

25

POPULAÇÕES, AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO EM ÁFRICA

Coordenação

de

Óscar Soares Barata

e

Sónia Infante Girão Frias Piepoli



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
LISBOA
2001

SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO NA ÁFRICA SUBSARIANA

*por Bernardo Pacheco de Carvalho **

SUMÁRIO

A pressão humana sobre o ambiente e o potencial produtivo de alimentos é sempre um tema actual merecedor da nossa atenção. O processo de crescimento e desenvolvimento dos países determina um conjunto de alterações com padrão mais ou menos bem estabelecido de comportamento que importa conhecer no que diz respeito ao crescimento demográfico, produção agrícola, mudanças estruturais na produção, etc., com implicações directas e indirectas no meio ambiente.

Neste artigo abordamos algumas dessas alterações mais conhecidas, com implicações na segurança alimentar e nas condições de vida da população, por forma que se evidencie as necessidades evolutivas das sociedades em processo de desenvolvimento, nos seus primeiros estádios, como será o caso da grande maioria dos países africanos.

Os sistemas de produção agrícola e agro-industrial estão também muito dependentes do processo de desenvolvimento de qualquer país e é fundamental entender as variáveis que os condicionam, assim como a racionalidade

* Professor Associado da Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior de Agronomia.

que os determina. A balança de oferta e procura de alimentos e a ajuda alimentar são temas que não podem ser esquecidos na discussão sobre a segurança alimentar em países africanos (referimo-nos essencialmente à África Subsariana).

A terminar atrevemo-nos a equacionar uma hipótese de trabalho a que chamaremos "O Ciclo da Riqueza" em que se aponta algumas condições necessárias para criar um "bom ambiente" para o processo de desenvolvimento. A densidade populacional, a urbanização e o equilíbrio com o ambiente são sempre factores que têm que ser tidos em conta.

1. Introdução

O tema do encontro, "Populações, Ambiente e Desenvolvimento", no que se refere a África, tem uma abrangência enorme que se evidenciará com toda a certeza no conjunto de contribuições a discutir.

A nossa área de concentração será o conjunto de assuntos que se inter-relacionam com a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável nos países menos desenvolvidos, em especial na África Subsariana. A questão ambiental estará implícita no conceito de sustentabilidade e não avançaremos em maior pormenor, uma vez que não é possível tratar todos os assuntos com igual profundidade.

A primeira grande questão que usualmente se coloca no que se refere ao comportamento da população, designadamente no que diz respeito ao continente africano, diz respeito à capacidade do meio em sustentar essa mesma população, isto é, é ou não factível de forma sustentável suportar a pressão do homem sobre o meio ambiente no que diz respeito ao continente africano. Para clarificar, as referências a África são feitas no sentido de África Subsariana.

2. A pressão humana sobre o meio ambiente e o potencial produtivo sustentável de alimentos

As questões relativas à pressão do homem sobre o meio no que se refere à alimentação remontam ao tempo de Malthus e, se quisermos, à perspectiva relativamente preocupante dos clássicos que consideravam a agricultura como um sector em que a mudança tecnológica era mais limitada e incapaz de compensar os rendimentos marginais decrescentes de um processo de intensificação cultural. Todos nós temos presente o raciocínio linear com que Malthus simplificava a questão, dizendo que a população cresce de forma geométrica, enquanto a produção de alimentos cresce de forma aritmética, o que matematicamente nos conduz a uma situação de grande carência alimentar.

De facto, a perspectiva malthusiana tem voltado ciclicamente a fazer história, quando se fala de equilíbrio entre o homem e o ambiente. Ainda

relativamente há pouco tempo, mais especificamente em 1974, em conferência internacional sobre os auspícios da FAO, se concluía, com grande preocupação, haver uma tendência clara para défice alimentar. Vivia-se ao tempo um período de "vacas magras" do ponto de vista de oferta alimentar, que condicionava claramente toda a análise que se poderia realizar. Poucos anos passaram para se começarem a sentir, nos países industrializados, pressões de excesso de oferta, que se tornaram um enorme problema. Na Europa, no conjunto dos países da então CEE em 1985, as pressões para ajustamentos no que se refere aos excessos de produção tornaram-se evidentes. As alterações da PAC desde então têm vindo a gerir equilíbrios delicados entre a necessidade de reduzir a produção e de manter um sector produtivo activo, socialmente importante, e mesmo determinante do ponto de vista do ambiente, isto é, na gestão de recursos naturais.

Do ponto de vista técnico, não existem grandes dúvidas sobre a capacidade de produção alimentar potencial, dadas as condições actuais e o conhecimento disponível tecnologicamente falando. As grandes questões que se podem colocar são de carácter ambiental, designadamente no que se refere à sustentabilidade do potencial produtivo, isto é, solos, clima, biodiversidade, etc.

A comparação entre dados relativos à densidade populacional em termos continentais mostra claramente que o continente africano tem uma baixa densidade demográfica na generalidade.

