

MEDIDAS DE APOIO AOS MERCADOS DOMÉSTICOS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19 NA ÁFRICA

Mensagens principais:

- **Priorizar as funções do sistema agroalimentar como serviços essenciais** e de operação contínua mesmo durante os períodos de bloqueio, emergência, toque de recolher ou outras medidas de contenção da saúde.
- **Estabelecer mecanismos de colaboração envolvendo o setor privado, a sociedade civil, outros setores e o governo local** para planejar, monitorar e implementar ações para resolver as restrições da cadeia de abastecimento de alimentos (transporte, mercados e liquidez).
- **Identificar o pessoal essencial no sistema agroalimentar** (motoristas, carregadores, vendedores, gerentes de estoque, trabalhadores do varejo, etc.), proteger a saúde dos mesmos para a confiança geral e a saúde pública.
- **Comunicar diariamente ao público** mensagens claras e coerentes sobre as medidas e o comportamento.
- **Colaborar com os atores do sistema agroalimentar** e o governo local para equilibrar a oferta de alimentos da produção com a demanda de mercados em mudança constante, incluindo feiras e mercados urbanos e os rurais tradicionais e resolver as restrições ao seu efetivo funcionamento.

À medida que a COVID-19 chega a um número crescente de comunidades em toda a África, os esforços dos governos para conter a propagação do vírus devem ser acompanhados por medidas para minimizar interrupções no sistema alimentar. Até o momento, a crise emergente é vista principalmente através da ótica de saúde pública (como deve ser) e muito lentamente as estratégias, forças-tarefa e fundos nacionais concentram-se nos impactos indiretos, tanto económicos, quanto na segurança alimentar. Surgem sinais do impacto negativo da COVID-19 no sistema agroalimentar, como dificuldades no transporte de alimentos da zona rural para a urbana, mercados fechados, preços de alimentos em alta, perda de meios de subsistência, trabalhadores fugindo para as áreas rurais e uma dependência cada vez maior de redes de segurança social. Em alguns países a esses se somam os problemas de praga de gafanhotos, infestação da lagarta-do-cartucho-do-milho (*Spodoptera frugiperda*) e conflitos civis. Em muitos países a COVID-19 porá à prova sistemas agroalimentares insuficientes.

Este resumo concentrou-se na comercialização nacional de alimentos; para complementar outros resumos sobre as redes de segurança alimentar, produção comercial e agrícola e insumos (<http://www.fao.org/2019-ncov/en/>). Tem como base as informações fornecidas pelo pessoal da FAO e de outros atores de todo o mundo. O trabalho considera primeiramente as interrupções no abastecimento e comercialização de alimentos, advindas da infestação da COVID-19. O resumo considera os desafios no transporte de alimentos, funções do mercado atacadista, varejo tradicional de alimentos, problemas de coordenação da oferta e da demanda e funções do setor informal de alimentos, muitas causadas pelas medidas de contenção do vírus. Foi também inspirado nas primeiras lições na Ásia, Europa e América Latina, bem como nas experiências iniciais na África com a COVID-19 e a ampla experiência de crises passadas (Ébola, cólera, etc.).

A segunda parte sugere um conjunto de medidas para enfrentar esses desafios e garantir o funcionamento do mercado doméstico. Essas ações dependerão da coordenação entre os vários interessados para garantir a boa governança, considerar a segurança do trabalhador e

garantir uma comunicação eficaz entre produtores e consumidores. Os principais desafios listados acima afetam a maioria dos países até certo ponto, as respostas, porém são geralmente adaptadas aos contextos específicos de cada país de forma a abranger o ambiente alimentar e de saúde específico do país, em nível nacional e local, bem como as exigências específicas das medidas de contenção do vírus.

Mercados nacionais de alimentos sob estresse

Esta primeira seção resume os desafios da comercialização em nível nacional com base no que é conhecido de outros países e no que já está acontecendo em campo. Na maioria dos países da África, o sistema agroalimentar é um dos principais setores econômicos, abrangendo a produção, indústria e serviços. É também um dos principais empregadores. Tanto os empregadores quanto os trabalhadores dependem de um sistema alimentar funcional para sua subsistência, desde as empresas agroalimentares até os vendedores ambulantes informais. Dada a estrutura e a informalidade dos sistemas agroalimentares na África, os governos terão de atender aos canais formais de marketing, mas também encontrar formas para fazer com que os mercados informais cuidem de forma consistente da contenção do vírus.

