

As relações África-UE e a Transição Verde, Justa e Sustentável

Abril de 2021

Este documento foi produzido com o cofinanciamento da União Europeia. Os seus conteúdos são da exclusiva responsabilidade da Plataforma Portuguesa das ONGD e não refletem necessariamente as posições da União Europeia



The project "Towards an open, fair and sustainable Europe in the world – EU Presidency Project 2020-2022" is funded by the European Union and implemented by the Association of German Development and Humanitarian Aid NGOs (VENRO), the Portuguese Non-Governmental Development Organizations Platform (Plataforma Portuguesa das ONGD), the Slovenian NGO Platform for Development, Global Education and Humanitarian Aid (SLOGA), and the European NGO confederation for relief and development (CONCORD).

As relações África-UE e a Transição Verde, Justa e Sustentável

As consequências do modelo de desenvolvimento impulsionado pela era industrial são hoje amplamente conhecidas. O aumento expressivo na concentração de gases com efeito de estufa (GEE) na atmosfera terrestre, assim como os desafios relacionados com a biodiversidade (incluindo desmatamento, erosão do solo, desertificação, poluição por plástico, áreas marinhas com sobrepesca ou extinção de espécies), são unanimemente reconhecidos como resultado da atividade humana e implicam, por isso, transformações profundas na forma como gerimos as nossas economias. Perante o aumento da pressão social para que o período pós-pandemia seja mais sustentável e contribua para a redução das desigualdades, através de uma distribuição mais justa dos recursos, os planos gizados para fazer face à desestabilização provocada pela propagação da Covid-19 terão obrigatoriamente de encontrar respostas para as múltiplas faces da crise que enfrentamos. Tal implica responder aos desafios colocados pelas alterações climáticas e apostar na produção acessível de energia sustentável com vista à denominada Transição Verde para a neutralidade carbónica, mas também reconhecer e responder às implicações que as transformações necessárias terão nas populações, em especial nas que se encontram em situação de maior vulnerabilidade e marginalização. O sucesso das soluções encontradas depende, essencialmente, da capacidade em garantir que a Transição Verde se assume, simultaneamente, como uma Transição Justa, sustentável e capaz de mitigar os efeitos perversos de uma economia excessivamente dependente de emissões de carbono.

A multiplicação dos compromissos com uma abordagem que considere a dimensão social das políticas climáticas¹ não diminui a necessidade de ação urgente. A Presidência Portuguesa da União Europeia acontece, por isso, num momento determinante para o nosso futuro coletivo em virtude da preparação do período de recuperação da pandemia e da aprovação da Lei Europeia do Clima. O semestre com Portugal ao leme do Conselho da UE acontece também numa altura estruturante para a definição do enquadramento futuro das relações com África – uma das áreas essenciais para o sucesso da Transição Verde. De facto, enquanto problema global dependente da construção de respostas conjuntas e, também elas, globais, espera-se que a crise ecológica seja amplamente destacada na próxima Estratégia África-UE. É também aqui que, do ponto de vista da Plataforma Portuguesa das ONGD, o compromisso da UE em fazer desta uma parceria genuína entre iguais será posto à prova. Considerando a dimensão do desafio em causa, cabe à UE criar as condições para que a cooperação com as autoridades africanas permita desbloquear soluções importantes para a implementação das respostas necessárias à questão climática, nomeadamente em matéria de mobilização de financiamento e investimento privado, de justiça fiscal e alívio de dívida, bem como da implementação de soluções de base local e transferência de conhecimento e tecnologia.