Por outro lado, os exercícios efectuados por vários autores (como seja o caso do Binswanger) mostra que os países diferem muito em termos da pressão sobre o meio, face ao potencial produtivo. Sem querer entrar em grandes pormenores, podemos dizer que o potencial produtivo da maioria dos países nas regiões tropicais (não de clima árido ou com significativo défice hídrico) possuem um enorme potencial de produção, claramente superior em muitos casos ao que se verifica nas regiões temperadas. Estamos na presença de um paradoxo, que pode ser descrito da seguinte forma: o potencial de produção sendo maior exactamente nos países tropicais, é neles que se encontram os maiores problemas alimentares, designadamente em África.

3. O crescimento demográfico e o processo de desenvolvimento

Os estudiosos do processo de crescimento e de desenvolvimento sabem hoje prever com alguma fiabilidade o comportamento da população em termos regionais e até internacionais. Sabemos, contudo, que estas previsões são meras aproximações a uma realidade nem sempre previsível. De qualquer forma existem possibilidades de se realizarem algumas generalizações. Do conjunto dessas generalizações queremos destacar apenas dois aspectos:

1. O crescimento populacional tende a diminuir na medida em que os países atingem níveis de desenvolvimento avançado, ocorrendo

uma tendência para a estabilização (nalguns casos até mesmo decréscimo);

2. A esperança de vida média aumentou muito nos últimos anos, na medida de um maior desenvolvimento económico.

Quadro 1

Indicadores seleccionados de desenvolvimento e sua evolução nas últimas três décadas

Continentes		África Sub-sariana	Ásia do Sul	Ásia do Leste	América Latina e Caraíbas	PMD	P. Ind.	Mundo
Esp.Vida	1960	40.0	43.8	47.5	56.0	39.0	69.0	53.4
Esp.Vida	1992	51.1	58.5	70.5	67.7	50.1	74.5	65.6
Mort.infantil	1960	165	164	146	107	170	35	128
Mort.infantil	1992	101	94	27	47	112	13	60
Alfab. Ad. (%)	1970	28	33	—	76	29	—	—
Alfab. Ad. (%)	1992	51	47	—	86	46	—	—
Acesso água potável (%)	1975-80	25	—	—	60	21	—	—
Acesso água potável (%)	1988-91	45	—	—	79	45	—	—

Fonte: PNUD (1994), in Carvalho (1996).

O quadro 1 mostra um conjunto de indicadores para dois períodos distintos, permitindo analisar as mudanças ocorridas em várias dimensões.

Muitas outras variáveis poderiam ser apresentadas, mas o aspecto principal para o qual queremos chamar a atenção é que a evolução, em muitos casos e em relação a variadíssimos aspectos, tem sido enorme, apesar dos muitos problemas que ainda subsistem. É também importante reconhecer que o pessimismo que normalmente aparece nos meios de comunicação, e até mesmo académicos, é normalmente baseado num espírito crítico e na crença que é possível fazer muito melhor (e ainda em função da necessidade de chamar a atenção para os enormes problemas que continuam a subsistir).

O quadro 2 sintetiza a informação mais relevante do ponto de vista da evolução das disponibilidades alimentares. Há uma clara melhoria das disponibilidades entre 1960 e 1990 em termos globais. As disponibilidades *per capita* crescem mais nos PMD's do que no conjunto dos países desenvolvidos (mais do dobro) e até mesmo para o continente africano houve alguma melhoria (claramente através do aumento das importações). O quadro 2 fornece ainda dados sobre a evolução demográfica e o processo de urbanização que iremos discutir mais adiante. Note-se que a população rural decresce ligeiramente nos "países desenvolvidos" enquanto a população agrícola decresce a uma taxa de 3% ao ano.

Quadro 2

Taxas de crescimento da produção agrícola, produção alimentar, oferta de calorias *per capita* e da população (total, rural e agrícola)

	1961-92		1961-90	1961-92		
	Prod. ag.	Prod. al.	Oferta de calorias	Pop. total	Pop. rural	Pop. agr.
Mundo	2.31	2.37	0.60	1.86	1.37	1.02
Países desenvolv.	1.54	1.62	0.44	0.83	-0.27	-3.05
Am. do Norte	1.77	1.90	0.56	1.05	0.54	-2.35
EEC(12)	1.64	1.65	0.43	0.43	-0.68	-3.61
PMD-total	3.05	3.13	0.90	2.24	1.65	1.37
África em desenv.	1.97	2.02	0.17	2.85	2.18	2.14
Am. Latina	2.57	2.85	0.51	2.32	0.37	0.22
Brasil	3.28	3.83	0.46	2.33	-0.41	-0.49
Ásia - Índia	2.88	2.96	0.46	2.15	1.80	1.76
Ásia - China	4.08	3.98	1.63	1.84	1.48	1.15

Fonte: FAO (1993), e cálculos do autor in Carvalho (1996).

4. Sistemas de produção

Os sistemas de produção dependem de variadíssimos factores. Em primeiro lugar, das características edafoclimáticas que condicionam o conjunto de opções do ponto de vista das possibilidades de produção. Em segundo lugar, e não menos importante, do conjunto de variáveis económicas que condicionam o conjunto de opções do ponto de vista produtivo. A sustentabilidade das opções define o universo de possibilidades que merecem atenção especial. Entendemos aqui sustentabilidade do ponto de vista ecológico e económico, isto é, não há sistemas estáticos no tempo, mas devem ser factíveis e sustentáveis tanto do ponto de vista ecológico como do ponto de vista económico, num determinado momento no tempo (nas condições vigentes no momento "t" e assumidas constantes com "t" tendendo para infinito).

