadas ao nível europeu. Neste contexto, também é importante associar as partes interessadas africanas a este diálogo da UE, uma vez que ambas as partes devem colaborar nesta transição para sistemas alimentares mais sustentáveis (na Europa e em África).

As partes interessadas africanas e europeias têm um papel decisivo para chamar a atenção dos decisores políticos para as boas práticas positivas, bem como para os desenvolvimentos negativos que afetam o setor alimentar africano. Tal como referido anteriormente, as importações de bens alimentares africanas, o investimento direto estrangeiro e – acrescente-se – até o comércio intra-africano representam simultaneamente oportunidades e riscos. Até certo ponto, os governos acompanham os fluxos comerciais e de investimento através de observatórios do mercado e do comércio e no âmbito dos acordos comerciais ou de investimento. No entanto, também os intervenientes não estatais (ONG, setor privado, consumidores, etc.) devem dispor de fóruns para assinalar e debater assuntos relevantes para os decisores políticos. Consideramos que uma única instância ou mecanismo para tal não é suficiente, dada natureza e o âmbito geográfico diferentes dos assuntos discutidos. Algumas das questões relativas às importações de bens alimentares têm uma dimensão internacional, que vai além da relação África-UE; contudo, numa verdadeira parceria, não podem ser ignoradas. Recomendamos que o acompanhamento e o diálogo sejam ambos estabelecidos em todos os níveis pertinentes (nacional, regional, continental e internacional). Já foram enunciados no presente relatório vários domínios em que um diálogo entre as diversas partes interessadas se afigura essencial e as problemáticas das importações de bens alimentares em África devem ser aditadas a esta lista.

Assim, a UE continua a ter margem para realizar progressos em termos de coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD) no que respeita às políticas agrícola, comercial, ambiental e de migração. Somos favoráveis à participação das partes interessadas africanas nas avaliações da CPD e à utilização de plataformas conjuntas em que possam ser abordadas questões sobre a CPD.

Recomendações

Estabelecer um diálogo entre as diversas partes interessadas no sentido de incrementar as orientações existentes sobre conduta empresarial e investimento responsáveis; e dar resposta às questões relativas às importações de bens alimentares e ao investimento direto estrangeiro nos países africanos. Envolver as partes interessadas africanas nas avaliações da CPD e utilizar plataformas conjuntas em que possam ser abordadas questões sobre a CPD.

147. Ver, por exemplo: EU (2015): Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

União Europeia (2017): The new European consensus on development "our world, our dignity, our future".

African Union-European Union Summit (2017) Final Declaration: Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development.

OCDE-FAO, OECD – FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains, relatório, 2016.

Comité da Segurança Alimentar Mundial (CSA), Principles for Responsible Investments in Agriculture and Food Systems (RAI), 2014.

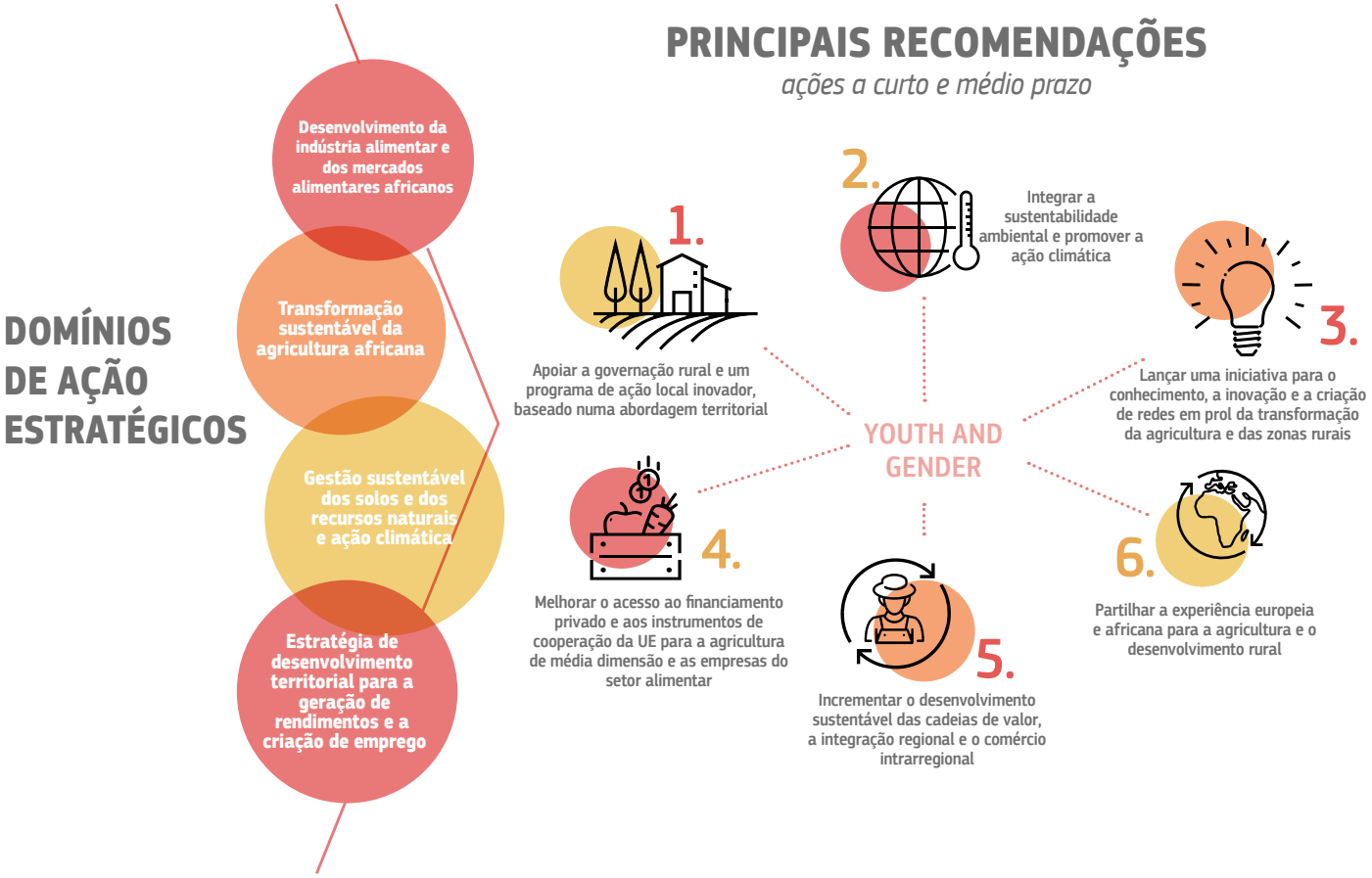
148. Rainforest Alliance, sítio Web.