Embora seja o continente que menos contribui para as emissões globais de GEE, África está entre as regiões mais afetadas pelas alterações climáticas.² Além dos efeitos provocados por fenómenos climáticos extremos, África é um dos continentes mais

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC_21_1322 ;
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/27/fact-sheet-president-biden-takes-executive-actions-to-tackle-the-climate-crisis-at-home-and-abroad-create-jobs-and-restore-scientific-integrity-across-federal-government/>

² <https://www.afdb.org/en/cop25/climate-change-africa>

expostos às consequências de políticas e metas definidas pela UE para a descarbonização das economias europeias, como a realocação de investimentos e indústrias intensivas em carbono, a exportação de lixo e materiais tóxicos, e a aposta em energias renováveis a partir da intensificação do recurso a monoculturas alimentares que servem de base para a produção de biocombustíveis.³ Às perdas económicas resultantes das mudanças em curso, junta-se ainda o facto de África ser também o continente com maiores carências ao nível da infraestrutura crítica – por exemplo, no plano da água e saneamento, transportes e eletricidade.⁴

Por este conjunto de razões, é fundamental que os esforços globais de resposta às alterações climáticas sejam construídos de forma justa e coerente e permitam reverter a tendência de aumento das desigualdades que se tem verificado entre e dentro dos países. Para que ninguém fique para trás, os agentes envolvidos na definição de soluções terão de ser capazes de mobilizar financiamento nas condições necessárias para fazer face às implicações da Transição Verde. Embora não seja a solução para todos os problemas, o setor privado poderá ser um dos atores fundamentais neste processo. Contudo, o pleno aproveitamento do seu potencial depende da operacionalização de mecanismos que garantam o seu alinhamento com a Agenda 2030 e com as necessidades das comunidades locais.

Este *paper* surge no contexto do Projeto Presidência “Por uma Europa aberta, justa e sustentável” implementado pela Plataforma Portuguesa das ONGD em conjunto com a VENRO, a SLOGA e a CONCORD Europe. A expectativa é que, ao evidenciar os aspetos que, do ponto de vista da Sociedade Civil, devem ser tidos em conta no debate sobre o papel da UE na construção de soluções partilhadas para o desenvolvimento sustentável – em particular na relação com o continente africano –, o documento possa contribuir para as discussões em curso.

O imperativo de fazer da transição verde uma transição justa e sustentável

Em dezembro de 2019, a atual Comissão Europeia iniciava funções e, entre as principais prioridades anunciadas, assumia o compromisso em dar resposta às alterações climáticas e aproximar a economia das necessidades das pessoas. Passados poucos meses, o impacto da pandemia de Covid-19 começava a fazer-se sentir e obrigava à tomada de medidas urgentes que viriam a condicionar todos os processos políticos em curso. Embora não se tratando de problemas novos, a pandemia veio agravar dinâmicas perversas que têm marcado as nossas sociedades e que, em muitos casos, não têm recebido a devida atenção por parte dos/as decisores/as políticos/as. Assim, e depois de várias décadas marcadas pela crescente desregulação económica e consequente aumento das disparidades entre ricos/as e pobres, é fundamental que a resposta a desafios como as alterações climáticas seja justa e coerente e, simultaneamente, capaz de considerar as restantes dimensões do Desenvolvimento Sustentável.

Esta é uma questão especialmente importante na discussão sobre o futuro da relação África-UE e na capacidade de cumprir o compromisso de não deixar ninguém para trás assinalado na Agenda 2030, já que se trata de um caso que ilustra bem as assimetrias em termos do impacto das alterações climáticas e na capacidade para com estas lidar.

³ <https://fecongnd.org/pdf/AlteracoesClimaticas%20net.pdf>

⁴ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31291>

Na medida em que a economia africana depende ainda bastante da exportação de petróleo (entre 2007 e 2017, as receitas adquiridas por esta via triplicaram o valor global dos fluxos financeiros para o desenvolvimento direcionados ao continente⁵) e outras *commodities*, é de esperar que a transição para formas sustentáveis de produção de energia tenha um impacto grande no continente. Em termos estruturais, a transição para uma economia verde (e a eventual adoção de lógicas baseadas em fluxos circulares de reutilização, restauração e renovação) reestruturará a procura e oferta de matérias-primas entre países e respetivas relações comerciais, bem como as cadeias de valor globais. O continente africano, e em especial os Países Menos Avançados, cuja economia depende fortemente de indústrias extrativas e do comércio de matérias-primas, sofrerá um impacto que deve, por isso, ser considerado na construção da Parceria África-UE. Para que a Transição Verde seja simultaneamente uma transição justa e sustentável é necessário ter em conta que as transformações necessárias resultarão numa distribuição desigual de custos e benefícios.