O processo de desenvolvimento económico encerra em si mesmo um processo de mudança das condições económicas e sociais que obriga a mudanças óbvias nos sistemas de produção agrícola. Algumas generalizações são possíveis, apesar da enorme variedade de situações. Não queremos fazer uma discussão aprofundada sobre este assunto, mas tão-somente apresentar uma síntese das mudanças expectáveis no processo de mudança pelo qual os países tendem a passar, em especial na África Subsariana, que directa e indirectamente se relaciona com a situação de "segurança alimentar."

Os sistemas de produção podem ser ordenados por grau de intensidade de uso de factores por unidade de área, pela intensidade de uso do factor mão-

-de-obra por unidade de área, pela intensidade de uso de factores "modernos" entre outros sistemas de classificação. Neste momento iremos considerar para análise somente o primeiro tipo de critério. Assim, podemos considerar que existem sistemas de produção alimentar, com quase total ausência de uso de factores, a não ser aqueles utilizados na actividade de colheita/caça e que existem normalmente em regimes socioeconómicos de muito baixa densidade populacional (não consideramos aqui aqueles muito dependentes da actividade de pesca). Os sistemas baseados em agricultura itinerante são também possíveis enquanto a densidade populacional é baixa e a pressão sobre o meio ambiente é muito ligeira. Não se utilizam tipicamente factores de produção modernos e faz-se uma exploração dos recursos naturais de forma a tirar partido do ciclo natural de renovação da fertilidade do solo e da própria vegetação. Não representa perigo para o equilíbrio ecológico quando é feito em áreas de baixas densidade populacional, mas cada vez mais se vem tornando um problema ambiental em certas regiões tropicais, como é o caso da Amazónia e em África em regiões sujeitas a intensa erosão.

A actividade agrícola, quando feita por uma população sedentária, na medida em que se criam agregados habitacionais cada vez maiores, traz toda uma nova problemática de sustentabilidade dos sistemas produtivos, que obriga à introdução de novas práticas. As culturas anuais e perenes, os ciclos culturais, a pecuária, a mobilização do solo, a fertilização e os pousios, são exemplos de práticas que procuram manter o potencial produtivo dos recursos naturais e que dependem enormemente da pressão populacional. De uma forma simples podemos dizer que a intensidade de uso de factores está directamente relacionada à pressão populacional. Os factores económicos condicionam o tipo de sistema e a interacção do potencial produtivo dos recursos naturais com a própria densidade populacional é frequente, e não pode ser esquecida. Regiões de alto potencial produtivo agrícola tendem a surgir frequentemente mais densamente povoadas. A localização do tipo de culturas também se faz em função de variáveis económicas e têm aparecido "modelos de localização" que exactamente tendem a explicar o tipo de actividade em função da localização da produção.

O modelo de Van Thunen é talvez dos mais conhecidos, em que os sistemas produtivos são função da sua distância aos centros urbanos. Todos conhecem a tendência para o surgimento das chamadas zonas verdes em torno dos centros urbanos, em que domina a actividade de horticultura. Este é um bom exemplo de como os condicionalismos económicos determinam a actividade produtiva de uma forma evidente e dominante mesmo face aos condicionalismos ambientais.

Em síntese, sem ser oportuno maior discussão sobre este tema, é bom reter que os sistemas de produção interagem de forma determinante com a densidade populacional e com o próprio processo de urbanização. Os sistemas

são ou não viáveis economicamente não só em função dos condicionalismos edafoclimáticos e do potencial produtivo dos recursos naturais e da tecnologia disponível mas, cada vez mais, em função de variáveis económicas muito dependentes da localização e do processo de urbanização e desenvolvimento que se processa.

5. Segurança alimentar como preocupação prioritária de desenvolvimento e a balança de oferta e procura de alimentos

A segurança alimentar é sem dúvida uma das primeiras preocupações de uma determinada sociedade, em termos da sua sobrevivência e em termos de desenvolvimento. Esta preocupação não está ultrapassada em grande número de países, designadamente colocando-se com mais acuidade nos países menos desenvolvidos. Entre estes temos que salientar forçosamente os países africanos, onde esse problema se coloca com maior dimensão.

Parece-nos útil explicitar o conceito que estamos a utilizar. Entende-se por segurança alimentar uma situação em que é possível garantir a uma determinada população referencial, o acesso, em termos físicos e económicos, a uma alimentação adequada. Importa assim lembrar que esta definição engloba situações completamente díspares, podendo ser aplicada ao nível individual, ao nível da família ou unidade familiar, ao nível de agregados populacionais das mais diversas dimensões, embora se aplique normalmente em termos agregados ao nível de um determinado país. O objectivo do momento circunscreve-se ao último nível referido, principalmente no que diz respeito às políticas económicas e alimentares.

