

DOCUMENTOS DE TRABALHO

19

Orlando Simões
Ana Cristina Paulo

DOIS ESTUDOS
SOBRE O
DESENVOLVIMENTO
NOS TRÓPICOS



CESA • centro de estudos sobre áfrica

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO • UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA • RUA MIGUEL LUPI, 20 • 1200 LISBOA
Telefone 60 76 66 • Telex 65940 ISEUTL P • Fax 67 41 53

I. S. E. G.	
Biblioteca	
Serial	
89	19

por/por no +85

OFERTA



19

Orlando Simões
Ana Cristina Paulo

DOIS ESTUDOS
SOBRE O
DESENVOLVIMENTO
NOS TRÓPICOS

1990



APRESENTAÇÃO

Este caderno do CESA apresenta dois textos:

O primeiro, da autoria Dr. ORLANDO SIMÕES (Licenciado em Agronomia pelo ISA e Assistente da Escola Superior Agrária de Coimbra), intitula-se "*A Deflorestação nos Trópicos*".

O segundo - "*A acção do FMI e do Banco Mundial no desenvolvimento do sector agro-alimentar dos PVD*" - é um trabalho elaborado conjuntamente pelo Dr. ORLANDO SIMÕES e pela Dra ANA CRISTINA PAULO (Licenciada em Sociologia pelo ISCTE).

Estes trabalhos foram preparados no âmbito da disciplina de "*ECONOMIA AFRICANA*" do 8º Curso de Mestrado de Economia do ISEG, e vêm no seguimento do caderno nº 17 do CESA igualmente preparado pelos mesmos autores. As investigações foram conduzidas sob a responsabilidade do Prof. Adelino Torres.

Por razões técnicas próprias ao CESA não foi possível publicar este caderno mais cedo.

A COMISSÃO COORDENADORA DO CESA



I N D I C E

I - ORLANDO SIMÕES: "A deflorestação dos trópicos": 2

INTRODUÇÃO

1. As causas da deflorestação
2. As consequências da deflorestação
3. Uma solução integrada
 - i) Plantação de árvores de fruto plurianuais
 - ii) Intensificação da agricultura
 - iii) Floresta de produção
 - iv) O sistemas agro-florestais
 - v) A industrialização do sector florestal

CONCLUSÕES

Bibliografia

II - ORLANDO SIMÕES e ANA CRISTINA PAULO: "A acção do FMI e do Banco Mundial no desenvolvimento do sector agro-alimentar dos PVD 20

INTRODUÇÃO

1. Os programa agrícolas sectoriais
2. Os programas de desenvolvimento rural integrado
3. Os programas de ajustamento estrutural
 - i) Termos de Troca
 - ii) Reacção da oferta
 - iii) Eficiência

CONCLUSÕES

Bibliografia

I - ORLANDO SIMÕES: "A DEFLORESTAÇÃO DOS TRÓPICOS"

INTRODUÇÃO

A desflorestação nos trópicos constitui actualmente um dos principais problemas ecológicos regional e mundial, tendo em conta o impacto que pode manifestar no desequilíbrio dos ecossistemas agro-florestais específicos daquelas regiões e nas populações que os habitam, assim como nas alterações climáticas e dos ciclos biogeoquímicos globais.

Neste trabalho procuraremos apresentar de forma sucinta as principais causas e consequências da desflorestação nos trópicos, nomeadamente no que concerne aos países Africanos, e avançar, de uma forma crítica, as soluções que têm sido preconizadas para debelar a situação actual, demonstrando que só uma conjugação entre todas elas poderá obviar os resultados negativos da desflorestação tanto ao nível ecológico como ao nível económico e social das populações por ela afectadas.

1. AS CAUSAS DA DESFLORESTAÇÃO

Um estudo da F.A.O./U.N.E.P. (1), estima que, entre os trópicos, 1,9 bilhões de hectares de terra estão ocupados por florestas, dos quais 60% são florestas tropicais húmidas e os restantes florestas de zonas secas ou semi-áridas. A velocidade de destruição ou degradação destas florestas, segundo o mesmo estudo, oscila entre 0.58 e 0.32% por ano, estimando-se a sua destruição completa em cerca de 200 anos se entretanto não se verificarem alterações significativas nas políticas seguidas (Huguet, 1983).

No que concerne a Africa Sub-Sahariana, as causas da desflorestação podem situar-se em duas ordens de razões: i) Destruição temporária em consequência dos sistemas tradicionais de agricultura com pousio, associada a migrações temporárias; ii) Destruição permanente em favor de usos alternativos do solo (agricultura e construções diversas); iii) Extração de material lenhoso para a indústria, particularmente madeiras duras.

Os sistemas de agricultura tradicionais africanos, agricultura com pousio associada a migrações, apresentavam-se como uma solução viável para as zonas de solos mais pobres, garantindo não só o sustento das populações, como preservando o solo da desertificação. Nestes sistemas, a floresta permanece longos períodos a proteger o solo, apenas intercalados com um ou dois anos aproveitados para a agricultura, regenerando-se novamente de seguida a

(1) Food and Agriculture Organization / United Nations Environment Program.

floresta. Com o crescimento populacional das últimas décadas, este sistema de agricultura tornou-se insuficiente. O período de repouso dos solos, encurtado pela pressão demográfica, impossibilita uma completa regeneração do solo e seus nutrientes. Entra-se assim num ciclo vicioso em que a quebra de produtividade conduz a um menor repouso da terra o qual, por sua vez, conduzirá a menores produtividades. Este processo pode levar a grandes migrações humanas e, em casos extremos, à desertificação.