Considerando que a Transição Verde será acompanhada necessariamente por outras grandes transformações no plano da economia circular e da digitalização da economia, a definição e implementação de políticas para responder à emergência climática originarão vários tipos de perdas transitórias que uma parte considerável da população, em especial nos países africanos, experimentará num futuro próximo. Uma transição justa significa, por isso, que, para além de garantir a sustentabilidade ambiental, se deve priorizar a mitigação destes efeitos e promover o bem-estar social, através de políticas inclusivas e compensadoras para as pessoas mais afetadas, que ofereçam oportunidades de trabalho dignas para todos/as, reduzam as desigualdades e contribuam para a erradicação da pobreza e respondam às necessidades de conversão das empresas locais e consequente requalificação dos/as trabalhadores/as.

Para isso, este tem de ser um processo democrático capaz de colocar as necessidades das pessoas, em particular daquelas em situação de maior vulnerabilidade, no centro do debate. Do ponto de vista da Sociedade Civil, a consolidação de mecanismos de transparência e prestação de contas é, por isso, essencial para que este processo seja aberto à participação cívica das comunidades afetadas e permita criar soluções partilhadas, democráticas e inclusivas. Para que a crise se assuma como uma oportunidade rumo a uma transição justa e sustentável, é, de facto, imperativo que as transformações necessárias não contribuam para aprofundar dinâmicas de favorecimento das elites estabelecidas. Pelo contrário, a definição de respostas aos desafios que temos pela frente deve, a par da ligação permanente entre as dimensões social e ambiental, estar assente nos princípios da boa governação, da democracia e do Estado de Direito.

O papel da UE na construção de soluções para a mobilização do financiamento necessário

A operacionalização das transformações necessárias para responder aos desafios das alterações climáticas requer uma capacidade significativa em termos de financiamento. Em 2014, as Nações Unidas estimavam que a realização da Agenda 2030 estaria dependente de um investimento anual entre os 5 e os 7 biliões de dólares, dos quais

⁵ <https://foreignpolicy.com/2019/11/01/low-oil-prices-exporting-african-economies-break-resource-curse/>

entre 3,3 e 4,5 biliões de dólares apenas nos países em desenvolvimento.⁶ Com o avançar da pandemia, as necessidades de financiamento aumentaram significativamente⁷ e situam-se hoje em níveis ainda mais difíceis de alcançar apenas por via de ajuda internacional. Quanto ao financiamento climático, os montantes disponibilizados globalmente pelos maiores doadores têm também ficado aquém do internacionalmente acordado.⁸ Através deste tipo de instrumentos, a prioridade tem sido dada ao financiamento de ações de mitigação e adaptação às alterações climáticas, o que coloca desafios importantes para um período de transição que responda às carências de recursos (capital, humanos e tecnológicos) de alguns países para implementar as mudanças necessárias nas suas economias.

Por esta razão, várias organizações internacionais e países doadores têm procurado encontrar novas formas de financiamento e, nos últimos anos, uma das principais prioridades tem sido a da mobilização do setor privado como forma de colmatar as necessidades que se têm verificado. Tendo em conta os constrangimentos no plano do desenvolvimento de infraestrutura crítica em África e o que isso representa em termos de necessidade de financiamento, o investimento privado pode, de facto, desempenhar um papel importante. Porém, é fundamental articular uma estratégia de mobilização de investimento com as dimensões social e ambiental que a resposta às crises que enfrentamos tem obrigatoriamente de contemplar. Isto significa que é essencial apostar na criação e aprofundamento dos mecanismos que garantam que esta articulação é feita de forma coerente e que contribui para a realização da Agenda 2030 – premissa que está, aliás, na base da consagração da mobilização do setor privado enquanto estratégia prioritária.