Importa conhecer desde logo o que a economia do desenvolvimento pode acrescentar, estudando tendências e padrões de comportamento das economias no processo de mudança, para melhor equacionarmos os problemas de segurança alimentar ao nível dos países menos desenvolvidos. Distinguem-se normalmente três fases distintas na evolução pela qual um determinado país tende a passar:

Fase I — Nesta fase incluem-se os países nos primeiros estádios de desenvolvimento, antes de se verificar uma aceleração na capacidade de produção e do crescimento populacional. Normalmente o aumento da capacidade produtiva ocorre devido ao aparecimento de novas técnicas de produção, e o aumento da população ocorre, em grande parte, pelo efeito da introdução de novos cuidados médicos e novos apoios na área da saúde humana, designadamente com a diminuição da mortalidade infantil. Nesta fase existe relativo equilíbrio entre oferta e procura de produtos alimentares, sem grande recurso a importações alimentares. O aumento populacional que se verifica é facilmente compensado com a expansão da área

de cultivo e aumento do factor "trabalho" nos sistemas de produção agrícolas existentes.

Fase II — Esta fase é caracterizada por um rápido crescimento da procura, que normalmente acaba por superar a capacidade de crescimento da oferta. Às altas taxas de crescimento populacional adiciona-se a aceleração do crescimento do país que pode permitir um aumento do rendimento *per capita*. Como se espera, a elasticidade rendimento para consumo alimentar é muito grande (entre 0.7 e 0.8 de acordo com Mellor e Johnston), o que se traduz num aumento da procura efectiva a taxas que são dificilmente compensadas por um aumento equivalente na capacidade de produção. O resultado é, normalmente, o recurso à importação.

Fase III — A terceira fase estabelece-se claramente quando o crescimento da procura se anula quase por completo (em termos quantitativos) enquanto o crescimento da capacidade produtiva se mantém a níveis elevados. Esta situação caracteriza o que vem ocorrendo nos países industrializados, com taxas de crescimento populacional próximas de zero e elasticidade rendimento da procura muito inelástica para a alimentação, principalmente em termos quantitativos.

Verifica-se que a grande maioria dos países ditos menos desenvolvidos e localizados em regiões tropicais e subtropicais se encontra na segunda fase mencionada, com grandes carências de aumento de produção e dificuldade em obter o necessário crescimento da produção alimentar, enquanto os países industrializados se encontram tipicamente na terceira fase, com tendências para excedentes persistentes de produção.

O problema de segurança alimentar a nível mundial tem sido uma preocupação persistente de vários séculos. Em termos globais, isto é, em termos agregados a nível mundial, essa preocupação aparece claramente com os economistas clássicos nos primórdios do aparecimento da economia como ciência. A perspectiva de Malthus popularizou-se com a constatação de que o crescimento populacional tendia a ter um crescimento do tipo geométrico enquanto o crescimento da produção alimentar tendia a ter um crescimento aritmético.

Este tipo de raciocínio encontrava suporte na evidência empírica em várias partes do globo, podendo-se mesmo dizer que somente depois de meados do século XX se começam a encontrar exemplos de um crescimento populacional tendente a um equilíbrio nos países de maior nível de rendimento *per capita*.

A problemática da deficiente oferta alimentar a nível mundial, face a uma população crescente, só começou a ficar afastada a partir dos finais da década de setenta, e mais concretamente já na década de oitenta. Portanto,

podemos dizer que é relativamente recente a conquista que a tecnologia de produção alimentar realizou em termos de solucionar um dos problemas mais prementes do desenvolvimento, a oferta de produtos alimentares a nível mundial.

Viveu-se, de facto, uma importante modificação de perspectivas entre os anos setenta e os anos oitenta. A Conferência Mundial de Alimentação, realizada em Roma em 1974, sob os auspícios da FAO, realizou-se num período de grande carência alimentar, com as reservas alimentares mundiais no seu nível mais baixo dos últimos vinte e cinco anos, e teve como principal resultado a formulação de planos e acções para aumentar a produção alimentar e a cooperação internacional, de forma a minorar os efeitos duma crise existente e esperada para o próximo futuro. Surgem novas instituições e programas internacionais como foi o caso do PAM — Programa Mundial de Alimentação.

Países como os Estados Unidos posicionaram-se como grandes garantes da produção de alimentos para "alimentar o mundo". A sensibilização para este problema conduziu a que mais de vinte milhões de hectares que haviam sido afastados da produção voltassem a ser cultivados. O nível de investimento em capital e em tecnologia, a política de preços e a política agrícola seguida conduziu a um substancial apoio à produção tanto nos Estados Unidos como na Europa. A resposta na produção não se fez esperar. Cinco anos mais tarde obtinham-se enormes excedentes, dos mais elevados até então e, consequentemente, os preços dos cereais atingiam níveis dos mais baixos das últimas décadas.

Paradoxalmente, desde então até ao presente, temos vivido no mundo com excedentes de oferta alimentar, ao mesmo tempo que continuam a persistir enormes problemas alimentares, especialmente em determinadas regiões como é o caso africano, mas de forma persistente, até mesmo em países industrializados, associados a problemas de exclusão social (I Paradoxo).

O mesmo tipo de contradição já havia sido mencionado anteriormente, embora de outra forma, quando verificamos que é nos países tropicais que o potencial produtivo é maior, sendo também nessas regiões que ocorrem os maiores problemas de "fome."