/7

UMA AGENDA AGROALIMENTAR E RURAL RELATIVA À «NOVA ALIANÇA ÁFRICA-EUROPA PARA INVESTIMENTOS E EMPREGOS SUSTENTÁVEIS»

O presente capítulo propõe seis iniciativas de curto a médio prazo como base para um plano de ação no âmbito da nova Aliança África-Europa. As propostas são consentâneas com as recomendações a longo prazo formuladas nos capítulos 3 a 6. As especificidades nacionais e contextuais devem ser tidas em conta no âmbito da execução das iniciativas, mas, de forma global, estas poderiam lançar a parceria Europa-África para transformar o setor agroalimentar e a economia rural de África. O capítulo termina com reflexões sobre a forma como o processo de parceria deverá avançar. O empenho político tanto em África como na Europa será fundamental.

Figura 1: Agenda Agroalimentar e Rural para a nova Aliança África-Europa



Ação n.º 1:
Apoiar a governação rural e um programa de ação local inovador, baseado numa abordagem territorial

A-1.1. Mobilizar iniciativas locais no âmbito de um programa de ação local

Uma abordagem territorial do desenvolvimento económico e da criação de emprego constitui um instrumento valioso – e cada vez mais reconhecido – para melhorar os resultados em matéria de desenvolvimento. A ajuda financeira europeia deve ser concedida a programas de ação inovadores de base local, adaptados às realidades económicas, sociais e ambientais africanas e inspirados na experiência europeia neste domínio. Permitirá assegurar diagnósticos territoriais participativos e um diálogo entre as diversas partes interessadas para identificar oportunidades, constrangimentos e prioridades de ação, incidindo especialmente na disponibilização dos bens públicos (infraestruturas, eletricidade, Internet) indispensáveis para o desenvolvimento da cadeia de valor agroalimentar e a diversificação rural.

Recomendamos que os países que adotam uma abordagem territorial instaurem um programa de ação local adaptado às realidades locais nos planos económico, social e ambiental, que abrangeria avaliações territoriais participativas e um diálogo entre as diversas partes interessadas para identificar constrangimentos e prioridades de ação.

Os programas de ação local devem ter os seguintes objetivos:

- um desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, com uma ênfase especial no emprego e na geração de rendimentos;
- promover a competitividade da agricultura;
- acelerar a diversificação rural, acrescentando valor aos produtos locais e explorando os recursos naturais e culturais;
- garantir a gestão sustentável dos solos e dos recursos naturais e ações no domínio do clima.

Os princípios a seguir apresentados devem orientar o programa:

- abordagem ajustada à zona: os grupos de ação local executarão os respetivos programas num território coeso (zona e população claramente definidas);
- da base para o topo: os intervenientes locais conduzem o programa, concebem a estratégia e selecionam as ações;
- parcerias público-privadas: os grupos de ação local incluem grupos e entidades dos setores privado e público, que podem mobilizar todas as competências e recursos disponíveis;
- inovação: introduzir ideias e métodos novos, fazendo uso, em especial, das oportunidades digitais;
- integrado e multissetorial: entre ações económicas, sociais, culturais e ambientais, por oposição a uma abordagem setorial;
- criação de redes e cooperação: permitindo a aprendizagem mútua entre pessoas, organizações e instituições a vários níveis (local, regional, nacional, mas também entre África e a Europa).