Para isso, é necessário estabelecer regras que permitam potenciar o contributo do setor privado para o desenvolvimento sustentável. Os mecanismos de *due diligence* em matéria de direitos humanos e impacto ambiental, de identificação, prevenção, mitigação e prestação de contas sobre os riscos inerentes à intervenção do setor privado, nomeadamente em países do Sul Global, tem, a este respeito, ganho expressão e permitido reconhecer a ligação entre a atividade empresarial e o seu impacto nas populações. Uma vez que a transição justa depende, precisamente, da afirmação da sustentabilidade ambiental, da inclusão, do combate à pobreza e da garantia de condições dignas de trabalho, a consolidação deste tipo de mecanismos deve estar no centro de qualquer resposta definida pela UE, em particular na sua tentativa de reformar as relações com o continente africano com base numa maior atenção à mobilização de investimento, e cobrir as fases preliminares de definição dos objetivos dos investimentos. Para que tal seja possível, a iniciativa legislativa que a Comissão Europeia irá em breve propor deve ter em consideração a necessidade de estabelecer mecanismos regulatórios vinculativos que compreendam todos os níveis da cadeia de abastecimento das empresas.

Ao considerar que a “sustentabilidade compreende o encorajamento dos negócios a enquadrar decisões em termos do impacto ambiental (incluindo o clima e a biodiversidade), social e humano no longo prazo, em detrimento de ganhos no curto

⁶ https://unctad.org/system/files/official-document/wir2014_en.pdf

⁷ Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet, OCDE

⁸ <https://fecongdp.org/pdf/AlteracoesClimaticas%20net.pdf>

prazo”,⁹ a Comissão Europeia realça elementos importantes que devem distinguir modelos de negócio alternativos de abordagens orientadas exclusivamente para a geração de lucros. Compreender como uma empresa partilha os seus benefícios com a comunidade em que se insere, negocia preços com fornecedores, ou estrutura os seus processos de tomada de decisão garantindo a existência de órgãos de governança inclusivos, é, de facto, fundamental para determinar a capacidade dos negócios em contribuir para uma economia mais justa, sustentável e inclusiva.¹⁰ O contributo do setor privado será tanto mais significativo quanto maior for a aposta da UE na promoção deste tipo de negócios, em virtude da importância da sua missão social e ambiental, baseada em princípios que lhes permitem criar valor, em vez de o capturar. Neste âmbito, o apoio às micro, pequenas e médias empresas locais é igualmente importante, pelo que deve estar no centro da abordagem da UE.

Reconhecer a importância do investimento privado implica também identificar as limitações à abordagem em causa – algumas solucionáveis através, por exemplo, da aposta em regulação e da cooperação em matéria fiscal, e, outras, dependentes de uma visão mais ampla da estratégia a adotar. O princípio de acordo alcançado pela Presidência Portuguesa relativamente à obrigatoriedade do reporte por país do pagamento de impostos por parte de empresas com faturação acima dos €750 milhões (*country by country reporting* – CBCR) representa, a este respeito, um passo importante no sentido de uma maior responsabilidade fiscal. Na medida em que se estima que o continente africano perca, anualmente, o equivalente a 3,7% do seu PIB em fluxos financeiros ilícitos, o aumento da transparência a este nível pode ser importante para a colheita de fundos essenciais para o financiamento das transformações necessárias.

