

Comércio Intra-africano, a Área de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA) e a pandemia da COVID-19

12 de abril de 2020

Mensagens principais:

- Muitos países africanos dependem da importação de alimentos de fora do continente para a segurança alimentar.
- As economias africanas são vulneráveis tanto a choques de demanda, quanto de oferta, o que expõe e torna os países mais vulneráveis à pandemia da COVID-19.
- O AfCFTA pode desempenhar um papel importante a facilitar o comércio inter-regional de produtos agroalimentares.
- Acelerar o processo de integração do AfCFTA deve ajudar a garantir a segurança alimentar pan-africana; a COVID-19 pode abrir oportunidades para acelerar as reformas regulatórias e estruturais.

Situação atual do comércio agroalimentar na África¹

A participação da África no mercado global de produtos agroalimentares se expandiu continuamente no último meio século, com exportações crescendo 4% e as importações 6%, ao ano². As exportações, porém, são compostas principalmente por culturas comerciais (cacau, frutas e nozes, café, chá e especiarias), que têm mercados relativamente limitados na África, enquanto a maioria das importações agroalimentares são produtos alimentícios básicos, como cereais, óleos vegetais, açúcar, carnes e laticínios. A grande maioria das importações é proveniente de outros continentes (por exemplo, trigo, óleo de girassol e produtos lácteos da Europa; arroz e óleo de palma da Ásia; milho, aves e carne bovina da América Latina). Embora o comércio inter-regional tenha crescido na última década, nos dias de hoje representa apenas 27% do total das exportações agroalimentares e 17% do total das importações agroalimentares; uma tendência que geralmente se mantém nas comunidades econômicas regionais africanas (CERs).³

A vulnerabilidade da agricultura africana às interrupções relacionadas à COVID-19

Embora o acesso às importações extrarregionais de produtos alimentícios possa ajudar a mitigar a escassez localizada de suprimentos, a dependência acentuada pode aumentar a exposição de produtores e consumidores aos choques econômicos de natureza global, como os aumentos nos preços dos alimentos em 2007-08 e a atual pandemia da COVID-19. O COVID-19 pode realmente representar um choque significativo de oferta para o continente. Considerando que a produção agrícola é bastante intensiva em termos de mão-de-obra na maioria dos países africanos, a escassez de trabalhadores devido aos bloqueios e quarentenas pode comprometer as atividades agrícolas, bem como as atividades de comércio e transporte a jusante. Esses impactos imediatos na produção e distribuição doméstica dos alimentos podem ser agravados a médio prazo, se os países não conseguirem controlar os surtos de pragas e doenças causados pelas restrições de movimento (Quadro 1). Ao mesmo tempo, a dependência em importações extrarregionais de alimentos torna os países africanos vulneráveis

¹ Analysis of trade in Africa has limitations due to under- or misreporting of customs data. This issue is compounded by the high prevalence of informal cross-border trade in the continent. As such, official statistics may underestimate agri-food trade.

² Calculated based on ITC TradeMap (agricultural products include HS codes 1-24)

³ Calculated based on data from FAOSTAT (export and import volumes measured at constant prices, USD, year 2000)

a interrupções na logística e distribuição internacionais, além de problemas de produção em outros países. Isso pode resultar em escassez e elevação dos preços dos alimentos, particularmente em países extremamente dependentes da importação de alimentos (Tabela 1). Este é o caso de muitos países de baixa renda e sem litoral, e de pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS). Esses fatores, combinados com as perdas de renda dos consumidores, poupanças mínimas e acesso limitado a redes de segurança sociais públicas, implicam que a COVID-19 gera também grandes riscos no lado da demanda, particularmente entre as populações pobres⁴.

A Área de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA): um caminho a seguir

A promoção do comércio inter-regional de produtos agroalimentares é crucial e é um objetivo político de curto e de longo prazo na África. Reduzir as vulnerabilidades às interrupções do mercado relacionadas à COVID-19 e mitigar seus impactos nos setores da população mais carentes exige esforços imediatos dos países africanos para garantir que as cadeias de suprimentos agroalimentares e os canais de comércio permaneçam abertos. No médio e longo prazo, dadas as populações, rendas e níveis de urbanização em rápido crescimento nos países africanos, espera-se um crescimento substancial na demanda por alimentos, o que proporcionará um importante potencial de mercado para os produtores africanos. A entrada em vigor do AfCFTA em 2019 provavelmente acelerará os esforços de integração regional e promoverá o comércio inter-regional de produtos agroalimentares, que deverá aumentar de 20 a 30% até 2040.