I Paradoxo — *Num mundo de excedentes alimentares persistem enormes problemas de "fome". Nas regiões de maior potencial produtivo (meio tropical) ocorrem as maiores deficiências alimentares.*

Tornou-se evidente que é preciso diferenciar dois tipos de problemas distintos, embora inter-relacionados, o problema da produção de alimentos, do problema da fome, ao mesmo tempo que se tornou claro que os problemas de fome e/ou malnutrição generalizados dependem de muitos outros factores para além da disponibilidade de oferta de alimentos. A falta de poder aquisi-

tivo, sendo um denominador comum à grande maioria das situações de carência alimentar, também não pode ser encarado como um problema isolado, principalmente em países menos desenvolvidos. Os problemas de distribuição, transformação e acesso ao alimento são problemas que se inter-relacionam entre si e com outros aspectos relativos ao sistema de produção e consumo, como sejam o problema do mercado de trabalho, o comércio internacional, a política cambial, orçamental e fiscal, incluindo aspectos relativos à mudança tecnológica e institucional.

A ligação entre pobreza e fome é imediata, mesmo no meio rural, tornando-se cada vez mais evidente que a oferta de produtos alimentares não é uma condição suficiente para resolver os problemas da fome. Houve de facto uma evolução no pensamento dos próprios técnicos como se pode constatar na seguinte citação de W. P. Falcon: "Experts no longer perceive the 'hunger problem' as one of starvation or protein deficiency, but rather of chronic undernutrition, affecting a range of vulnerable groups whose common bound is their poverty."

II Paradoxo – Os maiores problemas alimentares têm surgido em regiões rurais, cuja principal actividade é a produção de alimentos.

Não deixa de constituir um segundo paradoxo, na sequência do primeiro para que chamamos a atenção (o facto de vivermos num mundo com problemas sistemáticos de excedentes e enormes problemas de carências alimentares), o facto de ser no mundo rural que os maiores problemas de subnutrição aparecem. Definitivamente se conclui que a produção de alimentos não pode ser entendida como a solução para os problemas de subnutrição, embora, como é obvio, seja parte integrante da solução que tem que ser vista também numa óptica de sistema alimentar.

Verificamos assim que o conceito de segurança alimentar, tem utilidade objectiva e instrumental na discussão da política económica, mais precisamente da política agrícola e alimentar, ao colocar o acento tónico na resolução de um problema devidamente identificado. A satisfação de uma das necessidades básicas do homem, uma adequada alimentação, depende de um conjunto de factores que têm que ser equacionados em conjunto, exigindo uma aproximação ao estudo dos problemas na óptica de sistemas. A análise do sistema alimentar e a melhoria do seu funcionamento é assim a metodologia requerida para se atingir o objectivo da segurança alimentar.

As grandes questões que hoje se colocam à agricultura (de acordo com as referências que nos são dadas pela própria FAO e aprovadas pelos países que integram esta organização das Nações Unidas) podem ser sintetizadas em termos de segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. O primeiro conceito já foi definido e analisado, sendo útil agora uma palavra de referência em relação ao que entendemos por desenvolvimento sustentável. Um

desenvolvimento sustentável é aquele que preserva o potencial produtivo para as gerações futuras dos recursos naturais utilizados, designadamente preservando as suas funções ambientais e permitindo a sua utilização sistemática visando a satisfação de necessidades do homem.

6. A necessidade da ajuda alimentar

Como sabemos, as ajudas alimentares podem ser classificadas de várias formas, mas têm estado sempre de alguma forma dependentes dos excedentes gerados em alguns países.

Quadro 3

O crescimento da produção agrícola e da população (taxas de crescimento de ajustamento exponencial) para várias regiões e três períodos distintos

	Período total 1966-96		Período I 1966-85		Período II 1985-96	
	População %	Produção %	População %	Produção %	População %	Produção %
África Subsariana	2,82	2,14	2,75	1,58	2,87	3,05
Ásia e Pacífico	1,92	3,79	2,08	3,41	1,64	4,54
América Latina	2,13	2,83	2,34	3,15	1,78	2,45
Países menos desenv.	2,11	3,39	2,23	3,16	1,89	3,84
Países desenvolvidos	0,74	1,09	0,81	1,68	0,60	-0,30
Mundial	1,75	2,20	1,84	2,33	1,58	1,90

Fonte: Carvalho, 1999.

O aspecto mais preocupante da análise do quadro 3 acima são as carências alimentares previsíveis para a África, apesar do bom desempenho que se pode observar no último período considerado, 1985-1996.

Aliás, temos vindo a desenvolver um argumento baseado no modelo atrás apresentado que pode ser sintetizado da seguinte forma. Os países na segunda fase do balanço tendem a ter necessidade de importar alimentos, pelo efeito somado do aumento populacional e de rendimento em função do maior desenvolvimento económico. Quer isto dizer que, em muitos casos, o maior desenvolvimento económico, muitas vezes dependente dum bom desempenho agrícola, tenderá a ser uma fonte potencial de problemas alimentares.

III Paradoxo – Quanto melhor o desenvolvimento do sector agrícola, em países na segunda fase de desenvolvimento, maior a probabilidade de ocorrer aumento da necessidade de importar alimentos.