Cada estratégia local deve apoiar-se nos conhecimentos locais, envolver pessoas, empresas e organizações locais e ser delineada para desenvolver os pontos fortes e os ativos económicos, sociais e ambientais da comunidade, e não apenas limitar-se a compensar os seus problemas. Uma característica distintiva reside no facto de a abordagem de base local poder complementar os programas nacionais, ao mobilizar grupos locais aos quais dificilmente chegam as principais estruturas públicas e ao apoiar investimentos que, em virtude do setor em causa, não são cobertos pelas agências estatais.

Numa fase inicial, o programa de ação local deveria ser experimentado para avaliar a viabilidade, o tempo, o custo e os riscos e para melhorar a conceção do programa antes de executar um programa em grande escala. É necessário desenvolver modalidades operacionais e mecanismos de análise adequados, a fim de assegurar a coerência com os objetivos da iniciativa relativa aos programas de ação local.

Recomendamos a disponibilização de ajuda financeira europeia para os países que adotem uma abordagem territorial da conceção de políticas e de programas e executem programas de ação local. Além da ajuda financeira, a Europa pode partilhar a sua própria experiência com o programa LEADER da UE, que já demonstrou ser uma iniciativa bem-sucedida para o desenvolvimento local e regional na Europa ao longo dos últimos 30 anos.

A-1.2. Criar uma rede de desenvolvimento territorial e ligá-la a iniciativas europeias

Tendo em conta a experiência de gestão de uma série de programas de ação local na Europa, propomos que seja criada uma rede de desenvolvimento territorial. Esta rede deveria partilhar informações sobre a forma como as iniciativas funcionam na prática e como podem ser melhoradas. Um polo de programas de ação local seria ligado ao Departamento de Economia Rural e Agricultura da Comissão da União Africana. Seriam criados pontos de serviço regionais dos programas de ação local, os quais seriam ligados às comunidades económicas regionais. Embora a ação local tenha de ser concebida e gerida pelos intervenientes regionais e locais, o apoio técnico pode ser prestado por intermédio dos polos regionais. Esse apoio pode incluir:

- a ajuda ao desenvolvimento de modelos localizados adequados, baseados nos princípios dos programas de ação local;
- o desenvolvimento de capacidades para conceber e executar programas;
- a criação de redes entre diferentes iniciativas e a mediação do intercâmbio de conhecimentos.

Devem ser desenvolvidos critérios para a seleção das iniciativas locais, os quais devem ser aplicados numa base concorrencial. Devem ser selecionados os programas de ação local que revelem o maior potencial de: 1) promoção da organização da cadeia alimentar e gestão eficaz dos riscos; 2) desenvolvimento de inovações específicas; 3) oportunidades de criação de emprego; 4) restauração, preservação e melhoria dos ecossistemas; 5) inclusividade social; e 6) desenvolvimento de uma economia eficiente na utilização dos recursos e resiliente às alterações climáticas.

A par da criação de redes entre grupos africanos, o programa deve estabelecer pontes entre iniciativas africanas e europeias do programa LEADER. Atualmente, existem cerca de 2 600 grupos de ação local ativos na Europa. A Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR) serve de polo de intercâmbio de informações sobre a forma como a política e os programas de desenvolvimento rural funcionam na Europa e como podem ser melhorados. O programa de ação local africano pode aproveitar esta experiência de redes europeias.

Ação n.º 2:
Integrar a sustentabilidade ambiental e promover a ação climática

A-2.1. Acelerar o cofinanciamento dos planos relativos à alimentação no âmbito dos quadros africanos de ação climática, nomeadamente através de mecanismos internacionais de financiamento da ação climática

A desertificação, a degradação dos solos e as secas contribuem para a insegurança alimentar e a migração das zonas rurais para as zonas urbanas, razão pela qual a promoção de uma gestão sustentável dos solos deve ser parte integrante da cooperação da Comissão Europeia para o desenvolvimento rural. Os utilizadores das terras, como os agricultores e os pastores, deveriam receber incentivos para adotar e manter práticas de gestão sustentável dos solos, através de medidas políticas e de outros mecanismos, sem pôr em causa a sua propriedade e acesso às terras.

A integração da sustentabilidade ambiental e da ação climática exigiria a afetação de verbas específicas, por meio de uma aceleração do cofinanciamento das partes relativas ao setor alimentar dos PNA e dos CDN dos países africanos no âmbito do Acordo de Paris sobre alterações climáticas. Tal inclui reservar fundos adequados e previsíveis a partir do financiamento da ação climática (incluindo da UE e recorrendo a uma quota-parte fixa do FVC) para atividades de adaptação da agricultura em África, com vista a fomentar a gestão do ambiente e aumentar os benefícios da vertente REDD+ (Redução das Emissões Resultantes da Desflorestação e da Degradação Florestal), bem como o pagamento dos serviços ambientais às pessoas e às comunidades rurais.

