

Revista Internacional *em* Língua Portuguesa



Segurança Alimentar



CPLP
Comunidade dos Países
de Língua Portuguesa



AULP
EX UNITATE VIS



AULP
EX UNITATE VIS

Associação das Universidades de Língua Portuguesa

Revista
Internacional
em Língua
Portuguesa
Segurança Alimentar

Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP)

RILP – Revista Internacional em Língua Portuguesa

III Série, n.º. 25 - 2012

Publicação Anual da Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP)

Referência solicitada ao catálogo LATINDEX – Sistema de Informação Internacional de Revistas Científicas e ao *European Reference Index for the Humanities* (ERIH) da *European Science Foundation* (ESF).

A Revista Internacional em Língua Portuguesa, editada desde o ano de 1989, é uma publicação interdisciplinar, da Associação das Universidades de Língua Portuguesa. Criada para aprofundar o conhecimento *sobre* o português, expressa hoje o conhecimento *em* português, num espaço de intervenção, que em perfeita igualdade participem os membros da comunidade de utilizadores de português no mundo, nas suas diversas formas de expressão e difusão, das ciências humanas, sociais e da natureza, com destaque para a ligação entre o espaço geográfico dos que utilizam a língua portuguesa.

Fundador: Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP)

Director: Presidente da Associação das Universidades de Língua Portuguesa (Jorge Ferrão)

Coordenação Científica (Número Especial): Bernardo Pacheco de Carvalho (Universidade Técnica de Lisboa), João Mosca (Universidade Politécnica de Moçambique) e Walter Belik (Universidade de Campinas)

Secretariado Executivo: Teresa Botelho

Conselho Editorial: Bernardo Pacheco de Carvalho (Universidade Técnica de Lisboa/Portugal), João Mosca (Universidade Politécnica de Moçambique), Walter Belik (Universidade de Campinas/Brasil) e Ariane Parente Paiva (Universidade Federal do Ceará / Universidade Nova de Lisboa)

Conselho de Acompanhamento Científico: Conselho de Administração da AULP – Jorge Ferrão (Universidade Lúrio - Unilúrio), João Guerreiro (Universidade do Algarve-UALG), Clélio Diniz (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG), Rui Martins (Universidade de Macau - UM), Orlando Mata (Universidade Agostinho Neto - UAN), Paulino Fortes (Universidade de Cabo Verde-UNICV), Lourenço do Rosário (Universidade Politécnica de Moçambique - UPM), Armando Pires (Instituto Politécnico de Setúbal - IPS), Carlos Silva (Universidade Independente de Angola (UNIA), Fernando Costa (Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP), Aurélio Guterres (Universidade Nacional Timor Lorsa'e – UNTL), Rui Jandi (Universidade Lusófona da Guiné – ULG), Peregrino Costa (Instituto Superior Politécnico de São Tomé e Príncipe – ISPSTP), Benedito Guimarães Neto (Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM)

Capa/Arranjo Gráfico:

Bárbara George (Universidade Federal do Ceará/Faculdade de Belas-Artes da Universidade de Lisboa)

Arte Final: Carlos David Costa

Execução Gráfica: Clio by Rip – Artes Gráficas, Lda

Editor: Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP)

Depósito Legal: 180505/02

ISSN:2182-4452

Preço deste número: 10,00 Euros

Assinatura:

Correspondência relativa a colaboração de permutas e oferta de publicações deve ser dirigida a:

Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP)

Avenida Santos Dumont, n.º 67, 2.º, 1050-203 LISBOA

Tel: 217816360 Fax: 217816369 Email: aulp@aulp.org

Para referência de números anteriores consultar: www.aulp.org

RILP

Revista Internacional em Língua Portuguesa

Segurança Alimentar

Editores

Bernardo Pacheco de Carvalho, João Mosca e Walter Belik

Universidade Técnica de Lisboa, Universidade Politécnica de Moçambique e Universidade de Campinas

Associação das Universidades de Língua Portuguesa

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO

SEGURANÇA ALIMENTAR

Embaixador Murade Isaac Miguigy Murargy 9

NOTA DOS EDITORES

Bernardo Pacheco de Carvalho, João Mosca e Walter Belik 15

ANGOLA

“Efeitos Económicos da Estiagem em Angola: Experiência e Acções Recentes”
David Tunga 27