Transporte de produtos agroalimentares, trabalhadores e serviços: A maioria dos países isentou das restrições de movimento as pessoas e mercadorias relacionadas à agricultura e produtos alimentares. Porém atacadistas, transportadoras, produtores e pessoas de negócios em muitos países denunciam que o fechamento frequente das estradas, os postos de controle fiscalizados pela polícia, bloqueios e *lockdowns*, ou quarentenas impostas pelos governos à livre circulação das pessoas, acabaram por limitar o transporte de produtos agrícolas e alimentícios da área rural para a urbana. Em alguns casos, a obtenção das permissões necessárias é difícil, porque os escritórios estão fechados ou têm horário/pessoal reduzidos para processar as solicitações. Essas restrições reverberam em todo o sistema agroalimentar e afeta o abastecimento de alimentos nas áreas urbanas, a capacidade das empresas agroalimentares de obter suas matérias-primas, fornecer produtos de valor agregado aos mercados domésticos e transportar alimentos de grandes centros urbanos para cidades menores. As restrições também podem levar a interrupções na disponibilidade de mão-de-obra para as atividades de colheita, manuseio pós-colheita, transporte e armazenamento, o que acarretaria altas perdas pós-colheita, especialmente nos produtos perecíveis (como está a ocorrer atualmente em muitas partes do mundo). As operações de pequeno e médio porte ficam também limitadas pelas restrições ao transporte público, que costuma ser usado para transportar pequenas quantidades de produtos agrícolas, além das pessoas.

O fechamento de infraestrutura crítica do sistema alimentar (mercados de produtores rurais, mercados atacadistas de alimentos, feiras de alimentos ao ar livre) e as proibições ao setor informal de alimentos em muitos países correm o risco de acabar com o sistema de comercialização tradicional. Os fechamentos de mercado impedem transações entre produtores, comerciantes, atacadistas, vendedores e consumidores. Sem espaço para transações, a oferta é reduzida, os preços aumentam e os meios de subsistência e renda sofrem, criando um impacto muito negativo na segurança alimentar. A dificuldade de obter armazenagem refrigerada ou de baixa umidade pode agravar os problemas de comercialização, levando a altos graus de perda e desperdício de alimentos e cessação de ganhos. A incerteza do mercado também afeta os futuros incentivos à produção. Sem mercados, os negócios agroalimentares modernos, com operações integradas de produção, transporte e mercado, são frequentemente os únicos operadores que continuam em funcionamento.

O impacto de longo alcance do COVID-19 na vida econômica e social afeta outros mercados tradicionais, bem como a demanda do consumidor por alimentos. O fechamento das escolas acaba com os programas de refeições escolares e com as grandes compras públicas de alimentos. Como a maioria dos residentes urbanos da África consome pelo menos uma refeição por dia fora de casa, o fechamento de restaurantes, cantinas, vendedores informais de alimentos, hotéis, cafeterias e locais de entretenimento encerrou também com um enorme mercado de alimentos. Os padrões de consumo de alimentos também mudam à medida que a crise da saúde converge com a econômica, aumenta a incerteza, desencadeia estratégias de enfrentamento e aumenta a demanda por certos produtos (amidos e proteínas mais baratas) e quedas igualmente grandes no consumo de outros alimentos (por exemplo, peixes na Europa). Nesse ambiente, o problema não é o abastecimento agrícola, mas sim um **problema de equilibrar a oferta com as rápidas mudanças na demanda e nos mercados de alimentos** – para que os produtos cheguem onde são mais necessários. Os países onde existem redes funcionais e bem estruturadas de atores - empresas agroalimentares, mercados atacadistas de alimentos, mercados de varejo de alimentos, associações informais do setor de alimentos, organizações produtoras e da sociedade civil - provaram ser os mais hábeis em se adaptar a interrupções incriveis em suas operações, e encontrar soluções inovadoras para novos problemas e restrições operacionais. Nos países onde há redes funcionais e bem estruturadas de atores do sistema alimentar - empresas agroalimentares, mercados atacadistas de alimentos, varejo de alimentos, setor informal de alimentos, produtores e sociedade civil - provaram ser os mais capazes em se adaptar a interrupções contundentes em suas operações e a encontrar soluções inovadoras para novos problemas e restrições operacionais.

