

# CONSIDERAÇÕES SOBRE O POTENCIAL E OS DESAFIOS DE UMA PARCERIA BRASIL-ÁFRICA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL \*

Fernanda Lira Goes\*\*

Thomas Cooper Patriota\*\*\*

James Tibúrcio\*\*\*\*

## Introdução

Na última década, as relações do Brasil com a África tornaram-se uma prioridade da política externa brasileira.<sup>1</sup> Além do incremento das relações comerciais e do reforço dos laços políticos, esta reaproximação se pautou por um conjunto de ações de cooperação técnica para o desenvolvimento com diversos países do continente africano. Neste contexto, a troca crescente de experiências tem gerado certa expectativa em relação às políticas brasileiras na área do desenvolvimento rural e do combate à fome. Desta forma, apresentam-se novos desafios para a capacidade de atuação brasileira no âmbito da cooperação internacional, especialmente no setor rural do continente africano.<sup>2</sup>

Inicialmente, tratar-se-á da questão alimentar como elemento estratégico no cenário internacional. Em seguida, far-se-á uma explanação da experiência agrícola brasileira e seu potencial para a África. Por fim, serão expostas algumas questões sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento rural, especialmente no que respeita à África.

## A volta da segurança alimentar na agenda mundial contemporânea

A crise mundial de alimentos ocorrida entre 2007 e 2008, durante a qual a cotação de diversos produtos aumentou drasticamente num curto período, não foi apenas uma crise de natureza

---

\* Os autores estiveram presentes como observadores no Diálogo Brasil-África, realizado em Brasília de 10 a 12 de maio de 2010.

\*\* Técnica de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

\*\*\* Assessor da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República.

\*\*\*\* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) junto à Deint/Ipea.

1. A África passou a absorver 7% do comércio exterior brasileiro. Entre 2002 e 2008, as exportações brasileiras para a África cresceram 339%. Setenta e cinco por cento delas foram de produtos manufaturados (Brasil, 2010). Para aprofundar o histórico das relações Brasil-África, recomenda-se: Cervo (2008), Coelho e Saraiva (2004) e Saraiva (1996).

2. Em 2009, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) gastou quase metade do orçamento anual – US\$ 6,8 milhões dos US\$ 15 milhões – em projetos destinados a países do continente africano, o que representa um aumento de 1.478% em relação a 2005. Há mais de 250 projetos de cooperação técnica em diferentes fases de negociação e execução em 34 destes países. Entre as áreas de cooperação, a agricultura tem sido aquela com maior demanda por parte de países africanos, e a área por meio da qual o Brasil mais tem cooperado com outros países de modo geral – 22,63% da cooperação brasileira (Brasil, 2010).

econômica, mas também social e política. Manifestações – em alguns casos com episódios violentos, que chegaram a comprometer a ordem pública por vários dias – ocorreram em mais de 30 países, a maioria destes localizados na África (ANTIL e TOUATI, 2009).

Causas as mais diversas – sobre as quais ainda hoje não há consenso – foram apontadas por vários atores como responsáveis pela crise, tais como o aumento do preço do petróleo, a crescente demanda chinesa por matérias-primas, a especulação financeira, os subsídios à agricultura nos países desenvolvidos, os impactos das mudanças climáticas, a redução dos estoques mundiais de produtos alimentícios, ou ainda o destino de cultivos alimentares como o milho para a produção de biocombustíveis. Contudo, um fator comum despontou em vários estudos: a negligência para com o setor agrícola nos países mais pobres durante as três últimas décadas, tanto no que tange aos investimentos governamentais como às agências doadoras que os financiavam.

As repercussões da crise de 2007-2008 trouxeram o tema de volta ao centro da agenda internacional. A Cúpula do G8 em Toyako, Japão, em 2008, teve como principal tema a segurança alimentar. Em novembro do mesmo ano, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, na sigla em inglês) realizou, em Roma, a Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar. Da mesma forma, o tema oficial da XIII Cúpula da União Africana (UA), que reuniu os chefes de Estado do continente em Sirte, na Líbia, em julho de 2009, foi o desenvolvimento agrícola. Nesta ocasião, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, convidado de honra do evento, manifestou o compromisso do governo brasileiro em contribuir para a promoção de uma revolução agrícola no continente africano e convidou os ministros da Agricultura destes países a conhecer os programas e as políticas públicas do Brasil nesta área.