A agricultura sedentária, englobando a produção animal ou vegetal e ainda o consumo de madeira como material ou como combustível pelas populações rurais juntamente com o sistema agrícola tradicional atrás referido são, de longe, a principal causa da desflorestação. Esta situação é agravada mais uma vez pelo crescimento populacional sem um correspondente crescimento da produtividade alimentar (1) que veio destruir o equilíbrio homem / natureza, acelerando o processo da desflorestação tanto nas zonas húmidas como nas semi-áridas, através de uma maior pressão sobre a terra. No Sahel, por exemplo, com a explosão demográfica, a capacidade de produção da área agrícola foi largamente ultrapassada pelas necessidades alimentares da população existente (Huguet, 1983).

A procura mundial de madeiras duras e outros produtos florestais tropicais pela indústria, com cortes selectivos nas

(1) Recorde-se que as ajudas dos países desenvolvidos têm dado maior prioritariamente à diminuição da mortalidade, sobretudo a infantil, que à produção alimentar. G. Myrdal chega mesmo a afirmar que "a única grande transformação económica e social verificada até hoje no mundo subdesenvolvido foi a explosão populacional" (Myrdal, Cit. in., Dumont, 1969).

florestas, representa uma proporção relativamente restrita do volume total da madeira extraída não sendo, por isso, um factor muito significativo.

2. AS CONSEQUENCIAS DA DESFLORESTAÇÃO

Poder-se-á sempre argumentar que a desflorestação nos trópicos não é mais que a repetição do processo que á 100 ou 200 anos teve lugar nos países desenvolvidos á medida que crescia a população. As florestas temperadas primitivas, salvo casos pontuais de reservas botânicas, praticamente desapareceram dos países industrializados dando lugar a terras agricultadas, povoa-mentos florestais para fins industriais ou construção urbana. Dadas as diferenças edafo-climáticas entre estas regiões, o problema nos trópicos é, no entanto, diverso.

Os solos das florestas húmidas, são facilmente lixiviáveis quando privados de coberto vegetal. A intensidade e irregularidade das chuvas arrastam facilmente os nutrientes do solo tornando-os frequentemente pobres e degradados.

Nas zonas semi-áridas, a falta de coberto arbóreo conduz a perdas apreciáveis na produtividade agrícola. Nestas regiões, para além da aceleração da erosão, a falta de vegetação provoca uma redução da matéria orgânica tanto de origem vegetal como animal. Cerca de 20% das forragens para o gado destas regiões provém das folhas de árvores e arbustos (Spears, 1985). A desflorestação causa o declínio da produção animal, o que por sua vez diminui a matéria orgânica ao nível do solo, por menores quanti-

dades de excrementos disponíveis sob a forma de adubo orgânico, contribuindo assim para a diminuição da produtividade destes solos. O êxodo rural é assim acelerado, caminhando-se para um processo de desertificação através da erosão do solo quer pela falta da regeneração completa dos nutrientes, quer pela menor capacidade de retenção para a água.

Nos terrenos mais ricos tem-se protegido o solo recorrendo à plantação de espécies arbóreas e arbustivas plurianuais (cacau, palmeira, café, coco etc.) permitindo uma produção contínua e sustentável por várias dezenas de anos. O problema agrava-se quando o sistema de produção agrícola se baseia na pecuária e/ou culturas anuais, expondo o solo mobilizado durante longos períodos sem qualquer cobertura vegetal. Particularmente nas regiões de declives acentuados, a ausência de vegetação diminui acentuadamente a capacidade do solo para a retenção da água, a qual passa a correr preferencialmente em superfície em detrimento da infiltração profunda que alimenta os lençóis de água subterrâneos. Com chuvas intensas formam-se enxurradas periódicas que intensificam os fenômenos de erosão hídrica arrastando sedimentos que irão açorear rios e barragens.

Cerca de trinta países em desenvolvimento sentem actualmente uma crise de combustível lenhoso, o qual constitui cerca de 25% do total de energia consumida. O efeito negativo desta penúria faz-se sentir no tempo dispendido na procura de lenha, sobretudo por mulheres e crianças, pelo seu preço nas pequenas cidades onde se chega a consumir 25 a 30% do orçamento em combustível e pela utilização de excrementos secos de animais e resíduos de culturas. Estes resíduos são usados como combustível alternativo,

contribuindo para o decréscimo da produtividade dos solos por não serem utilizados como fertilizantes (Spears, 1985).

Mas as consequências da desflorestação ultrapassam o âmbito meramente regional, tendo impacto ao nível de todo o bioma terrestre. Os crescentes apelos de algumas correntes pseudo-ecologistas para se parar com a destruição das florestas húmidas com o argumento de que elas são "o pulmão do mundo" é cientificamente injustificado por duas razões: i) A floresta é exactamente o oposto a um pulmão: consome dióxido de carbono e liberta oxigénio; ii) Uma floresta, seja tropical ou temperada, quando em equilíbrio natural, apresenta um estado de equilíbrio entre o oxigénio libertado e o dióxido de carbono consumido. Não será portanto absurdo afirmar que, se queremos uma floresta produtora de oxigénio, isso simplesmente significa que é necessário cortá-la (Huguet, 1983). Apesar da argumentação ser incorrecta, a preocupação actual da comunidade internacional (manifestada por exemplo na recente cimeira em Paris dos sete países mais desenvolvidos) não deixa de estar factualmente documentada. No estado actual do conhecimento, a concentração de CO₂ na atmosfera teria aumentado 15% no último século. A contribuição da desflorestação para este aumento não é pacífica entre os investigadores, variando de 0.1 a 0.35 vezes, para uns, e 0.80 a 1.6 segundo outros, ^{relativamente} à contribuição dos combustíveis fósseis (Spears, 1979). De qualquer modo, o aumento de CO₂ na atmosfera, a continuar, poderá ter efeitos negativos para a vida na Terra, através do efeito de estufa que aumenta a temperatura média ao nível de todo o Globo.