Quanto melhor for o desempenho do sector agrícola numa forma sustentável maior tende a ser o desenvolvimento económico em países em que o sector tem uma grande importância relativa. Contudo, para países na segunda

fase de desenvolvimento, é possível que o grande desenvolvimento do sector agrícola e o correspondente desenvolvimento económico conduza a uma situação em que a necessidade de importar alimentos aumente apesar do bom desempenho na produção de alimentos. Se o processo de desenvolvimento estiver a ocorrer de forma a provocar grandes “marginalizações”, é normal que os problemas de carências alimentares possam aumentar.

Este terceiro “paradoxo” merece ser investigado, isto é, tudo indica que pode verificar-se, mas não conhecemos de forma clara resultados de investigação que nos permitam confirmar a sua pertinência factual. Teoricamente é fácil construir cenários em que este fenómeno se verifica, contudo há necessidade de mais investigação para demonstrar a sua existência real ou para negar este problema. No que diz respeito ao continente africano nem se torna necessário “provar” a pertinência deste terceiro “paradoxo” para se concluir que a África Subsariana vai ter que aumentar as suas importações, mesmo para manter os níveis actuais de abastecimento *per capita*.

Aliás, as previsões para o conjunto de países em desenvolvimento (grande parte dos quais pode ser considerado na segunda fase do balanço entre oferta e procura) confirma o que afirmámos atrás, isto é, o crescimento da produção não será suficiente para acompanhar o crescimento da procura. Rajul Pandya-Lorch e Mark Rosegrant (1999) afirmam: “Food production will not keep pace with demand in developing countries. Net cereal imports by developing countries will increase by 80 percent between 1995 and 2020 to 193 million tons in order to fill the gap between demand and production.” As projecções apontam para crescimento das importações de forma significativa na Ásia (estimam que podem quase triplicar), e para a África estimam um crescimento de 50%. No mesmo trabalho apontam a situação relativa à mal nutrição em crianças abaixo dos 6 anos, que estimam declinar em todas as regiões menos na África Subsariana, onde poderá crescer cerca de 30%.

A necessidade da ajuda alimentar parece clara para o continente africano. Carvalho (1999) argumenta que é óbvia a necessidade de manter os programas de ajuda alimentar, especialmente os direccionados a acabar com as restrições da procura, e que podem ser utilizados como meio de estimular o processo de desenvolvimento. A ajuda alimentar pode deixar de ser um travão ao próprio processo de desenvolvimento económico e agrícola, como tem acontecido em várias circunstâncias, para se tornar um meio poderoso de auxílio à melhoria do bem-estar e ao processo de crescimento da própria produção agrícola indispensável à melhoria das condições de segurança alimentar.

7. O “ciclo da riqueza”: a densidade populacional, a urbanização e o equilíbrio com o ambiente

O processo de urbanização é hoje uma realidade indiscutível em todos os processos de mudança estrutural com o desenvolvimento. É evidente que

existem várias alternativas evolutivas, e não podemos fazer uma leitura simplista do processo. Desenvolvimento não implica necessariamente em mais gente a viver em cidades, mas claramente implica em mais gente dispendo de um conjunto de infra-estruturas que normalmente aparecem mais facilmente nas cidades, como sejam a electricidade, saneamento básico, vias de acesso e de comunicação de boa qualidade, etc.

O que parece estar em causa são realmente um conjunto de condições que se relacionam directamente com os custos de transacção, que incluem os custos de informação, comunicação e transporte, entre outros, isto é, um conjunto de variáveis fundamentais a um bom funcionamento do mercado e a um processo de comercialização fácil e eficiente. A densidade populacional aparece assim, muitas vezes, como um factor que ajuda ao processo de crescimento, criando mercados e facilitando as transacções a que de uma forma sintética chamaremos as condições propícias a que o “ciclo de riqueza” possa de facto aparecer. A eliminação dos condicionalismos do lado da procura, a que tradicionalmente chamamos restrições da procura, são outro conjunto de aspectos que relacionados com os anteriormente mencionados são da maior importância para o desenvolvimento do sector agrícola, como tem sido analisado pelo autor em várias publicações, designadamente na dissertação de doutoramento (Carvalho, 1989).

É preciso desmistificar uma situação dual, entre regiões urbanas e regiões rurais, fazendo uma leitura simplista em que a um maior desenvolvimento estará ligado uma maior urbanização em contraposição ao desaparecimento quase completo da população rural. O “ciclo da riqueza” não está ligado necessariamente ao processo de urbanização, mas sim, essencialmente, aos custos de transacção, ao bom funcionamento dos mercados e à eliminação das restrições do lado da procura. Em outras palavras, e focando o mesmo tipo de problema, podemos citar o trabalho de Sen com a sua perspectiva de “entitlement approach.” O trabalho deste autor chama a atenção não só para o rendimento, mas também para os direitos sobre o uso dos recursos pelos mais carenciados, isto é, pelos sistemas de direitos de posse/utilização dos recursos disponíveis numa determinada sociedade.

O aparecimento de zonas intermédias, que não podem ser tipicamente consideradas urbanas ou rurais, é uma realidade que vem surgindo claramente em muitos países, não só em regiões normalmente designadas por periurbanas ou suburbanas, mas até mesmo em zonas previamente consideradas tipicamente como zonas rurais. Por outro lado, a actividade agrícola, de produção de alimentos nas chamadas zonas periurbanas ou mesmo urbanas é uma realidade importante em várias situações. Nos países em desenvolvimento, com situações graves de carências alimentares, a actividade de produção de alimentos nas próprias cidades atinge uma enorme relevância. Nos países mais industrializados aparece a actividade de “produção vegetal e animal”, ligada ao lazer, às zonas verdes de recreio, à preservação de espaços verdes e

até mesmo com cariz lúdico, em paralelo com alguma actividade típica de produção de alimentos ou de criação de animais domésticos.