O subsequente *Diálogo Brasil-África sobre segurança alimentar – combate à fome e desenvolvimento rural*, realizado em Brasília de 10 a 12 de maio de 2010, reuniu representantes de 45 países, entre eles, 39 ministros da Agricultura. Foram apresentadas políticas de apoio à agricultura familiar conduzidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), assim como tecnologias da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além de um grande número de outros programas de entidades governamentais e privadas.<sup>3</sup>

### **Relevância da experiência agrícola brasileira para os países africanos**

A experiência brasileira de apoio à agricultura familiar nos últimos anos é importante para os países africanos por três razões fundamentais. Em primeiro lugar, ela demonstra como um setor tradicionalmente considerado improdutivo pode alcançar altos ganhos de

3. A programação completa do evento encontra-se em: <<http://www.agroafrica.itamaraty.gov.br/pt-br/>>.

produtividade quando corretamente estimulado.<sup>4</sup> Em segundo lugar, indica que políticas direcionadas à erradicação da fome mediante distribuição gratuita de alimentos podem, simultaneamente, garantir a sustentabilidade da produção para os pequenos agricultores, em função da demanda estável e em grande escala gerada por uma rede organizada de compras governamentais.<sup>5</sup> Em terceiro lugar, o caso brasileiro exemplifica como as agriculturas de escala e familiar podem ser complementares: a existência de um setor agroexportador de peso e relevância global não impede que aproximadamente 70% do consumo interno de alimentos provenha da agricultura familiar (FRANÇA *et al.*, 2009).

Essas três dimensões quebram paradigmas ainda dominantes nos círculos de formulação de políticas públicas de muitos países africanos. De fato, estes investem menos no setor agrícola em comparação a outros países em desenvolvimento, apesar de terem contingentes proporcionalmente maiores de população ativa no campo.<sup>6</sup> Um fator importante desta baixa priorização é o controle exercido nos orçamentos dos países de renda baixa (a maioria localizados na África) pelas agências doadoras que, em diversos casos, chegam a financiar mais da metade dos gastos públicos anuais dos países receptores. Estas agências tendem a perceber o setor da agricultura familiar como estruturalmente pouco produtivo e chegam a dificultar o trabalho daqueles governos que desejam incentivar o setor com recursos públicos. Com efeito, aproximadamente 50% dos países do continente reduziram os gastos no setor agrícola de 1980 a 2005, fato que é, em boa parte, consequência dos programas de ajuste estrutural promovidos pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial nas últimas décadas do século XX (FAN, 2009).

Os elementos apontados refletem um descompasso entre a vontade política da parte dos dirigentes africanos no sentido de valorizar o setor agrícola e a falta de instrumentos adequados para que isto se traduza em investimentos públicos concretos. Assim, em 2003, por ocasião da Segunda Assembleia Ordinária da União Africana, os chefes de Estado aprovaram a Declaração de Maputo sobre Agricultura e Segurança Alimentar na África. Entre as decisões da declaração, constavam dois compromissos principais: primeiro, investir no mínimo 10% dos recursos orçamentários anuais nacionais na agricultura e nas políticas

4. Criou-se um conjunto de políticas públicas para estimular esse setor específico, tais como crédito rural, seguro agrícola, assistência técnica e extensão rural, garantia de preços e maior acesso à terra por meio da reforma agrária. Cerca de 4,3 milhões de famílias, que representam 84,4% dos estabelecimentos rurais, mas apenas 24% da área agricultável do país, respondem por 33% da produção agrícola brasileira, ou 10% do produto interno bruto (PIB). A produtividade por hectare da agricultura familiar é hoje 89% superior à da agricultura de escala (França *et al.*, 2009).

5. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio do qual o governo compra produtos oriundos da agricultura familiar e os doa a famílias em situação de insegurança alimentar ou forma estoques estratégicos, adquiriu produtos de 764 mil famílias de agricultores. Os alimentos foram distribuídos a 52 milhões de pessoas de 2003 a 2009. A Lei de Alimentação Escolar, de 2009, determinou a utilização de no mínimo 30% do orçamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a aquisição de alimentos originários da agricultura familiar, sempre que possível no mesmo ente federado em que se encontra a escola compradora (França *et al.*, 2009).