Em suma, o impacto da desflorestação nos trópicos faz-se

sentir ao nível da produtividade agrícola, fenómenos de desertificação, estado de conservação de bacias hidrográficas e cursos de água, disponibilidade de combustível lenhoso, oferta de produtos industriais e perda da diversidade biológica dos ecossistemas tropicais (Spears, 1985) e ainda alterações geoclimáticas.

3. UMA SOLUÇÃO INTEGRADA

Quando analisadas globalmente, muitas das limitações ao controlo da desflorestação têm sido mais de natureza institucional e política que de natureza técnica ou económica. Existem já soluções técnicas para a maioria dos problemas causados pela desflorestação e, contrariamente ao que normalmente se pensa, os projectos de investimento no desenvolvimento e conservação da floresta são economicamente rentáveis (quadro 1).

Quadro 1. Comparação da rentabilidade de diferentes tipos de projectos financiados pelo Banco Mundial:

Tipo de projecto	N. projectos financiados	Taxa de rentabilidade (%)
Floresta industrial	15	10-15
S. Agro-florestal/ combustível lenhoso	27	15-30
Floresta de protecção	8	15-28

Fonte: F.M.I. cit. in. Spears, 1985

No entanto, não tem havido, por parte das instituições internacionais e dos países interessados, uma consciencialização política para o impacto da desflorestação no bem estar das populações e na degradação do meio ambiente, agravado por algumas das medidas tomadas se terem mostrado desajustadas. A ajuda internacional necessária para um impacto efectivo no controlo da desflorestação seria aproximadamente 800 milhões de dólares U.S.A. por ano, o dobro dos montantes actualmente dispendidos, o que representaria ainda assim cerca de 2% das ajudas totais da O.C.D.E. aos países do terceiro mundo (Spears, 1985).

Neste contexto, destacaremos seguidamente as principais vias possíveis de actuação dentro e fora do âmbito regional que, quando utilizadas conjuntamente, poderão contribuir para diminuir os problemas levantados pela desflorestação.

i) Plantação de árvores de fruto plurianuais:

O incremento da plantação de árvores e arbustos plurianuais, tais como o café, cacau, palmeira, chá etc., a luz da experiência das últimas décadas seria, à partida, uma solução recomendável. No entanto, os solos africanos são frequentemente demasiado pobres e ácidos para suportarem essas culturas. Por outro lado, verificam-se fortes limitações do mercado mundial para absorver um aumento significativo dessas produções (1). Este problema tende a agravar-se com o desenvolvimento tecnológico dos países mais industrializados onde se encontram cada vez em maior quantidade

(1) Estima-se que apenas 2% da área desflorestada poderia ser usada nestas culturas sem prejuízos sérios ao nível do mercado.

substitutos alternativos para um número crescente de matérias primas provenientes dos países em desenvolvimento.

ii) Intensificação da agricultura:

Foi esta uma das principais soluções encontradas para o caso europeu. Em França, por exemplo, a duplicação da população dos últimos cem anos foi acompanhada por igual duplicação da área florestal, simplesmente porque a produção agrícola foi multiplicada três a cinco vezes, diminuindo consideravelmente a pressão da população sobre a terra (Huguet, 1983).

A intensificação da agricultura em África, tanto no período colonial como depois das independências, verificou-se quase exclusivamente no sector de exportação. Numa primeira fase, os colonos aplicaram localmente a tecnologia levada das metrópoles, adaptando-a às condições locais de cultura extensiva para exportação. Enquanto isso, mantinha-se um sector tradicional voltado para a produção interna ou simplesmente para a autosubsistência. Este sistema dualista manter-se-ia praticamente inalterado em muitos países depois da independência, continuando a existir por um lado o sistema tradicional muito pouco desenvolvido e agravado pelo aumento populacional e, por outro lado, grandes explorações frequentemente na posse do estado ou de cooperativas de produção fortemente por ele apoiadas.

A intensificação da agricultura no que respeita à produção de bens de consumo interno permitiria diminuir a pressão sobre a floresta na medida em que possibilitaria produzir mais por unidade de área. Levanta-se no entanto aqui toda a problemática ligada ao desenvolvimento do sector agrícola tradicional com

dificuldades já comprovadas pelos significativos insucessos no quadro dos projectos de desenvolvimento rural apoiados pela Banco Mundial (Blackwood, 1988). Sejam quais forem as melhorias conseguidas de futuro nesta área, será sempre um processo lento e demorado, em oposição aos objectivos normalmente definidos no âmbito dos projectos de desenvolvimento acelerado preconizados por algumas instituições internacionais. Em nossa opinião, a via que se afigura melhor adaptada no curto prazo para a intensificação da agricultura em Africa, nomeadamente nas zonas húmidas e de agricultura tradicional, passa pela difusão em mais larga escala dos sistemas agro-florestais adiante analisados.

iii) Floresta de produção:

A floresta explorada segundo os moldes tradicionais não contribui de modo significativo para o desenvolvimento das populações que serve, seja pelos rendimentos que pode proporcionar, seja pela criação de novos empregos. De facto, a floresta tradicional dos países em desenvolvimento emprega relativamente poucas pessoas e não contribui para a melhoria da balança de transações do sector, já que as suas exportações são feitas genericamente em material bruto, enquanto as importações afectam produtos finais como o papel, conglomérados, etc., de alto valor acrescentado. Por outro lado, explorações florestais do tipo industrial sem salvaguarda adequada de mecanismos de protecção e conservação, têm contribuído para a degradação florestal em alguns países. Por exemplo, as estradas abertas para efectuar os povoamentos têm providenciado fácil acesso aos agricultores que rapidamente esgo-

tam os solos sem capacidade para culturas agrícolas anuais sustentáveis. A intensificação da produção florestal acarreta sempre uma diminuição da diversidade botânica e faunística com consequências negativas na incidência de pragas e doenças florestais.