BRASIL

“Pobreza Rural e Segurança Alimentar no Brasil. Evolução recente”
António César Ortega 43

“Planejamento e Resultados da Política de Segurança Alimentar no Brasil”
Walter Belik 66

CABO VERDE

“Segurança Alimentar em Cabo Verde: Contribuições da ANSA nos últimos dez anos- 2002 a 2012”
Bernardo Pacheco de Carvalho e Miguel Monteiro 91

GUINÉ-BISSAU

“A Segurança Alimentar e a Importância da Cultura do Caju na Guiné-Bissau”
Bernardo Pacheco de Carvalho e Henrique Mendes 117

MOÇAMBIQUE

“Grandes Projectos e Segurança Alimentar em Moçambique”
João Mosca e Tomás Selemane 141

PORTUGAL

“Segurança Alimentar”
Pedro Falcato, Raquel Rosa e Rui Almeida 189

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

“Consumo Alimentar, Cadeias de Valor e Funcionamento do Mercado. Estudo de Caso para a Segurança Alimentar em São Tomé e Príncipe”
Bernardo Pacheco de Carvalho e Severino Espirito Santo 209

APRESENTAÇÃO

Segurança Alimentar

Embaixador MURADE ISAAC MURARGY

Secretário Executivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

A conjuntura atual é marcada por uma crise global de governança. E esta crise faz-se sentir a nível financeiro, ambiental e de segurança alimentar e nutricional.

Estes fatores têm implicações na cooperação multilateral e na consequente atribuição de fluxos para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento, designadamente comprometendo Direitos Humanos como o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Ora, como se sabe, a privação em grande escala de direitos humanos pode, em última instância, fazer perigar ganhos alcançados a nível da paz e da segurança – situação que se afigura como particularmente inquietante em contextos de pós-conflito ou de instabilidade crónica.

Por outro lado, esta situação representa, para muitos países, retrocessos importantes no que concerne à consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), não sendo os países que integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) estranhos a este contexto.

Com efeito, desde a criação da CPLP, em 1996, que a preocupação com o Desenvolvimento se faz sentir, tal como atesta a sua Declaração Constitutiva que enumera, entre outros objetivos, o incentivo à *cooperação bilateral e multilateral em todos os domínios com vista à promoção do desenvolvimento sustentável*.

Porém, necessitamos de melhorar o nível da concertação político-diplomática nos *fora* internacionais relevantes para a CPLP enquanto forma de fortalecer a identidade da Comunidade e a defesa de posições comuns a favor da conservação e salvaguarda do património comunitário.

Da mesma forma, há que reconhecer, igualmente, o importante desafio de coordenação que se nos coloca – aos Estados membros da CPLP, ao Secretariado Executivo e aos nossos parceiros de desenvolvimento – no sentido de assegurar a convergência na mobilização de recursos financeiros e técnicos, mas também na identificação de complementaridades, parcerias e harmonização de procedimentos como forma de evitar o desperdício de recursos e aumentar a eficácia, eficiência, efeitos reprodutivos e apropriação das nossas intervenções.

Foi com base nestes pressupostos que a CPLP, sob o estímulo da FAO, resolveu avançar na elaboração de uma Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN-CPLP).

A visão da ESAN-CPLP assenta numa "Comunidade de países com um capital humano saudável e ativo, livre da fome e da pobreza, num quadro de realização progressiva do direito humano à alimentação adequada e respeito pela soberania nacional" e o seu objetivo passa pelo estabelecimento do "Direito Humano à Alimentação Adequada, enquanto forma de contribuir para a erradicação da fome e da pobreza na Comunidade, através do reforço da coordenação entre os Estados membros e da maior governança das políticas e programas setoriais de segurança alimentar e nutricional".

As bases da ESAN-CPLP assentam na máxima prioridade política à luta contra a fome e a má-nutrição nos nossos países.