6. Cerca de quarenta dos 54 países africanos mantêm mais da metade da população vivendo em áreas rurais. Em 21 países do continente, mais de 70% da população ativa trabalha na agricultura. Ainda assim, enquanto o investimento público no setor agrícola passou de 5% a 7% do orçamento governamental dos países africanos de 1980 a 2005. A cifra equivalente para os países asiáticos, no mesmo período, subiu de 6% para 15% (Fan, 2009).

de desenvolvimento rural até 2008; segundo, alcançar um crescimento dos setores agrícolas domésticos de, pelo menos, 6% ao ano até 2015 (AFRICAN UNION, 2005). Apenas quatro países – Burquina Fasso, Etiópia, Malawi e Mali –, no entanto, investiam mais de 10% de seu orçamento no setor agrícola em 2009, e somente seis – Etiópia, Gâmbia, Mali, Moçambique, Nigéria e Senegal – superaram a meta de 6% de crescimento nos seus setores agrícolas nos últimos anos (FAN, 2009).

Há, também, governantes que subestimam o potencial da pequena agricultura e preferem direcionar investimentos para a agricultura de grande escala (além de para setores industriais e de serviços), frequentemente favorecendo investimentos externos, por gerarem retornos maiores e mais imediatos. Estes investimentos, combinados à falta de estímulo para a demanda interna, levam vários países a exportar grande parte de sua produção agrícola enquanto porções significativas da população são vitimadas pela fome e desnutrição. Existe, de fato, forte pressão especulativa sobre as terras agricultáveis africanas por parte de capitais estrangeiros, cuja presença cresce exponencialmente. Frequentemente, a questão fundiária é um elemento-chave das tensões políticas vivenciadas na África. Apesar da redução expressiva dos conflitos armados no continente – 15 nos anos 1990, três nos anos 2000 –, a maioria das situações de instabilidade em anos recentes em países como Costa do Marfim, Madagascar, Quênia e Zimbábue estava, em parte, relacionada a questões fundiárias e de insegurança alimentar (LOPES, 2007).<sup>7</sup>

Os governos que priorizaram a agricultura nas políticas nacionais de desenvolvimento obtiveram maiores respaldos políticos internos, como o caso do Malawi desde 2005. Eleito em 2004, o presidente Bingu Wa Mutharika criou um programa de apoio aos agricultores de baixa renda, subsidiando a compra de adubos, fertilizantes e sementes em grande escala. O presidente e ministro da Agricultura Mutharika priorizou o setor, apesar da oposição inicial de grupos políticos internos e da comunidade internacional de doadores. O Malawi, em grande parte, graças a esta política, não vivenciou as manifestações ligadas à alta dos preços de alimentos de 2007-2008; pelo contrário, a crise beneficiou as exportações de milho do país (ANTIL e TOUATI, 2009).<sup>8</sup>

A história de sucesso do Malawi não tem sido a regra no continente, e a diversidade de casos não permite a aplicação de um modelo rígido. A experiência brasileira recente, todavia, possui o potencial para contribuir na criação e implementação de políticas agrícolas sustentáveis em diversos países do continente africano.

7. Os três conflitos dos anos 2000 incluem Darfur, Somália e região dos Grandes Lagos (Burundi, Congo Oriental e norte de Uganda). Por exemplo, em Madagascar, uma das causas do descontentamento popular que levou à deposição do então Presidente Marc Ravalomanana em 2009 foi o plano de concessão de 1,3 milhão de hectares de terra agricultável à empresa sul-coreana Daewoo, com vistas a garantir a segurança alimentar na Coreia do Sul (PELLERIN e TOUATI, 2009).

8. A escolha de Mutharika para chefiar a UA em 2010 reflete a atenção dada ao tema da segurança alimentar após a crise de 2007-2008.

## Avanços e desafios da cooperação brasileira

O aumento das atividades de cooperação do Brasil nos últimos anos apresenta diversos desafios, entre os quais estão a criação de economias de escala, a geração de vínculos com a esfera produtiva e a adaptação às realidades locais. No que se refere às economias de escala, a cooperação ainda se encontra pulverizada em múltiplas iniciativas bilaterais. Alguns projetos mais recentes, considerados estruturantes, buscam ter um impacto de longo prazo a partir da criação de estruturas de capacitação, pesquisa e desenvolvimento permanentes, com alcance geográfico maior.<sup>9</sup> Contudo, a extensão territorial do Brasil permite economias de escala que nem sempre podem ser reproduzidas no contexto da maioria dos países. Com o intuito de compensar esta discrepância, vários dirigentes africanos têm sugerido que a cooperação seja feita por meio dos organismos sub-regionais do continente.