Por tudo isto, países tradicionalmente exportadores de madeiras duras, como a R.P. do Congo, Camarões, Gabão, Costa do Marfim, Libéria, Zaire ou Papua Nova Guiné, veem hoje perigar as suas possibilidades de exportação dado os actuais níveis de gestão florestal e reflorestação.

O conceito de gestão florestal geralmente aceite, implica o uso da floresta de acordo com um plano racional cujo objectivo é obter, de um modo sustentável, a máxima produtividade dos bens e serviços desejados, preservando simultaneamente a qualidade do meio ambiente (Alves, 1982). Segundo este conceito toda a floresta que esteja convenientemente gerida, não só se encontra na máxima produção sustentada, como fica automaticamente protegida contra muitos tipos de degradação seja humana seja natural. Enquanto as florestas temperadas se encontram normalmente bem geridas, no total das florestas tropicais húmidas apenas 4.4% se encontram sobre qualquer tipo de gestão, encontrando-se estas sobretudo na Índia onde predominam florestas de uma só espécie. Em África as florestas associam normalmente várias espécies, tornando a sua gestão mais difícil sobretudo em termos técnicos. Neste campo várias tentativas têm sido feitas nas ex-colónias britânicas e países francófonos mas sem resultados práticos assinaláveis.

No que respeita a reflorestação ela não tem merecido a

devida atenção por parte dos governos dos PVD's. A razão de plantação/ desflorestação tem sido 1/29 em Africa, 1/10.5 na América Tropical e 1/4.5 na Asia Tropical (Huguet, 1983), encontrando-se muito abaixo do que seria desejável para minorar os efeitos da desflorestação.

iv) Os sistemas agro-florestais:

Sobretudo nas zonas tropicais húmidas, os sistemas agro-florestais têm-se apresentado nesta última década como a solução mais interessante tanto no que respeita à protecção do solo e meio ambiente, como à produção sustentável de bens alimentares para autosubsistência ou exportação.

O conceito de sistema agro-florestal traduz uma categoria muito lata de uso do solo, apresentando em comum a consociação de culturas herbáceas, e/ou criação de animais, sob coberto de culturas arbóreas. Trata-se de uma prática tradicional que não tem merecido o interesse dos investigadores. Nos finais da década de 70 começou a aparecer alguma literatura sobre o assunto, tendo então proliferado as experiências em diversos países como a Serra Leoa, Togo, Quênia, Nigéria, Congo, Gana, Costa do Marfim, para só citar alguns países africanos. Poder-se-á aqui encontrar cacau, café ou bananas entre linhas de *Terminalia superba* ou *Cordia alliodora*; culturas agrícolas de pequeno porte e pecuária sob coberto de palmeiras, coqueiros, etc. (Jarovelli, 1985 e Macdonald, 1982).

Os inconvenientes técnicos geralmente apontados à consociação de duas culturas, como seja a incompatibilidade de práticas

culturais de uma com as necessidades da outra com ela consociada, são mais pertinentes quando se atingem determinados índices de intensificação (1).

Em sistemas menos intensivos, as vantagens dos sistemas agro-florestais são múltiplas: i) diminuição dos custos de implantação: enquanto os projectos estritamente florestais ou agrícolas com culturas plurianuais apresentam um período de maturação mais ou menos longo, esse período poderá ser encurtado se as entre-linhas das culturas forem ocupadas por culturas anuais compatíveis; ii) aumento do rendimento por hectare: por se tratarem de sistemas multiobjectivo em que se pretende conjugar a produção agrícola com a produção florestal, obtenção de combustível lenhoso e preservação do solo, os projectos elaborados segundo esta óptica apresentam normalmente uma rendabilidade superior aos projectos de apenas um objectivo (quadro 1); iii) consociação de culturas de exportação e de consumo interno: o divórcio tradicional entre estes dois tipos de culturas poderá, por esta via ser atenuado, contribuindo para uma melhor afectação dos recursos e uma melhor redistribuição dos rendimentos gerados pelas exportações.

(1) Por exemplo as consociações tradicionais em Portugal de milho e feijão ou vinha e oliveira deixaram de ter importância quando a intensificação destas culturas, imposta pelos actuais níveis de produtividade e rendabilidade, não se compadece com o uso múltiplo do solo num contexto de agricultura familiar de menor recurso a "inputs" de origem industrial.

