

Dilemas da agricultura africana

Existem muitos debates acerca da agricultura no mundo e em África. Embora os diversos assuntos não possam ser analisados em separado, este texto põe ênfase no dilema entre a produção agrícola para o mercado interno e/ou para exportação. Aborda-se o assunto numa perspectiva da política económica e no âmbito das políticas agrárias. É feito um breve resumo histórico e analisa-se em particular as actuais políticas. São apresentadas informações retiradas do *Anuário Estatístico 2005-2006* (o último) da FAO (Food and Agricultural Organization) e da Divisão Estatística da mesma organização.

Da colonização à independência

Com a colonização, as primeiras estratégias económicas pretendiam extrair recursos, designadamente bens agrícolas e minerais para as indústrias metropolitanas. Vigorava então a prioridade das exportações. Estas culturas não eram praticadas pelos agricultores africanos. Foram introduzidas pelas grandes plantações protegidas pelas administrações coloniais que as privilegiavam na distribuição de terra, no recrutamento de mão-de-obra, na segurança dos territórios e através de políticas económicas que favoreciam a produção e exportação. Estas empresas estavam quase sempre associadas ao capital industrial nas metrópoles. Posteriormente foram implantados colonatos com os mesmos objectivos.

Com o aumento da colonização europeia, foi necessário produzir bens alimentares não tradicionalmente produzidos pelas agriculturas locais (como por exemplo o trigo), cuja importação começava a pesar na balança de pagamentos. Alguns foram introduzidos pelos agricultores imigrados, outros obtidos através da geração de excedentes dos produtores locais, geralmente de muito pequena escala, por meio da progressiva integração no mercado através de vários mecanismos, económicos (rede comercial rural e criação de novas procuras e consumos, assalariamento, impostos) e administrativos/compulsivos (trabalho obrigatório, impostos

pagos em moeda, etc.).

Pode-se considerar que as duas estratégias — exportação e consumo interno (ou, dito de outra forma, substituição de importações) —, coexistiram. Por vezes, os dilemas devido a políticas económicas não convergentes para cada uma das estratégias foram compensados com medidas discriminatórias para contrabalançar a não priorização de um dos objectivos. Taxas de juro bonificadas, políticas fiscais diferenciadas, taxas de exportação e alfandegárias e a política cambial foram alguns dos instrumentos utilizados para esse fim.

Com as independências, surge em muitos países africanos um conjunto de factores que secundarizaram a agricultura ou que dificultaram/impediram o desenvolvimento rural. Geralmente são referidas as seguintes:

- Conflitos, golpes de Estado e instabilidade política e social em grande parte da África Subsariana.
- Priorização absoluta da extracção de recursos energéticos e minerais com instabilidades e conflitos associados.
- Opções de desenvolvimento socialista e políticas desajustadas com e sem a intervenção das IBW (Instituições de Bretton Woods).
- Incoerências das políticas internas, gestão deficiente e corrupção.

Os principais dilemas de política

Alguns dos dilemas referem-se às opções de produzir para exportar ou para consumo interno. As questões teóricas e de política que se colocam são as seguintes:

- Deve-se optar pela produção dos bens e serviços em que cada economia possui vantagens competitivas, ou existem factores extraeconómicos que merecem ponderação, como por exemplo a segurança e a soberania nacional, derivado dos riscos da dependência alimentar que motivou num passado recente importantes disputas e utilização da alimentação como arma e chantagem política e militar?
- É o mercado internacional de alimentos de concorrência, ou existem múltiplos factores distorcionadores, como por exemplo os subsídios às agriculturas nos países

desenvolvidos, mecanismos proteccionistas, influência nos preços através da ajuda alimentar e de stocks públicos, etc.?

• As economias pobres possuem mercados abertos, livre circulação de bens e condições para serem competitivas (tecnologia, infra-estruturas, *know-how*, desenvolvimento dos mercados, políticas agrárias ajustadas, etc.)? Mas a exportação pode não ser contraditória com o mercado interno. Existem bens que são simultaneamente de consumo e exportáveis. A segurança alimentar a nível nacional pode também ser obtida com geração de rendimentos no quadro de uma especialização competitiva. E ao nível das famílias camponesas? Os mercados estão, regra geral, distorcidos e são assimétricos, existem rupturas sistemáticas na rede comercial e no abastecimento do meio rural, etc. O princípio de que o produtor agrícola, como qualquer outro empresário, procura maximizar o lucro pode não se verificar nas condições de agricultura de pequena escala, em que a garantia da sobrevivência constitui o objectivo principal, o que pode implicar estratégias familiares e comunitárias com múltiplos objectivos (económicos, sociais e de poder). Argumenta-se ainda que as tecnologias das grandes empresas aplicadas nas culturas de exportação podem ser transferidas pelos camponeses, obtendo maior produtividade nas culturas alimentares. Este enunciado verifica-se desde que exista estabilidade de comercialização e de abastecimento do meio rural e os camponeses já possuam lógicas de mercado.