O papel do comércio inter-regional como um catalisador do desenvolvimento agrícola foi reconhecido no Programa Abrangente de Desenvolvimento Agrícola da África (CAADP) de 2003 e na Declaração de Malabo de 2014. O AfCFTA fornece um mecanismo concreto e oportuno para cumprir esses compromissos de política agrícola continental.

Um caminho a seguir, isso implica que os decisores políticos africanos se comprometem a:

- a. **Evitar as respostas políticas a COVID-19 que possam enfraquecer o Acordo AfCFTA:** É importante evitar restrições à importação e exportação, de acordo com espírito do AfCFTA e, mais imediatamente, para garantir a disponibilidade e o acesso a alimentos na região.
 - **Evitar restrições gerais à importação:** muitos países da África impuseram restrições à importação como parte do fechamento de fronteiras para gerir a pandemia. No entanto, como muitos países dependem das importações, é importante estabelecer corredores seguros para o comércio e para viagens, seguindo as diretrizes da OMS para minimizar os impactos das interrupções relacionadas a COVID e manter as cadeias de suprimento de alimentos em funcionamento.
 - **Evitar restrições ad hoc à exportação:** no passado os países reagem às incertezas do mercado impondo restrições à exportação. Embora essas medidas possam aumentar o suprimento interno de alimentos e ajudar a controlar os preços internos no curto prazo, preços mais baixos e voláteis e um ambiente político incerto podem criar desincentivos para os produtores investirem no longo prazo. Além disso, eles podem ser particularmente prejudiciais para os países pobres e dependentes de importação no continente, principalmente se medidas semelhantes forem tomadas por vários países ao mesmo tempo.
- b. **Resolver as principais barreiras regulatórias que impedem o comércio inter-regional:** as áreas de livre comércio são, em princípio, baseadas na redução de tarifas entre os parceiros comerciais. Considerando-se que os países africanos têm participado nas CERs, as tarifas inter-regionais são geralmente baixas.⁵ Porém, as medidas não-tarifárias (MNTs), particularmente as medidas sanitárias e fitossanitárias (SPS), e as barreiras técnicas ao comércio (TBT) são os desafios mais importantes. O AfCFTA fornece uma estrutura continental para lidar com essas barreiras regulatórias ao comércio, oferecendo a oportunidade de:

⁴ Schmidhuber, Pound and Qiao, 2020. COVID-19: Channels of transmission to food and agriculture. FAO, Rome.

<http://www.fao.org/3/ca8430en/CA8430EN.pdf>

⁵ Pannhausen, Untied, 2010. Regional Agricultural Trade for Economic Development and Food Security in Sub-Saharan Africa. Conceptual background and fields of action for development cooperation. Eschborn, Germany, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mbH.