Concluindo afigura-se-nos ser esta forma de exploração da terra a mais adequada para a maioria das situações das florestas tropicais húmidas, atendendo às exigências ecológicas típicas destes ecossistemas e às necessidades económico-sociais das populações que os habitam.

v) A industrialização do sector florestal:

Entre as medidas a tomar fora do sector da produção florestal, destacaremos a necessidade de incrementar a industrialização a jusante da floresta. O aumento desta industrialização afigura-se-nos como uma via aceitável a seguir já que contribuiria para a criação de novos postos de trabalho e para a valorização das matérias primas tradicionalmente exportadas. No caso específico dos produtos florestais, são imensas as possibilidades de industrialização, calculando-se em cerca de 3 mil as combinações possíveis de obter com base nos produtos primários da floresta (King, 1980). Esta diversidade de situações, possibilita soluções adaptadas a qualquer nível de intensificação de capital ou de trabalho desde a indústria de papel, às pequenas serrações da orla da floresta. A escassez de capital, a reduzida dimensão dos mercados e a abundância da mão-de-obra disponível, apontam para soluções de trabalho intensivo com uma tecnologia facilmente adaptável às situações concretas destes países.

As diferenças que se podem encontrar nas regiões tropicais no que diz respeito aos regimes políticos vigentes, política de uso do solo e posse da terra, estado de desenvolvimento, densi-



dade populacional, condições edafo-climáticas específicas, etc., evidenciam uma grande diversidade de situações para as quais se terão de encontrar as soluções mais adequadas. No entanto, todas as soluções anteriormente apontadas apresentam limitações mais ou menos acentuadas no seu alcance que recapitularemos sucintamente: A plantação de árvores de fruto tropicais como o cacau, café, etc., têm limitações ao nível de exigências do solo e do mercado internacional. A intensificação da agricultura tradicional parece-nos ser um processo demasiado lento face à gravidade da situação actual. A floresta de produção não poderá ultrapassar determinados limites, sob risco de se perder muita da diversidade biológica que caracteriza ainda os ecossistemas tropicais, além de problemas específicos de gestão destas florestas. Os sistemas agro-florestais, se bem adaptados às florestas húmidas, têm exigências nutricionais de difícil adaptação às regiões semi-áridas onde apenas poderá existir com preocupações essencialmente de protecção. Finalmente, a industrialização encontrar-se-á sempre limitada pelos recursos financeiros que sempre são exigidos e que constituem um dos principais problemas no âmbito do desenvolvimento.

Em conclusão, pensamos que a via a seguir vai no sentido de uma integração das soluções melhor adaptadas às condições específicas de cada situação concreta, enquadradas no contexto do desenvolvimento global dos países do "Terceiro Mundo", tornando-se fundamental uma maior vontade política para a solução deste problema por parte da comunidade internacional, particularmente dos países mais desenvolvidos. De facto, as soluções anteriormente referidas, e pelas limitações que lhes são inerentes, não

poderão de per si solucionar o problema da desflorestação nos trópicos, tendo em conta a gravidade da situação e as interligações económico-sociais que comportam. No entanto deverá cada uma contribuir, dentro dos seus limites, para a resolução global do problema. Por outro lado, apresentando esta problemática uma vertente com implicações a nível mundial, parece-nos recomendável uma solução ao mesmo nível com uma participação mais explícita dos países mais ricos, começando a "pagar" os benefícios que indirectamente usufruem pela manutenção de uma terra ecologicamente mais equilibrada.

CONCLUSÕES

As principais causas da desflorestação nos trópicos encontram-se indirectamente relacionadas com o aumento da população. Este aumento provoca uma maior pressão sobre a terra, através de uma maior procura de solos para a agricultura (permanente ou de pousio), e por uma maior recolha de combustível lenhoso como fonte de energia.

As elevadas taxas de desflorestação que hoje se verificam nas florestas tropicais têm contribuído para uma diminuição da produtividade agrícola, para o aumento da tendência para a desertificação nas zonas semi-áridas, para o aumento da erosão das bacias hidrográficas e açoreamento dos cursos de água, para a diminuição dos recursos em material lenhoso para combustível e indústria e, a nível mundial, para o aumento da concentração do

CO2 na atmosfera, cujo impacto não está ainda convenientemente avaliado em termos de longo prazo.

A solução que preconizamos para o problema da desflorestação deverá passar por uma integração das diversas soluções possíveis dentro e fora do sector florestal. No primeiro caso apontamos uma intensificação da produção florestal com programas de reflorestação e conservação do meio ambiente e, sobretudo, uma maior difusão dos sistemas agro-florestais. Fora do sector, será fundamental a intensificação da produção agrícola e o incremento de indústrias transformadoras de produtos florestais com tecnologia adaptada à realidade económico-social dos países envolvidos, predominantemente assentes em trabalho intensivo.

Todas estas soluções, e porque o problema interessa a toda a humanidade, só poderão contribuir efectivamente para a diminuição dos efeitos da desflorestação, se enquadradas por um ambiente favorável a um nível macroeconómico e por uma vontade política, tanto a nível nacional como internacional para encontrar uma solução integrada para o problema.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, A.M. - "Técnicas de produção florestal". I.N.I.C. Lisboa. 1982.
- BLACKWOOD, J. - "A experiência do Banco Mundial com o desenvolvimento rural". in, Finanças e desenvolvimento, Dez. 1988. p.12 a 15.
- DUMONT, R. e MAZOYER, M. - "Desenvolvimento e socialismo". Paris. 1969. Trad. port. Lisboa. 1977.
- HUGUET, L. - "Replenishing the world's forests: the future of the world tropical forests". in, Commonwealth Forestry Review, 62(3), 1983, p. 195 a 200.
- KING, K.F.S. - "Forestry's contribution to social and economic development". in, Commonwealth Forestry Review, 59(4), 1980, p. 515 a 525.
- MACDONALD, L. - "Agro-forestry in the african humid tropics". in, Commonwealth Forestry Review, 61(1), 1982, p. 43 a 45.
- NEIL, P.E. e JACOVELLI, P.A. - "Agroforestry as an aid to rational rural development in Vanuatu". in, Commonwealth Forestry Review, 64(3), 1985, p. 259 a 266.
- ROCH, L. - "Forestry and famine: arguments against growth without development". in, Commonwealth Forestry Review, 65(2), 1986, p. 99 a 108.
- SPEARS, J. - "Can the wet tropical forest survive?". in, Commonwealth Forestry Review, 58(3), 1979, p. 165 a 180.
- SPEARS, J. - "Deforestation issues in developing countries: the case for an accelerated investment programme". in, Commonwealth Forestry Review, 64 (4), 1985, p. 313 a 343.