Por outro lado, não é assegurado que as receitas em divisas sejam afectas à compra de alimentos ou ao desenvolvimento rural. O caso dos países africanos produtores de petróleo é demonstrativo.

Na realidade, o que tem acontecido nas últimas décadas em termos de políticas agrárias? Alguns países, nomeadamente os de língua portuguesa, optaram, na primeira década após as independências, por opções socializantes com diferentes graus de radicalização na aplicação das políticas económicas de planificação centralizada. No que respeita ao meio rural, a cooperação e estatização da agricultura retiraram as expectativas dos pequenos

produtores de recuperarem as terras férteis atribuídas às grandes plantações e agora ocupadas por empresas estatais. A terra foi nacionalizada. Onde o processo político foi mais radicalizado, concebia-se mesmo os pequenos produtores à maneira mais ortodoxa de algum neomarxismo, como uma classe politicamente conservadora e economicamente adversa à inovação. A pequena exploração era tida como um obstáculo à tecnificação e modernização da agricultura assente em formas socialistas de produção de grande escala, tal como os *svokols* e *kolkoz*s soviéticos, misturados com a construção das aldeias à imagem das comunas chinesas. Com algumas excepções, a priorização da agricultura foi limitada e a incapacidade de substituição da produção alimentar de milhões de camponeses contribuiu para as crises alimentares nesses países.

Nas economias ricas em recursos naturais (petróleo, diamantes, ouro, etc.), a priorização económica destina-se a esses sectores. Existe um grande êxodo rural e emerge, por múltiplas razões, uma economia informal em redor das cidades que posteriormente se estende a todo o país, como forma de sobrevivência dos pobres e dos excluídos dos modelos económicos centrados em grandes projectos e pólos de desenvolvimento (ou simplesmente de implantação da indústria extractiva). Os países como Angola e Nigéria, os principais produtores subsarianos de petróleo, são os que em África possuem maior concentração da riqueza, maior número de população nas ou em redor das cidades (no lugar de urbanização é preferível designar-se o fenómeno por ruralização das cidades), maior défice alimentar, etc. Estes países demonstram claramente que a especialização produtiva e as receitas em divisas de outros bens e serviços não tem contribuído para o aumento da produção e da segurança alimentar, nem em benefício da maioria dos povos.

Os países que aplicam as políticas do ajustamento estrutural com ou sem as Instituições de Bretton Woods poucas melhorias têm verificado na redução da pobreza. As políticas são claramente

incentivadoras das exportações (desvalorização da moeda, redução das tarifas alfandegárias e das taxas de exportação, etc.) e do investimento privado no quadro das vantagens competitivas teóricas. A investigação agrária e a extensão rural não são apoiadas, existe o enfraquecimento e a incapacitação propositada do Estado, a liberalização dos mercados não resolve as inúmeras distorções estruturais da economia, entre outros aspectos.

Alguns indicadores que revelam a evolução nas últimas três décadas

Poucos são os países africanos onde, nas últimas décadas, se constatou uma aproximação entre o consumo e a produção local de alimentos. O consumo *per capita* de alimentos em 2004 é inferior em três quilos comparativamente com a média dos anos entre 1979 e 1981. Considerando a produção por habitante do ano 2000 com o índice 100, em 1980 e 1990 esses indicadores eram de 109 e 103 respectivamente, o que revela claramente que a agricultura africana tem demonstrado incapacidade de crescer ao ritmo da população. O déficit alimentar é colmatado com a crescente ajuda alimentar, que introduz nas realidades receptoras consequências negativas a médio e longo prazo (dependência, distorções de mercado, concorrência com a produção nacional, etc.).

Numa análise mais detalhada constatamos que a percentagem das exportações agrícolas no cômputo das exportações africanas diminuiu significativamente entre o princípio da década dos anos oitenta e 2004, e que as importações aumentaram.

A contribuição da produção e do consumo de alimentos em África no mundo aumentou em ambos os casos cerca de 22%, mas a diferença ampliou-se, considerando uma maior percentagem inicial do consumo. Embora se afirme normalmente que África possui muita terra e trabalho, e portanto possibilidades de expansão da produção com a introdução das tecnologias conhecidas, o aumento da produção não se verifica de forma significativa. São baixíssimos os níveis de terra irrigada e do uso de insumos

(fertilizantes) e equipamento. Segundo os dados da FAO no Anuário de 2006, a proporção de terra trabalhada em África ronda entre os 12 e 13 por cento do total mundial e apenas cerca de 4,5% da terra é irrigada. A utilização total de fertilizantes em África representa entre 2,5% e 2,7% das quantidades usadas mundialmente, o número de tractores é de entre 6,4% em 1980 e 6,1% em 2000 e de ceifeiras-debulhadoras entre 0,2% e 0,3%. Note-se que a proporção de tractores decresceu entre 1980 e 2000.