Para garantir que a transição verde é, simultaneamente, uma transição justa e sustentável, é igualmente importante reconhecer que, até agora, a mobilização de investimento privado não tem sido suficiente para mitigar o défice no financiamento necessário para alcançar as metas dos ODS.¹¹ É necessário, por isso, considerar outras possibilidades de financiamento que permitam mobilizar fundos importantes para a concretização da transição verde. O caso da dívida é, a este respeito, particularmente relevante, na medida em que se tem registado um aumento considerável nos níveis de endividamento do continente africano, com uma duplicação nos valores registados apenas na última década (antes ainda da pandemia) e com estimativas a apontar para um pico a rondar os 67% do PIB em 2021,¹² com todas as consequências no plano do financiamento de serviços públicos essenciais que tal implica. Face à dimensão do problema, e tendo em consideração as necessidades sem precedentes de financiamento para enfrentar os desafios colocados pela transição verde, a UE tem o dever de liderar os esforços a nível internacional para a definição de respostas que permitam resolver a questão da insustentabilidade das dívidas dos países africanos.

A par da questão da dívida, importa ainda realçar a importância da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) para colmatar a lacuna de financiamento existente. Num momento marcado pela particular volatilidade a que fluxos como o Investimento Direto

⁹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance>

¹⁰ <https://concordeurope.org/2020/12/01/mind-our-business-amplify-the-transformative-power-of-sustainable-and-inclusive-business-models-through-eu-external-action/>

¹¹ <https://www.cgdev.org/sites/default/files/Lee-Future-Private-Finance-Dev-LICS-Full.pdf>

¹² <https://www.reuters.com/article/us-africa-debt-idUSKBN27Z2OW>

Estrangeiro (IDE) e as remessas de emigrantes estão sujeitos e tendo em conta a importância de impedir que o problema da dívida seja aprofundado (através do recurso excessivo a modalidades de financiamento como os empréstimos que, em 2018, representam 74% do total de financiamento climático – face aos 53% registados em 2013),¹³ a APD assume uma importância ainda maior na relação entre a UE e o continente africano. Cabe, por isso, aos países europeus, envidar esforços que permitam cumprir com os compromissos assumidos de canalizar pelo menos 0,7% do seu RNB para APD até 2030.

Pela natureza concessional que a diferença de outros fluxos – como o investimento privado –, a APD corresponde a uma modalidade fundamental no período de transição, na medida em que permite concentrar esforços em setores fundamentais para a criação de resiliência e coesão social, essencial para o Desenvolvimento Humano. A propagação da pandemia veio reforçar esta ideia e confirmar a importância da APD na arquitetura do financiamento para o desenvolvimento. Por essa razão, para garantir que a transição verde é também uma transição justa, é necessário assegurar um aumento no volume financeiro mobilizado, evitando que o financiamento climático seja conseguido através de uma realocação de fundos já demasiado escassos dedicados à luta contra a pobreza e à redução das desigualdades.

Do ponto de vista da Sociedade Civil, o conjunto de pontos acima descritos desempenham um papel fulcral na construção de respostas capazes de fazer da transição verde uma transição justa e sustentável. A realização da Agenda 2030 depende da devida articulação entre diferentes abordagens que se complementam entre si e obriga, por isso, a um compromisso inabalável com os princípios da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável.

RECOMENDAÇÕES

- Face ao impacto da transição verde na economia africana, e para garantir que o processo é conduzido de forma justa, sustentável e que ninguém fica para trás, a UE deve disponibilizar financiamento especificamente dedicado a apoiar as comunidades afetadas e a promover o Desenvolvimento Humano durante o período de reconversão através do reforço de uma aposta clara em fundos de compensação que consagrem simultaneamente a capacitação e requalificação profissionais necessárias;
- O princípio de acordo recentemente alcançado para a redução das emissões de GEE em 55% até 2030 na UE não deve ser concretizado através da externalização de impactos para outros países – nomeadamente através da exportação de materiais tóxicos e da realocação da indústria poluente noutros locais –, cabendo à UE garantir a aplicação de padrões sociais que salvaguardem os direitos das comunidades na sua relação com o continente africano e o respeito pelos princípios da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável;
- A próxima Estratégia Conjunta África-UE representa uma oportunidade importante para o aprofundamento da cooperação entre os dois continentes em