No caso dos países da OCDE, de acordo com um estudo efectuado por Philippe Muheim e Heino von Meyer (1996), mostram a importância dos espaços intermédios ou mistos e afirmam: "Hoje em dia já não há uma correlação directa entre o grau de urbanização e a criação de novos empregos ou novas empresas. Muitas das cidades já não são, como dantes, os motores de crescimento do emprego, e muitas zonas rurais, mesmo recuadas, encontram-se, agora, entre as mais dinâmicas nos países da OCDE."

O quadro 4 abaixo mostra claramente que não é possível associar níveis de desenvolvimento com urbanização no conjunto de países da OCDE, havendo situações muito diferentes, com países de altos índices de desenvolvimento, como a Suécia e a Noruega, Nova Zelândia e Áustria com 40% e mais da população em regiões rurais.

Quadro 4
Repartição da população por tipo de região da OCDE,
em percentagem da população nacional, 1990

Países	Regiões rurais	Regiões intermédias	Regiões urbanas
Tipicamente urbanos			
Holanda	0	15	85
Bélgica	2	18	80
Reino Unido	1	27	72
Alemanha	8	26	66
Suiça	13	25	62
Misto - Intermédio urbano			
Itália	9	44	47
Japão	22	35	43
Espanha	17	46	37
Rep. Checa	15	57	28
Misto - Tripartido			
França	30	41	29
EUA	36	34	30
Dualistas - Rural / urbano			
Islândia	35	8	57
Austrália	23	22	55
Canadá	33	23	44
Portugal	35	22	43
Irlanda	47	15	38
Grécia	42	24	34
Baixa concentração urbana			
Áustria	40	39	21
Dinamarca	40	38	22
Finlândia	43	37	20
Nova Zelândia	47	25	28
Suécia	49	31	19
Noruega	51	38	11

Fonte: OCDE (1996).

A importância das zonas classificadas como intermédias é evidente. Com excepção do primeiro grupo, em quase todos os outros países, associando as regiões rurais e intermédias, estas dominam com mais de 50% do total. Os países em desenvolvimento que sofreram processos de industrialização acelerada, ou que passam por situações de desequilíbrio interno, como sejam guerras civis ou de grande instabilidade, tendem a apresentar um processo de urbanização intenso e normalmente com muitos problemas ambientais e de ordenamento do território.

No caso dos países em desenvolvimento, é preciso, contudo, perspectivar a enorme pressão urbana que se está a verificar. Estima-se que nos próximos 25 anos, com uma população neste grupo de países crescendo de 4,9 biliões de pessoas para 6,8 (J. Garret e Marie Ruel, 1999), 90% desse crescimento se verificará em regiões urbanas. Os mesmos autores prevêem que o crescimento da população rural só se fará em África. De acordo com as Nações Unidas (United Nations, 1998), os autores apontam a seguinte situação para a distribuição da população, entre rural e urbana por continente em 2025:

- Mais de metade da população asiática viverá em zonas urbanas;
- Mais de metade da população africana viverá em zonas urbanas;
- Mais de 80 por cento da população latino-americana viverá em zonas urbanas.

Esta situação tem levado vários autores a chamar a atenção para os problemas ambientais que esta situação poderá provocar, com os profundos desequilíbrios que tenderá a criar, designadamente do ponto de vista social, onde se incluirá também os problemas de segurança alimentar. Podemos estar a assistir a uma situação de transferência dos principais problemas de pobreza e deficiência nutricional de regiões rurais para regiões urbanas. De facto, muitos dos países em desenvolvimento prosseguiram uma política económica que favorecia uma relação de preços favorável à urbanização, isto é, seguiu-se uma política de "alimento barato" (*cheap food*) exactamente como medida de apoio ao processo de industrialização e urbanização que grande parte dos políticos e mesmo alguns técnicos associavam claramente ao processo de desenvolvimento.

A partir da década de 80, claramente se inverteu a perspectiva de secundarização do sector agrícola, como mola de apoio ao desenvolvimento dos outros sectores, extremamente dependente e sem capacidade de contribuição activa e dinâmica no processo de desenvolvimento. Passou-se a reconhecer a necessidade de equilíbrio sectorial e a reconhecer o contributo objectivo do sector, o que veio a melhorar as possibilidades de crescimento da produção agrícola. Esta situação é bem visível para a África, assim como resultou na subida de preços (ou pelo menos menor distorção de preços), ou eliminação de políticas do tipo "comida barata". Os programas de ajustamento estrutural

vieram também, em muitos casos, ajudar a inverter esta situação, com subidas de preços ao sector agrícola e/ou menores distorções.