A primeira prioridade da ESAN-CPLP passa, pois, pelo fortalecimento da governança da segurança alimentar e nutricional a nível comunitário. A segunda é dirigida ao apoio imediato aos grupos mais vulneráveis em particular às mulheres e crianças, procurando algumas parcerias com agências especializadas das Nações Unidas. A terceira prioridade encontra-se focada no aumento da disponibilidade interna de alimentos com base no fomento e dinamização dos pequenos produtores agrícolas e pescadores, promovendo modelos de produção sustentáveis e ampliando as dietas locais.

Para a CPLP, a aprovação da ESAN-CPLP não constitui meramente um exercício técnico de cooperação para o desenvolvimento. É, acima de tudo, um desígnio político e estratégico, determinante para o processo de desenvolvimento dos seus Estados membros, que irá marcar a organização nos próximos tempos, contribuindo para que se possa criar um mecanismo de parceria global e abrangente sobre a agricultura, alimentação e nutrição, o qual deverá envolver atores oriundos da sociedade civil e do setor privado, dos parceiros de cooperação, das organizações especializadas das Nações Unidas, das instituições internacionais de financiamento e das organizações de cariz regional.

Acreditamos que o potencial de cooperação deste instrumento, numa lógica moderna de cooperação norte-sul-sul ou triangular, encerra um dos mais promissores caminhos para o desenvolvimento sustentável da Comunidade.

Creemos mesmo que uma ligação coerente entre o Comité Mundial de Segurança Alimentar e a estrutura equivalente existente na CPLP (Comité de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSAN) permitirá que a CPLP possa trabalhar no estabelecimento das bases para uma nova governabilidade do sistema alimentar, restituindo a dignidade a milhões de seres humanos e assegurando a sustentabilidade da produção, distribuição e consumo de alimentos às gerações vindouras.

O Secretariado Executivo está, assim, disponível, para, no quadro das suas atribuições e à luz dos recursos e instrumentos que lhe forem atribuídos pelos Estados membros, continuar a apoiar a Comunidade no seguimento e coordenação das ações que, na área da segurança alimentar e nutricional se venham a entender como prioritárias para o esforço de desenvolvimento dos nossos Estados.

NOTA DOS EDITORES

Nota dos Editores

Bernardo Pacheco de Carvalho

Universidade Técnica de Lisboa

João Mosca

Universidade Politécnica de Moçambique

Walter Belik

Universidade de Campinas

O tema da Segurança Alimentar e Nutricional voltou ao debate do grande público com a crise financeira que “chocou” o mundo a partir de 2007, com implicações de enorme impacto no desenvolvimento económico de quase todos os países, quer em desenvolvimento quer industrializados, com particular destaque para muitos países europeus.

Com os preços dos alimentos atingindo níveis muito elevados com variações e instabilidade nunca previstas, a Organização das Nações Unidas voltou a anunciar que a fome havia alcançado mais de 1 bilião (mil milhões) de pessoas no nosso planeta. Com acréscimo enorme no contingente de pessoas com problemas alimentares de forma súbita, (interrompendo uma tendência de melhoria progressiva), para além dos extremamente pobres, com problemas acrescidos pelos efeitos das mudanças climáticas e conflitos étnicos e regionais, passou a figurar também de forma mais evidente e significativa habitantes dos países desenvolvidos, sem trabalho, fruto de famílias desestruturadas e sem a necessária protecção social por parte do Estado para situações de marginalização evidente em crises económicas e sociais profundas.

Passados os principais efeitos da crise e instabilidade alimentar de 2008, a estimativa de pessoas famintas mostra melhoria já em 2012, voltando sensivelmente aos níveis anteriores (estimativa de redução para 870 milhões em 2012 pela FAO) mas ainda muito distante das metas estabelecidas para 2015.

No que diz respeito aos oito países membros da CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa o fenómeno da desnutrição/má-nutrição está muito presente e a questão alimentar é obviamente uma prioridade no contexto das problemáticas de desenvolvimento sustentável em todo este espaço civilizacional.