Essas enormes interrupções na cadeia de abastecimento agroalimentar, demanda mais fraca e instável e as decisões dos bancos de cortar as linhas de capital de giro em um ambiente de maior risco podem levar a **restrições de liquidez e estresse financeiro às empresas e comerciantes agroalimentares**, impactando negativamente ainda mais a capacidade de operação do setor.

Uma resposta coordenada e bem comunicada é necessária

Esta seção discute medidas de enfrentamento aos desafios abordados acima e garantir o funcionamento do mercado doméstico. O projeto e implementação das medidas dependerão da capacidade dos governos de preparar, planejar e mobilizar recursos para garantir uma resposta coordenada ao conjunto de novos problemas em rápida evolução.

Muitos governos **criaram diferentes tipos de comissões consultivas ou de crise** para coordenar intervenções no sistema agroalimentar. A Tailândia criou um grupo de “salas de guerra”, para organizar os principais atores do setor privado e da sociedade civil para trabalhar em conjunto com o governo na resolução de problemas de distribuição de alimentos focando em seis produtos estratégicos. As experiências da República da Coreia demonstram a cooperação entre governos locais (provincial e municipal) com organizações do setor privado e da sociedade civil para resolver os problemas de comercialização de produtos agrícolas.

O envolvimento dos setores de Saúde, Transportes, Comércio, Indústria, Educação e Segurança Social, governos locais, e representantes do setor privado e organizações civis acrescenta perspectivas e conhecimentos distintos sobre o que está a acontecer em campo. A natureza do problema geralmente guia o mandato da comissão e determina a composição da equipe, sejam representantes de empresas multinacionais, pequenas e médias empresas

(PMEs), associações informais do setor de alimentos ou organizações de produtores. As experiências da Itália ressaltam a importância de manter os canais de comunicação abertos com os principais atores públicos, privados e da sociedade civil para lidar com as consequências não intencionais das medidas iniciais, de acordo com a evolução da crise. O governo italiano concedeu flexibilidade na tomada de decisão aos governos locais, permitindo-lhes considerar todas as variáveis possíveis e buscar soluções para melhorar a implementação. Os governos provinciais e municipais da República da Coreia desempenharam papéis importantes em colaboração com os atores do sistema agroalimentar para identificar obstáculos na cadeia de abastecimento e acordos alternativos para a comercialização de produtos.

É possível que as comissões precisem **rapidamente ativar ou desenvolver um plano de resposta** para orientar e acompanhar suas intervenções iniciais e monitorar a situação. O governo do Gana preparou um plano para manter a nação segura na alimentação e outro para proteger as famílias, empresas e indústria. O governo do Senegal criou um fundo de resposta e solidariedade e o governo de Cabo Verde desenvolveu um pacote com diversas medidas financeiras para apoiar as empresas de alimentos. Da mesma forma, em níveis subnacionais, o Governo da Província de Western Cape, na África do Sul, em colaboração com a sociedade civil incluiu intervenções alimentares em seu plano de resposta e o Conselho da Cidade de Freetown (Serra Leoa) integrou as questões de comercialização de alimentos no *Plano de Preparação Contra a COVID-19 e Resposta*.

Os governos precisam **aceder rapidamente a dados e informações para tomar decisões**, obtidos com a colaboração com o setor privado e a sociedade civil ou através do uso inovador de aplicativos, Mídias sociais e *big data*. As comissões devem decidir rapidamente as áreas prioritárias de monitoramento, tais como preços, estoques de alimentos, obstáculos ao transporte e saúde dos trabalhadores. Uma boa coordenação permite decisões e ações rápidas para lidar com restrições e alterações à medida que a crise evolui. A colaboração e o compartilhamento de conhecimentos entre países e grupos profissionais têm sido igualmente importantes, como as orientações fornecidas aos Ministérios da Agricultura pela Federação de Mercados de Atacado da América Latina.