A-2.2. Consolidar o acesso seguro à terra

EAs decisões relativas ao uso, à governação e à gestão dos solos e dos recursos naturais têm sido persistentemente ineficazes em muitos casos, devido às grandes lacunas de dados pertinentes e a bases de dados inadequadas. A Comissão Europeia pode auxiliar África na atualização dos dados relativos aos solos e aos recursos naturais, que poderão servir de base para uma tomada de decisões bem fundamentada. Este apoio abrangeria um sistema de informação transparente e global, que permitiria analisar e monitorizar a adequação das práticas de uso do solo em zonas agroecológicas frágeis (p. ex., zonas semiáridas), assim como minimizar os seus impactos negativos nos recursos naturais, nos meios de subsistência e na biodiversidade. Dispor de dados fiáveis também pode ajudar a resolver conflitos relativos aos recursos naturais e a compreender os obstáculos às intervenções, como, no caso do desenvolvimento da irrigação, o seu incremento.

Visto que a governação responsável é determinante para garantir os direitos fundiários, é importante conceber e aplicar políticas fundiárias favoráveis, assim como as leis correlatas, incidindo especialmente nos direitos de acesso e do utilizador, em particular para as camadas marginalizadas e desfavorecidas da população. As reformas do direito fundiário devem agrupar os elementos mais importantes dos sistemas tradicionais e modernos e proceder aos consequentes ajustamentos na legislação. É essencial que todos os interessados possam participar neste processo, desde o governo nacional às autoridades e grupos locais tradicionais. É necessário reforçar a segurança jurídica clarificando e documentando os direitos fundiários. As certidões individuais e municipais, os registos notariais e os títulos provisórios, bem como os acordos de utilização do solo, são exemplos de meios viáveis para levar a cabo esse processo. Estes meios devem igualmente garantir a segurança jurídica, facilitar o acesso a empréstimos e permitir às autoridades cobrar impostos locais.

Deve ser efetuado um planeamento do uso do solo, a fim de promover uma boa governação das terras e gestão dos solos e de outros recursos naturais. Para tal, é necessário criar e alargar as capacidades, competências e aptidões no seio das instituições envolvidas. O planeamento do uso do solo e as diligências para garantir os direitos fundiários devem estar ligados. Sem o necessário controlo do mercado fundiário e das transmissões imobiliárias, há um risco de especulação e de parcelamento e uso do solo ilegais. A aplicação deve ser fiscalizada de forma rigorosa para verificar o cumprimento integral da lei. Por seu turno, os regulamentos de construção e as regras de propriedade da terra devem ser efetivamente aplicados.

As mulheres são seriamente desfavorecidas em muitos regimes de direitos fundiários. Neste sentido, é imperioso considerar a situação das mulheres em todas as iniciativas e medidas, seja na elaboração das políticas e estratégias internacionais e nacionais ou nas ações concretas ao nível local, como, por exemplo, uma emissão seletiva de certidões prediais para mulheres ou a alteração do direito sucessório para o acesso à terra.

Ação n.º 3:
Lançar uma iniciativa assente no conhecimento, na inovação e na criação de redes em prol da transfor ção da agricultura e das zonas rurais

A-3.1. Criar plataformas de conhecimento para servir de base ao diálogo sobre políticas a nível nacional e regional

As plataformas de conhecimento devem ser instituídas, com o apoio da UA, ao nível nacional e/ou das comunidades económicas regionais, tendo em vista uma recolha estratégica dos conhecimentos existentes, nomeadamente sobre os recursos naturais e as boas práticas agrícolas, os terrenos agrícolas disponíveis, os solos e os recursos hídricos, bem como o exame sistemático da componente laboral (número e qualidade dos postos de trabalho) na agricultura e nas cadeias de valor. Estas plataformas serão responsáveis por desenvolver e gerir bases de dados destinadas a contribuir para os diálogos nacionais e locais sobre a transformação da agricultura e os polos de inovação regionais.

No âmbito do seu apoio à Estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação para África (STISA-2024), uma componente da agenda a longo prazo da UA (Agenda 2063), a UE vai prestar assistência a centros de investigação científica, universidades e plataformas multilaterais, incluindo os centros de excelência regionais. Esta colaboração vai beneficiar da «parceria UE-África para a investigação e a inovação em matéria de segurança alimentar e nutricional e agricultura sustentável» (RIP-FNSSA) e da Inovação Relevante para o Clima e Inteligente para o Desenvolvimento através da Investigação em Agricultura (DeSIRA).

No atinente à educação, será dada ênfase aos seguintes aspetos: 1) cooperação científica e tecnológica; 2) experiência/aprendizagem prática no domínio da agricultura; e 3) formação agrícola.