Não há estatísticas oficiais actualizadas sobre a desnutrição e má nutrição em geral em Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e em Timor Leste, mas algumas referências permitem contextualizar rapidamente as dificuldades existentes, mas também o enorme sucesso obtido em alguns casos no espaço da lusofonia. Utilizando dados da FAO (2012 *in Food Balance Sheet*) verifica-se que do início do século, ano 2000 até 2007 (ano anterior à crise alimentar) para uma situação média mundial de 2796 kcal/per capita/dia em 2007, com uma subida em 7 anos de somente 71 kcal/per/capita, São Tomé e Príncipe, Brasil, Angola e Cabo Verde apresentam resultados muito importantes de subidas de 311, 228, 210 e 202 Kcal/per capita/dia respectivamente.

Sem esquecer as limitações que estes números podem ter, e utilizando os mesmos dados da FAO (2012), é preciso dizer que o Brasil atingiu um nível médio já muito razoável e claramente suficiente para uma boa alimentação, de 3113 Kcal/per capita/dia, aproximando-se dos níveis dos países industrializados. No caso de África, com níveis médios de 2455 Kcal/per/capita/dia em 2007 e uma melhoria de somente 108 Kcal/per/capita no período considerado de 7 anos, os países lusófonos (PALOP) mencionados apresentaram bons resultados, em termos relativos excepcionais e, em termos absolutos de relevo, em especial para São Tomé e Príncipe e Cabo Verde (com níveis de 2684 e 2572 Kcal/per capita/dia em 2007).

No documento da ESAN-CPLP (2011), Estratégia de Segurança Alimentar faz-se na primeira parte, referente ao “Enquadramento”, uma boa caracterização dos países da CPLP em matéria de Segurança Alimentar e Nutricional e de Desenvolvimento, mostrando-se claramente o enorme desafio que ainda existe em termos de carências alimentares com especial destaque para Angola e Moçambique, mas também em Timor e Guiné-Bissau. O Índice Global de Fome¹ (FAOSTAT e IFPRI) estimado apresentava

¹ - O IGF ou GHI – Índice global de fome varia de 1 a 100 e é calculado a partir de três indicadores com igual ponderação, a proporção de subnutrido como percentagem da população, a frequência (em percentagem) de insuficiência de peso em crianças menores de 5 anos e a proporção de crianças que falecem antes dos cinco anos. É, portanto, uma média percentual.

valores em 1990 de 40,6 e 37,4 para Angola e Moçambique respectivamente e de 27,2 e 23,7 para 2010. Para Timor Leste e Guiné-Bissau os valores estimados em 2010 foram de 25,6 e 22,6 (sendo de 20,9 em 1990 na Guiné-Bissau, não estando disponíveis dados mais antigos para Timor). Muitos outros dados podem ser apresentados e consultados, por exemplo no documento referido, mas continua evidente que estas matérias não podem deixar de ser prioritárias para qualquer comunidade digna desse nome em que o desafio permanece e permanecerá no futuro próximo, mas onde é possível “fazer a diferença” e fazer “tão bem ou melhor” do que foi possível noutros espaços a nível mundial.

O esforço efectuado e as conquistas obtidas devem reforçar a nossa ambição de que é possível avançar de forma célere, aprendendo com os acertos e com os erros do passado, mas certos de que existem os meios e o conhecimento disponível para podermos fazer melhor.

Vale mencionar que as obrigações estabelecidas pela comunidade internacional, tanto na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 para a redução do número de pessoas desnutridas até à metade em 2015, assim como a promessa de redução pela metade da proporção de desnutridos estabelecida na Cúpula do Milénio (2001) não deverão ser atingidas em termos globais.

Olhar o quadro mais amplo obriga-nos a sair da simples contabilidade das mazelas da humanidade para observar que a Insegurança Alimentar apresenta outras dimensões além da disponibilidade de alimentos. Problemas decorrentes da falta de acesso – por problemas económicos ou de impossibilidade física, além de problemas decorrentes da contaminação ou inocuidade levam também à Insegurança Alimentar. Nos países desenvolvidos como Portugal, a falta de informação sobre educação alimentar, o isolamento de algumas comunidades e as famílias desestruturadas faz com que um contingente expressivo de idosos, moradores no meio rural e desempregados sofram com a Insegurança Alimentar. Tomando-se esse conceito amplo e tendo como base pesquisas recentes, estima-se que, nos Estados Unidos, numa das nações mais ricas do

planeta e a maior em termos económicos, 50 milhões de pessoas estejam em situação de insegurança alimentar².