A comunicação regular, consistente e concisa com mensagens claras sobre a situação alimentar é fundamental para reduzir o pânico, manter a confiança no setor agrícola e alimentar e instilar confiança quanto à disponibilidade e acesso a alimentos. As populações das áreas rurais e urbanas precisam de informações sobre as operações dos mercados e também sobre boas práticas de saúde ao trabalhar e fazer compras. Uma boa coordenação das mensagens de todos os setores ajudará a impedir que a desinformação ou a confusão se espalhe. É vital que a população confie nas informações divulgadas para que possam planejar a obtenção dos alimentos em conformidade. Os Ministérios da Agricultura de muitos países da Ásia e Europa emitiram declarações conjuntas com o setor privado e o comércio sobre os níveis atuais e o funcionamento do sistema nacional de abastecimento de alimentos.

Embora todo governo priorize e coordene ações com base em sua avaliação da situação, é fundamental que todos os governos **priorizem o sistema agroalimentar como um serviço essencial** que continuará a operar durante períodos de bloqueio, emergência, toque de recolher ou outras medidas de contenção da saúde pública. As intervenções na agricultura e na comercialização de alimentos devem considerar todos os canais do sistema alimentar - moderno, tradicional (mercados abertos, pequenas lojas) e informal (vendedores ambulantes). Cada canal atende a diferentes mercados e partes da população, ajudando a

manter um sistema alimentar resiliente, essencial para minimizar o impacto do COVID-19 na sociedade.

A segurança e a proteção dos trabalhadores contra doenças, através do cumprimento diligente das medidas de contenção de vírus nas operações agroalimentares, é vital para a continuidade das operações da cadeia de suprimentos e a confiança do público no sistema agroalimentar. Garantir a saúde deles no trabalho, nos transportes e em casa é um fator crítico para o sistema agroalimentar e que ressalta a convergência das prioridades de saúde pública e segurança alimentar. A maioria da população interage com alguns aspetos dos alimentos quase diariamente, colocando o sistema agroalimentar na linha de frente da própria doença. Áreas urbanas densamente povoadas e mercados congestionados facilitam a disseminação do vírus. Trabalhadores e clientes precisam estar protegidos de contraírem a COVID-19. Assim como o sistema de saúde identifica seus médicos, enfermeiros e técnicos como pessoal essencial, o sistema agroalimentar deve definir claramente seus trabalhadores essenciais e identificar as necessidades de segurança deles (motoristas, carregadores, vendedores, gerentes de armazenamento, trabalhadores do varejo, etc.); garantir que eles tenham acesso a equipamentos de proteção individual (EPI) apropriados, como máscaras, luvas e desinfetantes, além de água e sabão limpos para lavagem frequente das mãos. As associações de mercado devem se responsabilizar por implementar um plano para garantir que as orientações da saúde pública sejam seguidas por trabalhadores e clientes.

A comida não pode parar

Assim como os governos precisam resolver as principais barreiras regulatórias e respostas políticas que possam prejudicar o comércio global e intrarregional, também devem garantir que o movimento de bens e serviços agroalimentares continue fluindo sem impedimentos nos países, principalmente porque certas regiões podem decidir pelo fechamento do trânsito, à medida que as medidas de contenção se intensificarem. A experiência inicial mostra que facilitar o transporte de alimentos é mais fácil falar do que fazer. A União Europeia teve de chegar a um acordo sobre intervenções urgentes para evitar interrupções no movimento agrícola e dos produtos alimentares (por exemplo, corredores verdes - faixas prioritárias para o transporte de alimentos). A incerteza sobre as restrições de movimento pode também levar os produtores a adotar estratégias de enfrentamento, como a redução de áreas plantadas devido a riscos mais altos na comercialização da produção.

Os ministérios devem garantir que os bens, serviços e **trabalhadores da área agroalimentar sejam identificados como essenciais e qualificados para a isenção**. Podem trabalhar com as autoridades de transportes públicos, segurança e saúde para desenvolver medidas de identificação apropriadas (passes eletrônicos, adesivos) e conceder isenções para certos deslocamentos (por exemplo, faixas exclusivas, à noite e para determinadas áreas urbanas normalmente restritas para venda direta no local, identificação das pessoas com permissão de trabalhar em veículos vendendo alimentos (*food trucks*) e movimento livre dos trabalhadores da área de transportes. As autoridades ministeriais precisam fazer cumprir as medidas de proteção à saúde e comunicar claramente através de todos os meios de comunicação social e monitorar a situação para resolver obstruções.