Os breves indicadores acima expostos revelam características gerais da agricultura africana, principalmente as seguintes:

- Que o potencial produtivo africano não é totalmente certo, considerando os níveis de utilização de capital e das tecnologias aplicadas. Acrescenta-se a baixa qualificação da mão-de-obra e de empresariação dos produtores, as distorções dos mercados e as políticas económicas e agrárias erráticas que secundarizam o sector e o meio rural.

- Embora a densidade populacional seja muito baixa, não é sempre acertado afirmar que África possui muita terra: existem desertos a norte e sul do continente, os solos tropicais têm problemas de fertilidade e as zonas de maior aptidão para a agricultura possuem densidades populacionais elevadas. A maioria dos sistemas produtivos agrícolas exige mais de 5 vezes a terra anualmente agricultada (rotação de culturas, pousios, queimadas, pastagens comunitárias, etc.).

- A competitividade da agricultura, medida pela quota do mercado mundial, dos bens agrícolas africanos decresce.

- Não são evidentes avanços de tecnificação da produção, com reflexos sobre a produtividade por hectare e por unidade de trabalho agrícola e, portanto, sobre o rendimento dos produtores.

No âmbito dos objectivos deste texto, é importante ressaltar que, em África, mais de 80% dos bens alimentares básicos são produzidos por produtores de muito pequena escala, com explorações com menos de três hectares. Este facto obriga a abordagens interdisciplinares na análise da agricultura, sobretudo no âmbito das políticas e estratégias de desenvolvimento, introdução

de tecnologias, mudanças nas estruturas agrárias, etc.

Razões da situação da agricultura africana

Para além das referidas anteriormente, existem factores que explicam a evolução e actual situação da agricultura africana. Todas estão relacionadas e reforçam-se mutuamente. Destacam-se as seguintes:

- A organização das comunidades rurais, onde prevalecem os aspectos institucionais marcadamente característicos das sociedades tradicionais, como, por exemplo, o acesso, distribuição e sucessão da terra, a divisão social do trabalho no seio das famílias (com base no sexo e nas idades), os mecanismos de reprodução social e dos poderes, as crenças e costumes, etc.

Os conflitos e as políticas excludentes têm reforçado estes mecanismos como forma de resistência e integração dos camponeses.

Ou de integração perversa do campo e dos camponeses na economia e na sociedade.

- Baixa formação e escolarização (prevalece uma taxa de 60% de analfabetos na população com 15 ou mais anos) e os níveis de autarcismo são elevados, como consequência da baixa mobilidade e cobertura de vias de comunicação e transportes.

- Relacionado com os pontos anteriores e conforme os dados relatados, os sistemas produtivos são maioritariamente assentes em tecnologias intensivas e mão-de-obra familiar, explorações de escala muito reduzida e baixa capitalização.

- As instituições públicas nas zonas rurais (ministérios da agricultura, investigação e extensão, sistema financeiro e de crédito rural, etc.), são muito débeis, estando, em muitos casos, inoperacionais. Ciente dessa realidade, a União Africana recomendou a afectação à agricultura de pelo menos 10% dos orçamentos públicos.

Porém, as razões descritas ao longo do texto não explicam tudo. É necessário referir:

- Que a agricultura é considerada uma actividade de riscos acrescidos; as taxas de rentabilidade são, regra geral, inferiores a outros sectores e o retorno de capital é de médio e longo prazo.

- O sistema financeiro exige garantias em que nem sempre a terra (que geralmente pertence ao Estado) e os benefícios fundiários são considerados pela banca.

- A concessão e a propriedade da terra é muito complicada (legislações rígidas e assentamento de populações).

- Em muitos países as facilidades e ambientes para a realização de investimentos e de negócios (índice *doing business*) são dos mais baixos do mundo.

- Os sistemas de transportes, comunicações e os serviços às empresas e aos cidadãos são muito precários.

- Os preços e os mercados dos bens agrícolas são voláteis.

- As agriculturas dos países desenvolvidos são, em quase todos os bens, muito mais competitivas por domínio tecnológico, mercados, capital humano, condições de negócios, etc.

Em resumo, as políticas económicas e os contextos internacionais têm-se demonstrado incapazes de transformar a base produtiva e tecnológica da agricultura dos pequenos produtores, ineficientes na criação de condições de atractividade do investimento e incompetentes para desenvolver de forma competitiva o campo e melhorar a vida da população rural. Será por incompetência? Ou será resultante de um conjunto de factores internos e externos e, sobretudo, por razões não económicas nem técnicas?

Finalmente, mas não menos importante, o conjunto de aspectos acima referido faz com que maioria da actividade agrária não integre o padrão de acumulação dominante de grande parte das economias africanas e, portanto, não faz parte das alianças políticas e económicas das elites locais com o capital externo nem é o elemento principal no exercício do poder. O meio rural torna-se importante nos discursos e na manipulação política aquando das eleições, beneficiando-se da iletracia política e grande assimetria de informação em desfavor das populações rurais.

A reprodução do "status quo" dos poderes e elites dominantes em África aparenta depender ou interagir com a replicação da pobreza agrícola endémica em África. ■