Nesta nova edição da Revista Internacional em Língua Portuguesa da AULP queremos trazer ao público académico, e não só, uma reflexão sobre o tema da Segurança Alimentar e Nutricional nos nossos países no contexto da problemática do desenvolvimento sustentável tão necessário ao nível local e global.

Serão apresentados sete artigos com referência às diversas problemáticas e realidades de vários países, designadamente Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Em todos eles os autores procuraram situar o debate das políticas públicas voltadas para a produção-consumo-distribuição de alimentos no contexto de um mundo em transformação e contribuir para uma melhor governança pública e privada à escala local e global em matéria de alimentação e de segurança alimentar.

Seguindo uma ordem alfabética por país é importante sublinhar alguns aspectos que nos parecem ser contributos indiscutíveis quer para a discussão sobre as políticas públicas quer para toda a problemática da “governança” das sociedades em que a iniciativa dos cidadãos organizados em múltiplas tipologias institucionais podem fazer a diferença, quer no contexto das organizações associadas mais à “economia social,” quer as associadas mais à actividade produtiva na geração de valor económico, designadamente as dependentes do bom funcionamento dos mercados, sem esquecer a actividade tipicamente empresarial que muito pode contribuir para o sucesso das iniciativas governamentais, de cidadania activa e de todo um conjunto de acções e inovações que podem de facto mudar a realidade do ponto de vista nutricional e de bem-estar das sociedades.

Estamos de facto a “procurar” construir e consolidar uma visão alargada desta problemática, claramente transversal a muitos sectores e preocupações da sociedade, em que devemos destacar, para além dos associados à produção e transformação, todos os sectores associados à educação e saúde no quadro de uma problemática social que assume claramente a alimentação como um Direito Humano inalienável.

² Lee, J.S. et al. Food Insecurity and Health across the Lifespan. American Society for Nutrition. *Advances in Nutrition* . 3: 744–745, 2012

Para Angola, país que enfrenta desafios muito particulares, é indiscutível o enorme potencial produtivo existente, assim como a possibilidade de dispor de meios financeiros e económicos capazes de apoiar o desenvolvimento do sector agrícola e de produção de alimentos, mas que precisa de um enorme esforço de continuidade e de reforço de capacidades em recursos humanos e organizacionais, de infra-estruturas e de retoma de capacidades que permitam consolidar e transformar os recursos naturais em condições sociais e económicas de sustentabilidade e de acesso a processos de desenvolvimento sustentáveis. O artigo apresentado centra-se na experiência recente do Governo de Angola em matéria de intervenções para minimizar fenómenos climáticos extremos, que vêm ocorrendo em algumas regiões, com grande impacto na produção de alimentos e segurança alimentar das populações. Deve-se destacar o caminho já efectuado de aprendizagem, de maior compreensão e capacidade de intervenção em articulação e melhor coordenação com todo o sistema alimentar e “agentes” no terreno, sector público e sector privado, criação de mecanismos de diálogo permanente, sistema de informação e alerta rápido, melhoria da capacidade de monitorização e avaliação, assistência técnica e, não menos importante, introdução de reforço orçamental, reforço de programas de intervenção em meio rural e aumento da capacidade de rega.

Nos dois artigos brasileiros observamos uma preocupação em demonstrar as mudanças verificadas na situação social do país nos últimos dez anos. Com a prioridade ao combate à fome e o reconhecimento da segurança alimentar como um direito fundamental do cidadão, explícito na Constituição Federal, diversos programas foram desenhados e implementados estabelecendo-se interfaces com a política de saúde, educação, habitação e com o desenvolvimento rural. O campo recebeu um tratamento especial considerando que se estimava que 46,1% da população rural brasileira vivia abaixo da linha da pobreza e portanto em alta vulnerabilidade alimentar. Além disso, os dados mostravam que o hiato de pobreza entre os habitantes do meio rural era mais elevado o que tornava necessário o lançamento de um programa pesado de combate à fome nessas áreas.