O desempenho do sector agrícola vai ser fundamental para responder ao grande crescimento populacional que se vai verificar e, como vimos, as importações, comerciais ou não, tenderão a aumentar. O processo de urbanização, que deve ser definido de forma alargada, incluindo ou não o estabelecimento de agregados populacionais em zonas tipicamente intermédias (que podem, aliás, representar uma solução para uma boa parte dos problemas de pobreza e exclusão social que se podem vir a verificar nas cidades), vai intensificar-se de qualquer forma. Contudo, também é verdade que cada vez mais no conjunto dos países em desenvolvimento a agricultura em zonas urbanas ou periurbanas, representa uma solução importante para aliviar as maiores carências alimentares, principalmente no caso de famílias vulneráveis. James L. Garrett and Marie T. Ruel (1999), citando *The Urban Agriculture Network*, apontam estimativas para 800 milhões de pessoas envolvidas nalguma forma de produção agrícola urbana ou periurbana. Apontam ainda estimativas de 40% da população citadina em África envolvida em produção agrícola. De acordo com os mesmos autores, citando as Nações Unidas, nas maiores cidades da China na década de 80, a produção agrícola urbana e periurbana representa mais de 90% do consumo de vegetais e mais de 50% do consumo de carne.

Como vemos, vivemos num mundo complexo, em que a produção agrícola também é importante nas zonas urbanas e periurbanas e vai ser necessária para ajudar a combater o flagelo da fome. Num mundo de excedentes alimentares, mas com muitos excluídos, o processo de desenvolvimento agrícola é uma necessidade, assim como o aumento das transacções internacionais de alimentos. A procura das melhores soluções de desenvolvimento de forma sustentável terão que envolver sempre o equacionamento das questões de distribuição populacional, ambiente e produção agrícola e agro-industrial, assim como as relações de comércio e de apoio ao desenvolvimento para integrar um conjunto cada vez maior de populações (e países) ainda excluídos.

8. Conclusões

A segurança alimentar é ainda um grande desafio para várias regiões, designadamente para o continente africano. O crescimento populacional, a sustentabilidade dos sistemas produtivos e o processo de desenvolvimento são variáveis interdependentes. Se é indiscutível a melhoria das condições de vida da generalidade das populações nos vários continentes, também é evidente que as carências alimentares só não aumentaram na África Subsariana porque houve transacções internacionais (doações e comerciais) que permitiram manter sensivelmente o estado nutricional das populações na sua generalidade. Também concluímos que a necessidade de importar alimentos vai aumentar,

qualquer que seja o comportamento do sector agrícola neste continente. Os sistemas de produção agrícola que tenderão a intensificar-se vão sofrer grandes alterações e dependerão, em grande medida, do próprio processo de desenvolvimento das economias.

Problemas de sustentabilidade dos sistemas e a intensidade de uso de factores vão determinar também práticas cuidadosas por forma a manter o potencial produtivo, mas estarão muito dependentes de lógicas de localização da actividade económica e de sedenterização das populações com o crescimento de zonas urbanas e periurbanas, que continuarão a ter um papel, talvez até mesmo crescente, de fornecimento de alimentos. É fundamental perceber as dinâmicas do processo de crescimento e desenvolvimento, assim como criar as condições que apontámos como propícias ao surgimento de “ciclos de riqueza” que dependem essencialmente dos custos de transacção, do bom funcionamento dos mercados e da flexibilização das restrições da procura por forma que a demanda potencial se torne em efectiva e o processo de acumulação possa ocorrer. Só com processos de integração de grande parte da população em países menos desenvolvidos nos sistemas económicos internacionais se poderá contribuir de forma efectiva para um maior equilíbrio a nível global, designadamente ao nível ambiental.

Bibliografia

- CARVALHO, Bernardo P. de — (1989), *Demand Constraint and Technical Change*, Ph. D. Thesis, University of Minnesota, U. S. A.
- (1996), “Desenvolvimento Agrícola nos Trópicos”, *Série de Estudos de Desenvolvimento e Gestão de Sistemas*, vol. 2(1), Secção de Agronomia Tropical e Subtropical, Instituto Superior de Agronomia/UTL, Lisboa.
- (1996), “Investigação e Desenvolvimento em PMD's”, *Série de Estudos de Desenvolvimento e Gestão de Sistemas*, vol. 2(3), Secção de Agronomia Tropical e Subtropical, Instituto Superior de Agronomia/UTL, Lisboa.
- (1996), “Economia do Desenvolvimento, Agronomia Tropical e Segurança Alimentar”, *Anais do Instituto Superior de Agronomia*, 45:241-261 (1995-96).
- (1999), Food Aid Management: International challenge to food security and global development. IAMA World Food and Agribusiness Congress – Building Trust in the Agro-Food System: trade, technology and competitiveness. Centro Internazionale Congressi Firenze, 13th June, 1999.
- GARRETT, J. L. e RUEL, M. T. — (1999), “Food and Nutrition in an Urbanizing World”, *Choices*, Fourth Quarter 1999, pp. 12-17.
- ISLAM, N. ed — (1995), Population and Food in the Early Twenty-First Century: Meeting Future Food Demand of an Increasing Population. IFPRI. Washington D. C.
- PANDYA-LORCH, R. e ROSEGRANT, M. W.— (1999), “World Food in the Twenty-first Century!”, *Choices*, Fourth Quarter 1999, pp. 32-34.
- OCDE — (1996), *Indicateurs Territoriaux de l'emploi*, Paris.