¹³ <https://www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-18-f0773d55-en.htm>

matéria de resposta às alterações climáticas, pelo que a sua definição deve ter em consideração a necessidade de encontrar soluções para atenuar os impactos desiguais dos fenómenos climáticos extremos e contribuir para a construção de políticas destinadas a criar resiliência e robustecer a capacidade de resposta dos países;

- Para garantir uma transição justa, nomeadamente para as pessoas mais afetadas pelas mudanças decorrentes da adaptação das economias africanas à Transição Verde, é fundamental destinar o financiamento adequado para o reforço de competências nas mais diversas áreas, apostando na transferência de tecnologia acessível, na criação de oportunidades de capacitação e na partilha de recursos financeiros e técnicos, em linha com o que defende a Agenda 2063 da União Africana;
- As estratégias para a mobilização do investimento necessário para concretizar a transição verde devem ser definidas com base no envolvimento das comunidades interessadas, combinar metas climáticas e sociais, e basear a sua abordagem na prioridade em contribuir para a plena realização da Agenda 2030;
- O reconhecimento da importância do setor privado para a mobilização do financiamento necessário para a realização da Agenda 2030 e para o cumprimento dos objetivos climáticos implica que se reconheça também a necessidade de garantir que o seu envolvimento depende do cumprimento de critérios claros no plano ambiental e no respeito pelos Direitos Humanos. A UE deve, por isso, prosseguir na definição de mecanismos de *due diligence* em matéria de direitos humanos e impacto ambiental que permitam acautelar eventuais consequências negativas do envolvimento do setor privado e que sejam aplicados a partir das fases preliminares de desenho dos projetos de investimento;
- Para garantir a proteção das populações mais expostas a eventuais abusos por parte de grupos privados, a UE deve procurar desenvolver mecanismos de compensação que salvaguardem situações de violações dos Direitos Humanos e assegurem a aplicação de sanções caso se comprove a existência de crimes praticados por empresas;
- Num momento em que é fundamental associar a atividade empresarial a objetivos mais latos que contribuam para a transição verde e para a promoção de bem-estar social, a UE deve comprometer-se com o apoio a modelos de negócios inclusivos e sustentáveis que têm como principal objetivo contribuir para o desenvolvimento das comunidades em que operam e focar o estímulo nas micro, pequenas e médias empresas locais;
- Face ao volume de financiamento necessário para dar resposta às várias faces da crise que enfrentamos, a UE deve apostar em soluções que permitam libertar recursos para a implementação das medidas mais urgentes, nomeadamente no plano da dívida dos países africanos (evitando também implementar políticas que contribuam para agravar os seus níveis de endividamento) e da cooperação em matéria fiscal destinada a endereçar o problema da evasão;
- A reconfirmação, em virtude da pandemia, da importância da Ajuda Pública ao Desenvolvimento enquanto modalidade de financiamento fundamental para a promoção do desenvolvimento, deve orientar a UE na definição de uma estratégia baseada na complementaridade das diferentes tipologias de

financiamento destinadas à concretização da transição verde. Para isso, é fundamental cumprir os compromissos assumidos internacionalmente e alcançar a meta de canalizar pelo menos 0,7% do RNB para APD, e entre 0,15% a 0,20% para os Países Menos Avançados;

- Na medida em que a transição justa para uma economia mais sustentável depende da mobilização de um amplo conjunto de *stakeholders* em torno de objetivos partilhados e construídos em parceria, cabe à UE garantir que os processos em curso assentam no reforço da democracia e do Estado de Direito e promovem a ampla participação cívica, nomeadamente das Organizações da Sociedade Civil dos países parceiros.