II - ORLANDO SIMÕES e ANA CRISTINA PAULO:

"A acção do FMI e do BANCO MUNDIAL no desenvolvimento do sector agro-alimentar"

INTRODUÇÃO

Neste trabalho analisaremos a evolução da acção das principais instituições internacionais ligadas ao desenvolvimento, o Fundo Monetário Internacional (F.M.I.) e Banco Mundial, no âmbito do sector agrícola dos chamados Países em Vias de Desenvolvimento (PVD's). Nele mostraremos que as sucessivas limitações verificadas nos projectos de investimento apoiados por estas instituições conduziram a que, de uma preocupação centrada na produção estritamente agrícola se passasse para um modelo de desenvolvimento rural mais alargado, com medidas dentro e fora do sector agrícola, de modo a conseguir-se uma maior eficiência quer na concepção e elaboração de projectos no sector agrícola dos PVD's, quer na sua própria implementação. Este percurso compreende essencialmente três fases a saber : os programas agrícolas sectoriais, os programas de desenvolvimento rural integrado e, em continuação destes, os programas de ajustamento estrutural. Esta evolução, e será esta a nossa tese, contribuirá para um desenvolvimento mais equilibrado do sector agro-alimentar dos PVD's, pese embora as dificuldades existentes na aplicação das medidas de politica adoptadas.

1. OS PROGRAMAS AGRICOLAS SECTORIAIS

O Fundo Monetario Internacional (F.M.I.) e, em certa medida, o Banco Mundial desempenham um papel fundamental nos empréstimos e financiamentos de projectos nos países em desenvolvimento, não só pelas suas verbas próprias mas, sobretudo, pela confiança que imprimem aos financiadores internacionais privados, mediante os acordos firmados com os governos dos países beneficiados.

A acção do F.M.I. sempre se pautou por uma preocupação de natureza macroeconomica, com programas de estabilização essencialmente voltados para os ajustamentos das balanças de pagamento, esquecendo que o problema fundamental dos P.V.D. é o seu desenvolvimento. A filosofia do sistema estabelecido em Bretton-Woods, pensado para assegurar o equilibrio monetário internacional, tem satisfeito sobretudo os interesses dos países desenvolvidos, aparecendo como condicionante das políticas de desenvolvimento das economias dos P.V.D. (Ahmed, 1982). Daí que, sendo a maioria das questões de politica agricola de natureza microeconomica, nas suas relações com os países membros o Fundo tem deixado normalmente estas questões a cargo do Banco Mundial.

A politica seguida pelo Banco nas decadas de 50 e 60, defendia que os programas sectoriais deveriam ser aplicados de per si, defendendo-se um desenvolvimento puramente agricola a fim de garantir a segurança alimentar de uma população em franco crescimento. A nível macroeconómico estes programas dependiam demasiado dos incentivos à produção pela via dos preços, dedicando pouca atenção ao papel institucional e da estrutura social. Ao nível das explorações agricolas os programas acentavam em propostas de

alteração do sistema de produção tradicional, tomando como modelo as alterações tecnológicas entretanto adoptadas nos países mais desenvolvidos. Estava-se na época da grande aposta no melhoramento genético das plantas, apoiado por sistemas de produção de capital intensivo com recurso a grandes quantidades de "inputs", sobretudo de natureza química, que ficaria conhecido por "Revolução Verde".

Os desequilíbrios individuais e regionais originados por este tipo de política são reconhecidos pelo próprio Banco e fazem-se sentir até em Africa apesar de não se terem sentido ai grandemente os efeitos da revolução verde (1).

Os grandes beneficiários são os detentores de grandes explorações situadas em solos ricos, de zonas de fácil irrigação, com capacidade financeira ou possibilidade de lhe ter acesso, ficando de fora a maioria dos pequenos e médios agricultores que detêm a maior parte da produção alimentar na maioria dos P.V.D..

Finalizando, concluimos com David Hopper (2): "Os recursos financeiros postos anualmente a disposição da agricultura africana pelas instituições internacionais constituiriam recursos suficientes para assegurar um desenvolvimento coerente se, no passado, tivessem sido investidos em concertação com os seus principais interessados, ou seja, os agricultores (Bahus, 1989).

(1) Foram as regiões irrigadas que mais beneficiaram da revolução verde. No Mali, por exemplo, os rendimentos dos orizicultores do "gabinete do Niger" são largamente superiores aos de outras categorias de agricultores como por exemplo os cultivadores de milho e sorgo em regime pluvial (Bahus, 1989).

(2) Vice-presidente do gabinete de planificação e pesquisa do Banco Mundial.