Os dois artigos sobre o Brasil descrevem em detalhe cada um dos programas colocados em actividade para a redução da vulnerabilidade alimentar, em especial aquela encontrada no campo. Apresentam-se também os resultados e sugestões para o

aperfeiçoamento dessas acções. Uma lição fundamental que pode ser extraída desses trabalhos é a de que o crescimento económico e a geração de empregos é um elemento fundamental para que se estabeleça um “circuito virtuoso” de renda e desenvolvimento.

Cabo Verde surge como um exemplo de sucesso indiscutível em matéria de segurança alimentar, no contexto da CPLP, mas também em termos internacionais, aliás como o Brasil tem sido na última década. Cabo Verde e Brasil ocupam os dois extremos exemplares em termos das suas condições naturais e de condicionalismos. De um lado um país que é o maior do mundo em termos espaciais agrícolas e de potencial produtivo em biomassa, do outro um pequeno país insular localizado na zona do Sahel, em que os condicionalismos edafoclimáticos são dos mais difíceis para a produção alimentar. Se para o Brasil, com um histórico de crescimento da produção dos mais elevados do mundo nas últimas 4 décadas, em torno de 4% ao ano de forma sistemática e predominantemente em meio Tropical, com muitas culturas típicas destas regiões em que ocupa clara liderança mundial, a melhoria da segurança alimentar passa necessariamente por saber explorar este potencial, (o que se verificou), para Cabo Verde o lado da produção tem um contributo importante a dar, mas não pode por si só ser a base da solução dos problemas de abastecimento e da segurança alimentar. O artigo de Cabo Verde centra-se na experiência de uma inovação institucional, cuja proposta inicial foi apoiada pelo Banco Mundial e devidamente enquadrada pelo Governo do país, ao privilegiar uma intervenção na defesa do interesse público com base em trabalho de “regulação” direccionado a apoiar o funcionamento dos mercados de produtos básicos. Este projecto que resultou na constituição da ANSA – Agência Nacional de Segurança Alimentar, em 2002, no mesmo ano em que a Europa cria a EFSA – *European Food Safety Agency*, traz uma inovação indiscutível de defesa da Segurança Alimentar de forma absolutamente original e em função da realidade de países em desenvolvimento com grandes dificuldades de abastecimento. O artigo descreve os fundamentos do funcionamento da nova instituição que pode ser uma referência para muitos casos, num país que tem nos “seus genes” grandes traumas de “fome” e de carências alimentares, ao mesmo tempo que relata os resultados obtidos, com evidência de sucesso em várias dimensões.

A Guiné-Bissau apresenta também condições muito particulares, sendo um país que se encontra claramente em zona de transição climática, com condicionalismos

produtivos importantes, mas que não são de facto as principais limitações a uma conquista da “segurança alimentar” desejável para o país. A Guiné-Bissau enfrenta claramente um problema estrutural de desenvolvimento sustentável, em que a Governança pública e privada têm um papel determinante, designadamente no estabelecimento do “ambiente” social e económico propício à actividade económica sustentável no tempo. O sector primário tem uma responsabilidade completamente dominante na economia e na vida da grande maioria das famílias, com grande destaque para a fileira do Caju, cultura que é responsável por grande parte das exportações, mas que tem também papel crucial na segurança alimentar do país. O artigo apresentado mostra e demonstra como é importante este sector e como este pode contribuir para um processo de desenvolvimento sustentado a começar com o apoio à segurança alimentar.

Em relação a Moçambique, a discussão centra-se no estudo e discussão sobre o impacto de grandes projectos de aproveitamento de recursos naturais, em que o país apresenta oportunidades indiscutíveis, mas em que os desafios de desenvolvimento sustentável não deixam de ser uma enorme preocupação. O aproveitamento de recursos mineiros e de outros de rápida valorização, satisfazendo demandas internacionais e gerando divisas e capacidade de investimento, geram também problemas económicos, sociais e ambientais, a começar com a frequente necessidade de reassentamentos. Como se reconhece desde logo, a análise dos benefícios económicos e dos efeitos sociais e ambientais é complexa e interdisciplinar. O texto apresentado centra-se especificamente sobre os projectos de mineração de carvão na província de Tete, procurando discutir o impacto observado sobre a produção, segurança alimentar e as condições de vida das populações. Tudo parece indicar, que esses grandes projectos não têm proporcionado as melhorias significativas esperadas na segurança alimentar e nas condições de vida das populações, o que certamente merece a maior preocupação de todos os responsáveis pela condução das políticas económicas. Alerta-se para o perigo que a exploração “mineira” dos recursos naturais representa para o país e simultaneamente para o potencial que essa situação pode trazer, podendo transformar-se numa verdadeira benção para todos numa aposta de desenvolvimento sustentável, evitando-se a “frequente maldição” que estas situações também podem proporcionar. Deve-se exigir um enorme esforço de boa “governança” a todos os níveis, a começar com os responsáveis governamentais e a todos os que contribuem para uma adequada definição de políticas económicas e de desenvolvimento do país.