Nesse sentido, o Brasil tem ampliado sua atuação mediante assinatura de acordos de cooperação na área de biocombustíveis com a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (Uemoa) e com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), os quais visam oferecer capacitação em escala sub-regional aos países membros destes organismos. A integração dos mercados africanos, porém, ainda é incipiente. Apenas 10% do comércio de cada país africano, em média, ocorre com outros países do continente (ECA, 2010). Isto reflete não somente uma infraestrutura historicamente orientada para os mercados de exportação externos ao continente, mas também a insuficiência de mercados internos africanos capazes de absorver a oferta dos produtos exportados.

Isso nos leva ao segundo ponto, o vínculo com o setor produtivo. Os projetos brasileiros de cooperação, em sua maioria, concentram-se em aumentar a produtividade dos fatores de produção pela capacitação (trabalho) e transferência de tecnologia (capital). Poucas vezes, no entanto, estes são dinamizadores de cadeias produtivas que possam se autossustentar no médio prazo. Deste modo, o Brasil atua como boa parte dos demais doadores tradicionais da cooperação internacional, geralmente focados na geração de oferta, não de demanda.<sup>10</sup> Contudo, algumas iniciativas encorajadoras vão além. Por exemplo, um dos encaminhamentos do Diálogo Brasil-África prevê a execução de dez projetos-piloto voltados para a transferência do desenho institucional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Com isso, procura-se delinear esboços de política pública com potencial de gerar demanda e garantir mercados, além de combater a fome e a desnutrição.

9. São eles o projeto Cotton-4 no Mali (que também beneficia Benin, Burkina Fasso e Chade); o projeto Apoio ao Desenvolvimento da Rizicultura no Senegal (que atua também em Guiné-Bissau e no Mali); e um conjunto de três projetos em Moçambique, cofinanciados pela ABC e por instituições de cooperação do Japão (Agência de Cooperação Internacional do Japão, Jica – sigla em inglês) e dos EUA (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, Usaid – sigla em inglês) – Brasil (2010).

10. Por doadores tradicionais, entenda-se o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, as agências de desenvolvimento das Nações Unidas e as agências de cooperação bilateral dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Há outros projetos que articulam oferta e demanda de modo a potencializar as exportações dos países africanos para os mercados externos. Na área de biocombustíveis, por exemplo, Brasil e União Europeia lançaram uma parceria que envolve a produção de etanol no continente africano para exportação ao mercado europeu (VALOR ECONÔMICO, 2009). Esta aproximação garante mercados aos produtores africanos, permite à União Europeia atingir a sua meta de uso de combustível alternativo até 2020 e atende aos interesses do Brasil de tornar o etanol uma *commodity* reconhecida e produzida internacionalmente.

Por fim, aborda-se a questão da adaptação às realidades locais. De acordo com afirmação do ministro da Agricultura de Mali, Aghatam Ag Alhassane, durante o Diálogo Brasil-África, das dez variedades de algodão testadas no Centro de Pesquisa Agrícola de Sotuba, no Mali, em coordenação com técnicos da Embrapa, no âmbito do projeto Cotton-4, três revelaram boa adaptabilidade aos solos locais. Este exemplo revela como devem ser aprofundados os estudos prévios sobre as situações nos países receptores da cooperação de modo a se evitar transpor experiências que possam se mostrar irrelevantes ou inapropriadas.

A troca de experiências possibilitada pela cooperação permite também compartilhar o conhecimento acerca dos equívocos e descasos do passado para que estes não sejam repetidos. O aumento potencial da produtividade na savana africana não deveria, assim como no caso do cerrado brasileiro, realizar-se em detrimento do meio ambiente. A mecanização da agricultura não deve, da mesma forma, gerar a urbanização desorganizada que criou as periferias urbanas de vários países contemporâneos de renda média. A África precisa, de fato, de uma *revolução verde*, como afirmou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva.<sup>11</sup> Esta, no entanto, não deve repetir os erros de suas antecessoras em diversos lugares do mundo. As estruturas da propriedade fundiária em grande parte do continente africano respondem, na prática, a um conjunto de leis formais do Estado moderno e a tradições não formais, porém fortemente enraizadas, que têm influências determinantes nas concepções locais de *desenvolvimento rural*.