A Europa tem uma rede densa de estabelecimentos de ensino, com escolas secundárias, locais de aprendizagem, centros de formação profissional e estabelecimentos de ensino superior. Além de apoiar instituições em países africanos, esta vasta rede europeia deveria ser alargada aos empreendedores agrícolas africanos, em especial às mulheres e aos jovens. Os programas de intercâmbio para o desenvolvimento no domínio das competências digitais e tecnológicas ajudarão a reduzir a diferença entre sexos e apoiarão a transição das atividades agrícolas de técnicas manuais para práticas tecnológicas.

Os programas de apoio à mobilidade dos estudantes, do pessoal e dos investigadores e a colaboração entre universidades em África e entre instituições de ensino superior africanas e europeias devem ser assegurados numa perspetiva inclusiva.

A-3.2. Implementar polos de inovação a fim de apoiar os empreendedores agrícolas e de promover a adesão à era digital dos serviços de extensão, da aprendizagem e da formação profissional

Os polos de inovação reúnem as estruturas nacionais de investigação, os sistemas de ensino superior e o setor privado, com vista a fornecer conhecimentos práticos aos empreendedores agrícolas, incidindo especialmente nas mulheres e nos jovens, através de inovações digitais e da formação profissional.

Juntamente com o setor privado, devem ser criados polos de inovação locais e regionais, como meio para desenvolver competências e fomentar a inovação. Estes polos devem apoiar-se nas organizações e nos institutos existentes que pretendem modernizar e utilizar novas tecnologias, e servir de meio para desenvolver competências e fomentar a inovação. É necessário um desenvolvimento tecnológico e uma digitalização das cadeias de valor agroalimentares, nomeadamente com o intuito de atrair os jovens para a agricultura. Deste modo, será possível aumentar a eficiência operacional, a produtividade e a rentabilidade dos sistemas agrícolas, assim como a disponibilidade e acessibilidade de géneros alimentícios. As inovações poderão incluir mecanismos institucionais adequados, tais como círculos de intercâmbio de máquinas para uma introdução e gestão economicamente rentáveis da mecanização, seja com diferentes agricultores enquanto coproprietários das máquinas, seja com diferentes intervenientes numa cadeia de valor.

Por intermédio destes polos de inovação, serão criadas oportunidades de emprego e empreendedorismo dos jovens, especialmente no que respeita às cadeias de valor de elevado potencial com uma crescente procura por parte dos consumidores. É fundamental que os jovens africanos desenvolvam novas tecnologias e inovações que lhes permitam uma transição para postos de trabalho mais orientados para a vertente comercial e mais bem remunerados. No âmbito dos polos de inovação locais e regionais, um fundo de inovação digital pode promover ideias inovadoras com potencial para estimular a transformação agrícola usando as tecnologias digitais. Inspiraria uma cultura de inovação, permitindo às mentes criativas em África apresentar ideias inovadoras numa fase inicial e continuar a desenvolvê-las com outros intervenientes, incluindo os parceiros europeus. Portanto, este fundo destina-se a criar uma cultura de experimentação, deixar espaço à criatividade e dar um impulso inovador à agricultura africana.

As tecnologias da informação e da comunicação podem melhorar a integração do ensino, da formação e da investigação através de seminários em linha, de sítios Web que sirvam de plataformas de partilha e divulgação de informações, do acesso a vários materiais de aprendizagem eletrónica e da redução dos custos para chegar aos estudantes. Contudo, a aprendizagem eletrónica exige uma infraestrutura robusta que inclua um aprovisionamento de energia fiável, ligações à Internet em larga escala e o acesso dos alunos ou agricultores a um número adequado de computadores fixos e portáteis e de tabletes.

Existe a necessidade de dar formação contínua aos técnicos de serviços de extensão e de libertar oportunamente fundos suficientes, de modo a facultar aos agricultores informações atualizadas sobre a utilização e manutenção de tecnologias. Deve ser dada ênfase particular aos serviços de extensão privados, interligados a cadeias de valor funcionais. As inovações digitais, as plataformas em linha de serviços de extensão e as aplicações de serviços de extensão em telemóveis podem melhorar radicalmente a extensão agrícola e podem ser desenvolvidas com serviços comuns para os países que tenham sistemas agrícolas e zonas agroecológicas semelhantes, a fim de tirar partido das economias de escala.

Ação n.º 4:

Melhorar o acesso das pequenas e médias empresas agrícolas e alimentares ao financiamento privado e aos instrumentos de cooperação da UE

A-4.1. Incrementar a assistência técnica para ajudar o setor agroalimentar a preparar projetos de investimento suscetíveis de receber financiamento

Apoiar a economia rural africana dando prioridade aos investimentos europeus nas pequenas e médias empresas dos setores agrícola e alimentar. Assegurar que o Plano de Investimento Externo (PIE) Europeu funcione para os setores agrícola e alimentar de África e a sua economia rural. Para o efeito, será necessário: afetar recursos suficientes à vertente de investimento do PIE na agricultura sustentável, nos empresários rurais e no setor agroempresarial (Pilar I do PIE); apoiar as associações de pequenos produtores, as PME e os intermediários financeiros locais (incluindo bancos cooperativos e ligando os instrumentos financeiros a soluções de seguros) por meio da assistência técnica (Pilar II); conceber e garantir a aplicação de políticas relativas à transformação agrícola graças a um ambiente favorável (Pilar III); e assegurar uma coordenação estreita entre estes três pilares do PIE.