Mercados em conformidade às medidas de saúde contra a COVID-19

Os governos precisarão atender aos canais de marketing tradicionais e modernos, mas também encontrar medidas para manter os mercados informais abertos e em conformidade

com o COVID-19. Embora as medidas de proteção social abordem as vulnerabilidades de muitos consumidores de baixa renda, investimentos rápidos de emergência para manter o funcionamento dos mercados domésticos podem valer a pena em termos de gastos, pois reduzem o ônus dos orçamentos de proteção social.

Os mercados de alimentos por atacado são um dos pilares críticos do sistema agroalimentar. No Marrocos, eles representam 40 a 50% do fornecimento de frutas e legumes, fornecendo serviços essenciais para todos os atores; em outros países africanos, sua participação é maior. Atendem às necessidades de uma grande clientela – mercados e feiras ao ar livre, lojas locais, hotéis, restaurantes e cafés (HORECA), entregas em casa e cantinas escolares. Muitos desempenham um papel importante servindo os mercados regionais, como o mercado de Tshwane, em Pretória, na África do Sul. Na Ásia, Europa e América Latina, os governos nacional, provincial e local, nas áreas de agricultura, saúde e comércio trabalham com os gestores dos mercados e o setor privado para projetar e implementar uma variedade de medidas operacionais compatíveis com as medidas de contenção do vírus. A comercialização foi adaptada aos contextos locais e incluem: a marcação de locais específicos para manter o espaçamento físico entre os funcionários de vendas, ampliação dos horários de compra e venda, emissão de passes eletrônicos para comerciantes, funcionários e transportadoras da central de abastecimento, controle das entregas de caminhões e tráfego de veículos, uso de *drones* (VANTs) e camionetes de entrega com GPS, para o monitoramento em tempo real e para evitar congestionamentos de trânsito; exigir o uso de máscaras, estações para a lavagem e higienização das mãos e sprays desinfetantes para uso diário na central, conduzir leituras de termômetro e verificação de saúde de todos os trabalhadores e motoristas de entrega e estabelecer protocolos rígidos para os trabalhadores que adoecerem.

Essas medidas permitem que os mercados atacadistas urbanos continuem as operações em conformidade com as medidas de saúde contra a COVID-19. A implementação de tais medidas exige: 1) forte coordenação entre governo nacional, provincial e local nas áreas de agricultura, saúde e comércio, autoridades da segurança alimentar e funcionários do mercado; 2) conscientização dos operadores e clientes do mercado atacadista sobre boas práticas e rigor com a conformidade às diretrizes sanitárias; 3) compartilhamento de boas práticas por meio das associações do mercado atacadistas nacionais ou internacionais 4) treinamento em segurança da saúde e manuseio de produtos para os funcionários do mercado. A implementação dessas medidas exige assistência técnica e suporte, investimentos rápidos em infraestrutura e equipamento para manter a conformidade às medidas contra o COVID-19 e o apoio de um orçamento emergencial para as operações.

A maioria dos países inicialmente encerrou ou restringiu as **operações dos mercados tradicionais de varejo urbano de alimentos** antes de reabrir e implementar protocolos de segurança e investimentos direcionados. Dada a sua importância para os consumidores africanos que representam cerca de 80 a 90% de todas as vendas de alimentos no continente, o fechamento indefinido desses mercados não parece sustentável. Alguns mercados em cidades africanas, como Abidjan ou Casablanca, continuam funcionando, após a colaboração entre funcionários de saúde, alimentos, mercado e comércio para identificar e aplicar medidas que incluem: restringir o acesso através de uma entrada com controles de saúde ou limitar o número de pessoas em um determinado momento; mudar temporariamente para espaços maiores; fazer cumprir medidas sanitárias rigorosas para os trabalhadores do mercado; ativar mercados menores nos arredores das cidades para evitar a superlotação de mercados urbanos maiores; permitindo vendas na frente das casas; e apoiar o desenvolvimento de operações de comércio eletrônico por meio de sites on-line únicos. As

associações de comerciantes e fornecedores precisam ajudar a determinar e implementar essas medidas, trabalhando com seus membros para garantir a conformidade (por exemplo, distanciamento físico); o cumprimento frouxo levou as autoridades a fechar alguns mercados. Algumas comunidades criaram grupos locais de gerenciamento de crises para projetar e implementar medidas adicionais e muitas vezes mais rigorosas de acordo com o contexto local.