2. OS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO

Em 1973, o Banco Mundial adoptou formalmente a sua estratégia de desenvolvimento rural. Constatando que as novas variedades de cereais tiveram pouco impacto sobre os rendimentos dos pequenos agricultores africanos (1) e, por outro lado, diante da penetração da pobreza e da fome, "defendeu-se vigorosamente a ideia de que a saúde, nutrição, educação, habitação e serviços relacionados, deveriam ser fornecidos pelos programas de desenvolvimento..." (Blakwood, 1988, p.12), além de uma maior disponibilização de factores e serviços. Esta nova estratégia, baseada na experiência governamental, agências bilaterais diversas e organizações não governamentais na área do desenvolvimento rural, difere da abordagem tradicional em dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar ela visa a introdução de mudanças em todo o sector rural de modo mais explícito e abrangente contemplando novos serviços e factores de produção no sector agrícola e fora dele. Em segundo lugar os projectos visam estritamente os pobres: as operações de desenvolvimento rural eram consideradas como tal se, pelo menos metade dos seus benefícios directos se destinassem aos pobres (2).

(1) No Quênia os pequenos agricultores rapidamente subaproveitaram as potencialidades oferecidas pelo milho híbrido por a sua cultura não se adaptar aos seus hábitos culturais.

(2) O Banco definia o limiar de rendimento abaixo do qual se consideraria situações de pobreza absoluta em 50 dólares U.S.A. (p. const., 1960). Estimou-se 80% dos 750 milhões de pobres viveriam em zonas rurais situando-se 70, 22 e 8% nos países em desenvolvimento respectivamente da Ásia, África e América Latina (Blakwood, 1988, p.13).

Entre 1974 e 1986 o Banco emprestou 38,5 biliões de dólares U.S.A. para 943 projectos agrícolas dos quais 498 eram projectos de desenvolvimento rural. Os objectivos de ordem social sobre os pequenos agricultores foram satisfatoriamente atingidos segundo a análise do Departamento de Avaliação de Operações do Banco. O mesmo não se poderá dizer da principal meta da produção agrícola (aumento da produtividade em 5% ou a duplicação do seu índice de crescimento tradicional). Os maiores índices de insucessos deram-se na África sub-sahariana, onde apenas 1 em cada 3 projectos foi bem sucedido (Blakwood, 1988, p.13). As razões destes insucessos são de diversa ordem e poderão ser sintetizadas:

- Tempo demasiado curto de duração dos projectos, incompatível com os resultados no meio agrícola ou rural, onde imperativos de natureza biológica e social obrigam a progressos relativamente lentos.

- Necessidade de aperfeiçoamento das instituições e recursos humanos nos países beneficiados não só para a implementação dos projectos como também para a sua própria concepção e elaboração participativa.

- Dificil adaptação das tecnologias exteriores e pouca atenção às melhorias que utilizam tecnologia local ou pouco transformada.

- Falta de pesquisa agrícola e serviços de extensão rural nos países em causa.

- Projectos demasiado abrangentes, de difícil gestão, e com resultados difíceis de quantificar.

- Fraca informação sobre os beneficiários, onde se verifica frequentemente uma grande diversidade de etnias e participação

muito significativa de mulheres.

- Frequente desfasamento entre os objectivos do projecto e as condições de política macroeconómica, nomeadamente no que respeita à política de preços, taxa de câmbio, uso e posse da terra, etc.

A constatação destas insuficiências, influenciadas e influenciadoras pelas novas "Correntes alternativas" surgidas no âmbito das teorias sobre desenvolvimento, conduziram o Banco a aperfeiçoamentos constantes quer nos objectivos quer nos processos de implementação dos projectos, optando cada vez mais por projectos mais pequenos e menos complexos, com maior realce para as questões institucionais, maior participação das populações locais e melhor enquadrados numa política sectorial e macroeconómica no quadro de medidas de ajustamento estrutural e sectorial.

3. OS PROGRAMAS DE AJUSTAMENTO ESTRUTURAL

Nos países menos desenvolvidos, verificou-se nos últimos anos uma maior cooperação entre os técnicos do F.M.I. e B.M. na elaboração de programas de ajustamento estrutural, sobretudo naqueles em que o sector agrícola desempenha um papel fundamental. Esta cooperação resulta da necessidade sentida em aumentar efectivamente a eficiência da produção e as exportações agrícolas dos países menos desenvolvidos, dado o peso da agricultura no conjunto da economia e o seu papel na evolução dos indicadores macroeconomicos destes países, tendo em conta os sucessos limitados com os anteriores projectos.

Utilizando como base 36 programas apoiados pelo Fundo em vigor em 1985/86, Johnson (1988) identifica as principais preocupações daquela organização no âmbito dos programas de ajustamento:

i) termos de troca:

Em muitos países de baixo rendimento, a comercialização de produtos agrícolas, sobretudo os ligados ao sector exportador, é feita por "Juntas" directamente dependentes dos poderes públicos. Em muitos casos, os preços pagos ao produtor são inferiores aos que poderiam ser pagos num sistema de concorrência, resultando a diferença numa taxa que reverte como receita a favor do Estado. Neste quadro, grande parte dos projectos preconiza mudanças nos preços agrícolas no sentido de aumentar os preços fixados à produção ou medidas tendentes a liberalização dos mercados. Para obviar à diminuição das verbas no orçamento dos governos impostas por esta subida de preço, estas medidas são normalmente tomadas em consonância com alterações da taxa de câmbio, geralmente uma desvalorização (Johnson, 1987).

ii) reacção da oferta:

Os resultados da acção do aumento dos preços sobre a oferta depende, em primeira instância, da sua elasticidade. No caso da agricultura, importa fazer distinção entre as culturas anuais e plurianuais, com comportamentos significativamente diferentes na resposta da produção às variações do preço, sendo esta tanto menor quanto maior a longevidade das espécies. Por outro lado, existem outros factores condicionantes da oferta para além do preço, sobre os quais se procura também actuar nos programas de ajustamento. Johnson (1988) aponta, neste caso, a necessidade de

se levar em consideração as unidades de produção agrícola do tipo familiar como unidades multifacetadas onde coabitam sectores de subsistência e sectores voltados para o mercado. Além disso os programas actuam também na criação de agências bancárias no meio rural de modo a diminuir os mecanismos parabancários paralelos, medidas de assistência técnica e fornecimento de "inputs", e ainda melhoria das redes de comunicações e circuitos de comercialização.

iii) Eficiência:

As preocupações dos programas de ajustamento no âmbito da eficiência intra e intersectorial, vão no sentido de se conseguir uma optimização dos recursos, através da sua aplicação nos sectores mais produtivos. Para isso, torna-se fundamental apontar-se para uma estrutura óptima de preços relativos nos diferentes sectores da actividade económica, evitando subsídios que distorcem essa estrutura, de modo a obter taxas de retorno do capital idênticas em todos os sectores. Com este objectivo têm sido tomadas diversas medidas das quais destacamos:

- aumento da eficiência dos investimentos públicos.
- ampliação do número das instalações bancárias no meio rural, de modo a que a poupança e recurso ao crédito passe pela via bancária em detrimento de mecanismos paralelos.
- aperfeiçoamento da estrutura de impostos e gastos orçamentais, privilegiando-se os impostos sobre o consumo em vez da produção.
- medidas fiscais conducentes à redução dos direitos de importação de "inputs" e redução gradual das taxas sobre exporta-

ções agrícolas.

No que respeita à eficiência intrasectorial, as medidas tomadas vão no sentido de um maior aperfeiçoamento dos serviços de apoio à agricultura bem como uma maior racionalização das actividades das empresas públicas na área agrícola. Os meios de armazenamento e transporte são normalmente apontados como grandes condicionadores do crescimento da produção assim como a falta ou a ineficiência de serviços de extensão rural adequados.

Nos programas de ajustamento estrutural as preocupações referidas vão no sentido de se integrar a política agrícola num conjunto mais alargado de medidas que afectam toda a economia (Braverman e Hammer, 1988). O sector agrícola aparece assim integrado num todo com inter-relações de âmbito macroeconómico, tornando-se fundamental um diálogo aprofundado entre as instituições credoras e os países beneficiados, de modo que as políticas seguidas estejam em consonância com as medidas de apoio prestadas (Diawara, 1989). Deste modo, constatamos aqui preocupações com implicações económicas e sociais de âmbito muito mais lato que os anteriores programas, em que o desenvolvimento do sector agrícola era considerado num ambiente mais restrito de crescimento da produção.

CONCLUSOES

Nos programas de desenvolvimento apoiados pelo FMI e Banco Mundial, o papel destas instituições é importante não só pela sua capacidade financiadora, como pelos acordos firmados com os governos dos PVD's a que se destinam esses programas, dando confiança as instituições financeiras internacionais privadas que podem assim participar nesses programas.

Durante os anos 50 e 60, o FMI preocupava-se quase exclusivamente com as questões macroeconómicas dos seus programas de estabilização, deixando as questões sectorias a cargo do Banco Mundial. Por esta altura, o Banco defendia um crescimento agrícola baseado na transferência do modelo tecnológico dos países industrializados, através de um movimento que ficou conhecido por "revolução verde". A partir da década de 70, e face às limitações verificadas nos resultados desses projectos, o FMI e Banco Mundial passaram a colaborar estreitamente na concepção elaboração e acompanhamento dos projectos agrícolas, adoptando uma filosofia que revela uma maior preocupação pelas condições económico-sociais em que são desenvolvidos. Os projectos passam a preocupar-se com os pequenos agricultores e os pobres, além de conterem medidas de política dentro e fora do sector agrícola. Mais recentemente, no âmbito dos programas de ajustamento estrutural, as características dos projectos de desenvolvimento rural alargaram-se ainda mais, passando a estar directa ou indirecta ligados a medidas estruturais mais genéricas que afectam toda a economia dos países beneficiados.

Os sucessos alcançados, se bem que longe de se mostrarem

satisfatórios nos objectivos defenidos a priori, permitem pelo menos perspectivar o caminho a seguir. Concluimos assim que, só medidas integradas abrangendo os diversos sectores da economia de um país, levando em conta as suas próprias especificidades e com a participação dos agentes economicos locais, poderão contribuir efectivamente para alcançar sucessos reais no desenvolvimento do sector agrícola dos PVD's.

BIBLIOGRAFIA

- BAHUS, J. - "Stratégie pour une Afrique vert", in, Jeune Afrique Economie, n. 119, Mai, 1989, p. 80-82.
- BLACKWOOD, J. - "A experiência do Banco Mundial com o desenvolvimento rural", in, Finanças e Desenvolvimento, Dez., 1988, p.12-15.
- BRAVERMAN, A., HAMMER, J. - "Modelos computacionais para analise de politica agrícola", in, Finanças e Desenvolvimento, Junho, 1988, p.34-37.
- DIWARA, M. - "Vers un partenariat total", in, Africa Internacional, Abidjan, Marco, 1989, p.87-88.
- JOHNSON, O.E.G. - "Desvalorizações da moeda e expansão de exportações", in, Finanças e Desenvolvimento, Marco, 1987, p.23-26.
- "A agricultura e os programas de ajuste apoiados pelo Fundo", in, Finanças e desenvolvimento, Junho, 1988, p.38-40.