É necessário que os investidores públicos e privados e os empresários apoiados pela vertente de investimento agrícola estabeleçam uma ligação efetiva com as iniciativas territoriais e locais de desenvolvimento agrícola, agroindustrial ou infraestrutural e de criação de emprego. Os investimentos estrangeiros também devem ser ligados aos investimentos dos agricultores africanos e das PME, bem como às prioridades indicadas nos planos nacionais de investimento agrícola (PNIA)..

A-4.2. Plataforma Agroempresarial UA-UE

Acelerar a introdução da Plataforma Agroempresarial UA-UE proposta, enquanto instrumento destinado a catalisar investimentos sustentáveis e inclusivos na agricultura africana.

Tendo em conta o papel essencial do desenvolvimento agrícola para a transformação estrutural em África, a Plataforma Agroempresarial tem como finalidades:

- identificar os principais obstáculos e desafios setoriais para o investimento privado e o comércio, que serão discutidos com os decisores políticos na matéria;
- promover a geminação do setor agroempresarial, por exemplo através do intercâmbio de boas práticas, de programas de aconselhamento entre empresas ou da interligação de empresas;
- promover programas de formação profissional; e
- proporcionar uma estrutura e dar efetivamente voz ao setor agroempresarial africano, com uma importância comparável à que se verifica na Europa.

A plataforma deve representar devidamente os interesses dos produtores de pequena escala, das mulheres e dos comerciantes informais.

Ação n.º 5:
Incrementar o desenvolvimento sustentável das cadeias de valor, a integração regional e o comércio intrarregional

A-5.1. Utilizar, promover e divulgar ferramentas e métodos para avaliar as cadeias de valor em termos económicos, ambientais e sociais

As cadeias de valor estão no cerne de quaisquer diligências para convencer o setor privado a investir na agricultura. A análise prévia da cadeia de valor é uma condição essencial para perceber tanto o seu provável impacto no desenvolvimento como a sua atratividade comercial. Esta análise deve respeitar as prioridades da cadeia de valor previstas nos respetivos PNIA. Impõe-se um acompanhamento do impacto no desenvolvimento e da sustentabilidade do investimento, tendo a Comissão Europeia desenvolvido ferramentas como o VCA4D (instrumento de análise das cadeias de valor para o desenvolvimento), que podem ser utilizados para esse efeito.

As iniciativas africanas de cooperação e integração do comércio aos níveis regional e continental devem ser reforçadas e apoiadas. A UE deve apoiar a execução dos planos regionais de investimento agrícola do CAADP e fortalecer a correspondente governação institucional (incluindo através de plataformas de parcerias multilaterais inclusivas regionais para orientar o desenvolvimento prioritário da cadeia de valor alimentar).

A-5.2. Incrementar o apoio à integração regional e à harmonização da regulamentação sanitária e de segurança dos alimentos por meio de uma plataforma de partilha de conhecimentos

A UA, a UE e os seus Estados-Membros devem incrementar o apoio às comunidades económicas regionais e aos operadores das cadeias de valor, a fim de potenciar os mercados locais e regionais. A aceleração do desenvolvimento do comércio intra-africano, em conformidade com a Declaração de Malabo, pode ser facilitada pelas seguintes medidas: melhor coordenação e alinhamento dos intercâmbios e corredores comerciais regionais e governação mais interventiva das infraestruturas de qualidade e segurança dos alimentos; esforços de harmonização regulamentar e investimento nas infraestruturas; reforço da coordenação entre as partes interessadas na cadeia de valor e os organismos de financiamento para a criação de fundos destinados a eliminar os pontos de estrangulamento e insuficiências tecnológicos; e incremento das inovações bem-sucedidas, com vista a aumentar os benefícios para os produtores, a eficiência na utilização dos recursos e as quotas de mercado. Os ensinamentos retirados da experiência única da UE na criação de um mercado comum agrícola poderiam contribuir para o estabelecimento de regulamentações destinadas a assegurar a concorrência leal, a livre circulação de bens à escala regional e as obrigações fiscais, ou o desenvolvimento de atividades específicas.

Sugerimos que seja criada uma plataforma África-UE de partilha de conhecimentos sobre as cadeias de valor, que funcionaria de modo semelhante ao Fundo para o Desenvolvimento de Normas e Comércio («Standards and Trade Development Facility» – STDF) para os assuntos relativos às NSF ao nível da OMC.