- **Garantir que as medidas SPS não afetem desnecessariamente os fluxos comerciais:** as medidas SPS têm a função legítima e crítica de zelar pela saúde pública e a vida e saúde de animais e plantas. No entanto, capacidades limitadas para satisfazer os requisitos de SPS podem excluir um país dos principais mercados; procedimentos mal aplicados aumentam o custo do comércio e podem indiretamente incentivar canais informais de comercialização. O estabelecimento da Agência Africana de Segurança Alimentar (AFSA) é um passo significativo para melhorar essas capacidades.
 - **Simplificar e harmonizar os procedimentos administrativos para reduzir custos de comércio e transporte:** os custos de transporte na África representam mais da metade dos custos de comercialização e os frequentes bloqueios nas estradas aumentam ainda mais o custo⁶. Procedimentos demorados para obter certificações para exportar e importar aumentam ainda mais o tempo e os custos do comércio, que são os mais altos do mundo⁷.
- c. Realização de investimentos públicos para resolver restrições estruturais:** Ao oferecer uma ampla estrutura reguladora, o AfCFTA também pode complementar o CAADP na racionalização de investimentos agrícolas nacionais e regionais para lidar com as barreiras estruturais ao comércio ocultas.
- **Aumentar a produção e a produtividade:** a produtividade precisa melhorar para acompanhar o crescimento do consumo na África. São necessários investimentos públicos em P&D, treinamento e extensão, mas também em programas que promovam o acesso a insumos de alta qualidade (sementes, fertilizantes, máquinas) que é onde a África enfrenta grandes lacunas em comparação com os países de alta renda da OCDE⁸. Melhorar o acesso dos agricultores a instrumentos financeiros adequados e apropriados também é importante nesse sentido.
 - **Investir em infraestrutura de comercialização e comércio e diminuir o risco do investimento privado:** os gastos públicos em infraestrutura de mercado e de comércio são cruciais para aumentar o investimento privado na agricultura. Em particular, a infraestrutura de “última quilômetro”, o fornecimento de eletricidade e água, bem como o fornecimento de serviços de TIC, são identificados como os principais obstáculos, e ao mesmo tempo, é necessário diminuir o risco do financiamento privado na agricultura por meio de financiamentos combinados e garantias.
 - **Adoção de abordagens regionais estratégicas em investimentos agroindustriais:** vários produtos alimentícios (arroz, milho, gado e produtos de granjas, laticínios, certas frutas e legumes) foram identificados como de muito potencial e capazes de atrair o interesse do setor privado no comércio inter-regional. Isso exige uma coordenação nas políticas agroindustriais para promover as cadeias de valor regionais e zonas de agro processamento ao longo dos corredores comerciais.

Quadro 1 Impacto esperado da COVID-19 na capacidade dos países em gerir a saúde animal e de plantas

As restrições de movimento e outras medidas de contenção da COVID-19 podem comprometer a capacidade de gerir os riscos à saúde de plantas e animais. Restrições no monitoramento do solo e na vigilância fitossanitária, por exemplo, podem levar a surtos nas populações de pragas e conseqüentes perdas na lavoura. O acesso precário de agricultores e pecuaristas aos serviços de saúde e bem-estar animal pode também levar a uma prevalência maior de doenças entre os rebanhos. Limitações em pessoal na fiscalização de portos de entrada e saída nas fronteiras podem comprometer a disponibilidade e a inocuidade dos alimentos.

Fonte: União Africana, 2020. "O impacto do COVID-19 na agricultura, meio ambiente e recursos naturais da África". Documento interno do Departamento de Economia Rural e Agricultura (DREA).

Tabela 1 Taxa de dependência em importações (em porcentagem)

	ÁFRICA, TOTAL	SETENTRIONAL	ORIENTAL	CENTRAL	MERIDIONAL	OCIDENTAL
ÓLEOS VEGETAIS	71	78	86	44	74	60

⁶ World Bank, 2017. Enabling the Business of Agriculture, 2017. Figure 6.1

⁷ On March 2, 2020, FAO organized the African Agribusiness Leadership Dialogue (AALD) which brought together over 50 private sector entities across the African continent. This section draws from the outcome document of this event (the forthcoming “Declaration of the Private Sector”)

⁸ World Bank, 2019. Enabling the Business of Agriculture, 2019. Figure 2.4.

CEREAIS - EXCL. CERVEJA	33	54	19	34	32	24
CARNE	12	8	2	34	16	13
LEITE - EXCL. MANTEIGA	9	14	2	9	10	9
LEGUMINOSAS	8	52	5	5	42	1
OLEAGINOSAS	7	29	2	0	14	1
LEGUMES	3	1	4	5	11	5
FRUITAS - EXCL. VINHO	3	4	2	1	15	2
OVOS	2	0	3	40	1	3
RAÍZES AMILÁCEAS	0	4	0	0	5	0

Questões orientadoras a serem consideradas pelos Ministros:

- Como as medidas de contenção da COVID-19 estão a afetar o comércio de alimentos e produtos agrícolas em seu país e em países fronteiriços?
- Quais medidas políticas e regulatórias podem ser adotadas no nível regional e/ou continental para manter os canais de comércio abertos, para minimizar os impactos na cadeia de abastecimento alimentar? Nesse sentido, qual é o papel da AfCFTA?
- Como fazer com que a conexão entre AfCFTA e o eixo de comércio do CAADP seja fortalecida para aumentar o investimento na agricultura e resolver as barreiras estruturais ao comércio inter-regional, especificamente considerando o contexto atual da COVID-19?