## Considerações finais

O setor rural tornou-se de fato estratégico no início do século XXI, tendo em vista que dele dependem intrinsecamente o enfrentamento das questões das mudanças climáticas, energias renováveis e segurança alimentar (BRASIL, 2010). A prioridade conferida à relação com o continente africano reflete certamente um impulso de solidariedade por parte do governo brasileiro, mas talvez ainda demarca uma perspectiva de longo prazo que vislumbra os ganhos mútuos da realização do potencial de desenvolvimento dos dois lados do Atlântico Sul, de acordo com um modelo que contemple estas três agendas estratégicas.

A vasta disponibilidade de terras aráveis, a proporção majoritária de população rural e a ameaça de um êxodo rural desenfreado desencadeado pela forte pressão demográfica

11. Esta afirmação foi realizada em discursos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na XIII Cúpula da União Africana e por ocasião do Diálogo Brasil-África.

no continente africano conferem grande oportunidade à troca de experiências com o Brasil na área de desenvolvimento rural.<sup>12</sup> Os desafios à cooperação na realização desta troca de experiência em grande escala, com o envolvimento de cadeias produtivas e o objetivo de adaptar-se às realidades locais, podem ser superados mediante maior sistematização de estudos multidisciplinares sobre as diversas regiões do continente. Estes podem ser relevantes para incentivar um modo de desenvolvimento socioeconômico inclusivo e ambientalmente sustentável nos países africanos, mas também no Brasil.

#### REFERÊNCIAS

- AFRICAN UNION. **Ten percent national budget allocation to agriculture development.** 2005. Disponível em: <[www.africa-union.org/root/ual/Conferences/.../Pamphlet\\_rev6](http://www.africa-union.org/root/ual/Conferences/.../Pamphlet_rev6)>.
- ANTIL, A.; TOUATI, S. **Crise alimentaire, émeutes de la faim et enjeux agricoles en Afrique subsaharienne.** Consultoria para Ministério das Relações Exteriores da França, 2009.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Diálogo Brasil-África sobre segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural.** Brasília: 10 a 12 de maio de 2010. Disponível em: <[www.agroafrica.itamaraty.gov.br/pt-br/](http://www.agroafrica.itamaraty.gov.br/pt-br/)>.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Mais Alimentos já financiou R\$ 3 bilhões para modernizar propriedades rurais.** Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item\\_id=4182768](http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=4182768)>. Acesso em: 14 de maio, 2010.
- CERVO, A. L. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COELHO, P. M. P.; SARAIVA, J. F. S. **Fórum Brasil-África:** política, cooperação e comércio. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2004.
- FAN, S. *et al.* **Setting priorities for public spending for agricultural and rural development in Africa.** IFPRI, 2009. (Policy Brief n. 12).
- FRANÇA, C. *et al.* **O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil.** Brasília: MDA, 2009.
- LOPES, C. A África entre o Brasil e a China. **Valor Econômico**, Opinião, 9 de abril de 2007.
- PELLERIN, M.; TOUATI, S. **L'Afrique en questions 5:** crise malgache. 24 de fevereiro de 2009. Disponível em: <[http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=5282&id\\_provenance=98&lang=fr](http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=5282&id_provenance=98&lang=fr)>.
- SARAIVA, J. F. S. **O lugar da África:** a dimensão atlântica da política externa brasileira de 1946 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.
- UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (ECA). **Assessing regional integration in Africa IV:** enhancing Intra-African Trade. Addis Ababa, ECA, maio de 2010.
- VALOR ECONÔMICO. **Brasil e UE farão parceria com a África para produzir etanol.** 20 de agosto de 2009.
- WORLD BANK. **Africa development indicators.** The little data book on Africa, 2010.

12. Segundo estudos da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, na sigla em inglês) dos 917,7 milhões de hectares de terra agricultável ainda não utilizados no mundo, cerca de 300 milhões encontram-se na África.