Tendo em conta o papel essencial do bom funcionamento das cadeias de valor para o desenvolvimento agrícola, a plataforma de partilha de conhecimentos tem como finalidades:

- fomentar o intercâmbio de conhecimentos e a coordenação relativamente às iniciativas em vigor e previstas para as cadeias de valor;
- incentivar o intercâmbio de conhecimentos sobre o impacto no desenvolvimento e a sustentabilidade da promoção das cadeias de valor utilizando instrumentos como o VCA4D;
- promover desenvolvimentos nas cadeias de valor regionais transfronteiras;
- realçar necessidades e pontos de estrangulamento concretos e estabelecer pontes com o fundo para as cadeias de valor e a Plataforma Agroempresarial UA-UE,
- a plataforma poderia analisar o papel, as opções e o apoio ao desenvolvimento da Estratégia Continental da UA para as IG.

A integração regional e a harmonização das regulamentações podem contribuir para interligar estas cadeias de valor – e vice-versa –, permitindo o efetivo desenvolvimento de uma rede de valor regional inclusiva e de mercados alimentares regionais.

Os membros da plataforma devem representar os respetivos intervenientes na cadeia de valor (incluindo representantes dos agricultores de pequena escala, das mulheres e dos comerciantes informais), doadores e ONG africanos e europeus. A plataforma África-UE de partilha de conhecimentos sobre as cadeias de valor pode constituir um instrumento para apoiar, coordenar e complementar as iniciativas para as cadeias de valor que já existem por parte da União Africana, da UE e dos seus Estados-Membros.

Ação n.º 6:
Reunir a experiência europeia e africana em matéria de agricultura e desenvolvimento rural

A-6.1. Organizar programas de geminação para ligar os peritos de associações, empresas e entidades públicas aos seus congéneres

A nova parceria entre África e a Europa permitirá uma vasta interligação e ações coletivas entre as sociedades, comunidades empresariais e governos africanos e europeus e deverá facilitar as interações a diferentes níveis. Esta parceria deverá integrar, como elemento basilar, um novo programa de geminação Europa-África que juntará a experiência neste setor dos Estados-Membros da UE e dos países africanos, com o intuito de obter resultados concretos através de atividades interpares.

A geminação é um instrumento convencional na Comissão e centra-se geralmente nas administrações públicas. O programa de geminação com África deve ir além das administrações públicas e incidir também na interligação dos organismos agrícolas (grupos de ação coletiva, associações, organismos públicos) dos Estados-Membros da UE e dos países parceiros em África. Pode, por exemplo, servir de ponte entre as organizações e cooperativas de agricultores, organizações de mulheres e jovens das zonas rurais, círculos de intercâmbio de máquinas, estabelecimentos de formação, conservatórias de registo predial, administrações de planeamento do uso do solo, etc., de África e da Europa.

A geminação visaria a partilha de boas práticas e a promoção de relações de longo prazo entre os parceiros. Deve estar ligada a processos de reforma geral e ter um objetivo específico, bem como identificar o quadro jurídico e institucional ao abrigo do qual o projeto de geminação será executado, os dados de base e os resultados a atingir obrigatoriamente. As atividades incluiriam a partilha de boas práticas através de sessões de trabalho, ações de formação, missões de peritos, visitas de estudo, destacamentos, estágios, etc. Os projetos de geminação terão de ser desenvolvidos mediante um processo inclusivo e baseado em dados concretos, abrangendo as partes interessadas quer internas quer externas.

Cada parceiro num projeto de geminação precisará de demonstrar uma forte procura, pessoal suficiente e capacidade de absorção, bem como uma estrutura e um mandato semelhantes para trabalhar com o outro parceiro. É necessário demonstrar um compromisso duradouro e um sentimento de apropriação. A geminação não seria encarada como um instrumento de assistência técnica de sentido único, mas como um compromisso partilhado.

Desde que posta em prática de acordo com os princípios enunciados supra, consideramos a geminação uma ferramenta ímpar de reforço institucional, que poderia contribuir significativamente para a nova parceria.

Devem ser criados (ou incrementados) programas de intercâmbio que apoiem o desenvolvimento da educação e o desenvolvimento das capacidades. No passado, os acordos entre as universidades europeias e da África Subsariana já permitiram às instituições de ensino superior enviar ou receber, por ano, cerca de 100 alunos e membros do pessoal para períodos de estudo ou de ensino de curta duração no âmbito do programa Erasmus+. Estes programas em curso devem ser consideravelmente incrementados e deve ser estabelecida uma ligação específica entre os institutos de formação agrícola, mediante projetos de reforço das capacidades dos jovens.

.