Acelerar o desenvolvimento de canais de comercialização inovadores

Ministérios e governos locais em todo o mundo (Ásia, Europa) trabalham com produtores e empresas de alimentos para encontrar soluções para as restrições na comercialização de produtos agrícolas, ao **equilibrar a oferta e demanda e facilitar uma melhor colaboração** entre as organizações de produtores e os diversos compradores. Embora o setor privado e as organizações de produtores também estejam inovando (por exemplo, o uso de aplicativos na Gâmbia para que as PMEs de alimentos se comuniquem com os produtores), os atores do mercado podem precisar de apoio para agregar a produção agrícola e conectar compradores a vendedores. As comissões conjuntas constituídas por governo, setor privado e produtores podem ajudar a facilitar esse processo, ao considerar medidas para fazer pagamentos eletrônicos, aumentar o acesso e o funcionamento do armazenamento em cadeia seca e fria (por exemplo, áreas de recepção em armazéns), simplificando a logística e melhorando as embalagens. Essas medidas podem ajudar a reduzir a perda e o desperdício pós-colheita em todos os estágios da cadeia de abastecimento. As comissões da resposta agroalimentar à COVID-19 podem também ajudar a identificar ações para aliviar **restrições operacionais e de liquidez** para empresas, comerciantes e organizações de produtores agroalimentares, incluindo isenção tributária impostos, ou outra forma de apoio financeiro para garantir a continuidade das operações.

O setor informal de alimentos nos centros urbanos desempenha um papel crítico como fonte de empregos, meios de subsistência e alimento às famílias de baixa renda em toda a África. **Manter o setor informal de alimentos aberto e em conformidade com as medidas de contenção de vírus melhora a segurança alimentar**, ao reduzir a demanda por apoio das redes de segurança social. A colaboração com organizações do setor informal (por exemplo, a Federação de Pequenos Comerciantes e Sindicato dos Trabalhadores Informais da Libéria [FEPTIWUL]) é fundamental para o projeto e implementação de novas medidas operacionais (por exemplo, espaçamento físico), acesso à infraestrutura crítica (por exemplo, estações de higienização, água, mesas de madeira, lavagem das mãos) e acesso a redes de segurança social. Há muitas lições na luta contra o vírus Ébola na Guiné, Libéria e Serra Leoa.

A crise da COVID-19 demonstra o grau de resiliência dos sistemas alimentares integrados, organizados em torno de uma governança forte e infraestrutura de mercado bem conectada e seus benefícios para a segurança alimentar. Além das intervenções imediatas para resolver interrupções do sistema alimentar, a crise aponta para a necessidade de investimentos substanciais e desenvolvimento de capacidades para fortalecer a resiliência dos sistemas agroalimentares. A renovação da infraestrutura essencial do mercado de alimentos e o fortalecimento das redes de seus atores são prioridades. Finalmente, as experiências até o momento em todo o mundo mostram que é mais importante do que nunca trabalhar de forma

colaborativa e solidária, e criar um ambiente de confiança e de comunidade necessários para um sistema agroalimentar mais resiliente.

Perguntas orientadoras para a consideração dos Senhores Ministros:

- Como poderiam os Ministérios estabelecer meios de colaboração com o setor privado e a sociedade civil, outros setores e governos locais para planejar, monitorar e implementar soluções para resolver restrições na cadeia de abastecimento?
- Como sistema agroalimentar poderia fortalecer o funcionamento do setor informal de alimentos, em conformidade com as diretrizes sanitárias, para garantir a disponibilidade e acesso a alimentos em comunidades de baixa renda?
- Como o setor poderia se manter em dia sobre a evolução nas demandas do consumidor por alimentos e das mudanças de oportunidades no mercado, para, assim, facilitar o equilíbrio entre a oferta e a demanda de alimentos?