A-6.2. Estabelecer um intercâmbio entre os agricultores e os seus pares da sociedade, das empresas e dos governos

O potencial dos jovens que vivem nas zonas rurais de África para constituírem o seu capital e independência sociais e económicos é prejudicado por uma série de entraves: o acesso reduzido a educação e formação profissional de qualidade e a ativos como terras e financiamento, assim como oportunidades limitadas para participar na tomada de decisões. A inscrição junto de organizações ou cooperativas de agricultores pode ajudar os jovens a conquistar a confiança e a solidariedade e tornar mais fácil o acesso a fatores de produção de qualidade, serviços, financiamentos e mercados. As cooperativas agrícolas revelaram ser um mecanismo eficaz para envolver os jovens na agricultura e aumentar as oportunidades de capital social e emprego através de atividades agrícolas e não agrícolas.

Recomenda-se que a UE preste apoio ao estabelecimento de um programa afro-europeu de intercâmbio entre organizações de agricultores, que poderia incluir um intercâmbio prático entre agricultores, essencialmente centrado nos jovens agricultores de África e da Europa (entre pessoas). Promoveria o intercâmbio de conhecimentos, a aprendizagem entre pares e a divulgação da inovação junto de organizações europeias de agricultores/empresas, tirando igualmente partido das redes criadas por intermédio da plataforma empresarial UA-UE (entre empresas).

O objetivo específico de um programa afro-europeu de intercâmbio de agricultores seria facilitar a partilha de conhecimentos entre as organizações/cooperativas de agricultores, através da promoção dos intercâmbios entre pares nos dois continentes em prol da inovação, da elaboração de produtos de difusão de conhecimentos, da replicação e do incremento nos domínios da produção, da transformação e da comercialização.

Se for bem-sucedido, um programa desta natureza permitirá estimular a transferência de tecnologias e as interligações entre empresas e melhorar a compreensão mútua.

O que se segue a partir daqui?

Enquanto Grupo de Trabalho, estamos perfeitamente cientes da dimensão do desafio enfrentado por África. Criar 800 milhões de postos de trabalho ao longo dos próximos 30 anos para responder às aspirações da nova população ativa africana é uma perspetiva intimidante.

Consideramos que África é um continente de oportunidades. Para que estas oportunidades possam ser materializadas, é necessário desenvolver o pleno potencial do setor agroalimentar e da economia rural de África. Até muito recentemente, este potencial não era adequadamente reconhecido ou apoiado pelos dirigentes políticos. A abordagem mais positiva dos atuais dirigentes políticos constitui uma oportunidade de inverter essa situação. Ficámos impressionados com o apoio da Comissão Europeia e da Comissão da União Africana à criação do Grupo de Trabalho e com os incentivos ao nosso trabalho.

Inserimos o presente relatório final no contexto da nova Aliança África-Europa para investimentos e empregos sustentáveis. As iniciativas a curto prazo propostas no capítulo 7 poderiam servir de plano de ação financiado ao abrigo da Aliança, abrindo caminho às recomendações a longo prazo propostas nos capítulos 3 a 6. A combinação de propostas de curto e longo prazo representa uma sequência de políticas, em que as medidas de curto prazo representarão, esperamos nós, «vitórias iniciais» em termos de resultados de desenvolvimento, às quais deverão seguir-se ganhos sustentáveis com os investimentos a longo prazo na intensificação agrícola, agroindústria, infraestruturas, comércio intrarregional e investimentos reforçados.

O Grupo de Trabalho gostaria que o seguimento do presente relatório fosse dividido em duas partes: em primeiro lugar, um compromisso político de alto nível com o espírito e o conteúdo das principais recomendações do relatório; em segundo lugar, a elaboração de um plano de execução por parte da Comissão Europeia e da Comissão da União Africana, com base na velha máxima de que «O que é medido é feito». Na ótica do Grupo de Trabalho, as recomendações a curto e a longo prazo constituem um leque de opções de política, que devem ser ajustadas para refletir as circunstâncias políticas e económicas nacionais e regionais. Porém, o Grupo de Trabalho gostaria que fossem tomadas opções de política, assumidas como compromissos e subsequentemente acompanhadas, permitindo que os políticos e decisores políticos prestem contas. O Grupo de Trabalho propõe que a supervisão política seja confiada a um grupo de alto nível constituído por dirigentes políticos e partes interessadas de África e da Europa.

O Grupo de Trabalho gostaria de sugerir que estas medidas de seguimento com duas vertentes fossem adotadas por ocasião da próxima Conferência Ministerial UA-UE sobre Agricultura. Este evento, agora organizado de forma periódica, constitui uma oportunidade quer para melhorar o diálogo sobre políticas quer para considerar o lançamento do referido plano de ação para a agenda agroalimentar e rural no âmbito da nova Aliança África-Europa para investimentos e empregos sustentáveis.

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/africa/eu-africa-partnership_pt

#EUAU

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE::
O presente relatório foi redigido pelos membros do Grupo de Trabalho para a África Rural. As opiniões expressas na presente publicação vinculam apenas os seus autores e não refletem necessariamente os pontos de vista da Comissão Europeia
© União Europeia, 2019 - Reprodução autorizada mediante indicação da fonte