No artigo com origem em autores de Portugal, como se esperava a perspectiva e preocupações apresentadas são bastante diferenciadas, mas bastante representativas da situação na Europa e em países industrializados. Este trabalho tem a particularidade de ser baseado na experiência empresarial de uma empresa inovadora e de grande expressão na realidade portuguesa, com o enfoque principal nas questões de controlo de qualidade e de minimização e prevenção de riscos no consumo, mas também abrangendo claramente outras dimensões que se têm vindo a revelar determinantes, designadamente ao longo de toda a cadeia produtiva.

De São Tomé e Príncipe chega-nos um artigo de enorme relevo no sentido de chamar a atenção para os produtos locais e seu potencial no apoio a uma maior segurança alimentar, paradoxalmente mostrando também a importância das relações externas do país na alimentação da população. Para além do melhor aproveitamento dos recursos locais, em especial de fontes proteicas, como foi demonstrado, ficou também evidenciado o enorme problema que os agricultores enfrentam na comercialização de seus produtos e na capacidade de “capturar” parte do valor criado no processo e fileira de produção, apontando-se para o “potencial valor” de intervenções de política económica para melhorar o funcionamento dos mercados, a começar com a melhor informação sobre os mesmos.

Este conjunto de textos seleccionados no “espaço da CPLP” comporta um conjunto de elementos de enorme relevância para melhor se conhecer a problemática dos vários países em matéria de segurança alimentar, mas também um conjunto de contributos exemplificativos de políticas públicas e privadas, de acções ao nível das várias sociedades que formam as várias comunidades tão diferenciadas e tão ricas em experiência humana na procura de soluções para melhorar as condições de vida dos mais vulneráveis. Não se esgota de forma nenhuma o assunto, antes se demonstrou que os desafios são enormes, mas também se evidenciou claramente que esta comunidade, a lusófona, em matéria de alimentação e segurança alimentar conseguiu dar passos em várias áreas geográficas dignos de serem evidenciados nos últimos dez anos, como do melhor que se conseguiu à escala global (em especial no que diz respeito à América Latina e à África ao sul do Sahara). Saibamos aproveitar o potencial endógeno, o conhecimento e experiência adquiridos, sem deixar de aproveitar de outras experiências

internacionais de relevo, mas sem complexos de dependência e/ou de falta de auto-estima para reconhecer que temos condições de fazer mais e melhor a partir do que temos e do que somos enquanto Comunidade – CPLP.

ANGOLA

Efeitos Económicos da Estiagem em Angola: Experiência e Acções Recentes

*David Tunga*¹

Resumo

Nos últimos anos, fenómenos climáticos extremos, como estiagens prolongadas, cheias e inundações, ocorrem com maior frequência em diferentes regiões do território angolano, com maior incidência nas regiões sul, litoral, planalto central e leste do país.

A época agrícola 2011/12 caracterizou-se pela ocorrência de uma estiagem prolongada, que afectou a produção alimentar, com maior impacto na produção familiar, ela mesma assente numa agricultura de sequeiro. O fenómeno afectou igualmente o pasto, gado e a disponibilidade de águas em algumas regiões do meio rural.

Para aferir os efeitos do fenómeno adverso que ocorreu, o Ministério da Agricultura conduziu de 27 de Fevereiro a 7 de Março de 2012 uma missão de avaliação do impacto da estiagem sobre as culturas, realizada em 11 (onze) das 18 províncias que compõem o país, nomeadamente Uíge, Bengo, Benguela, Kwanza Sul, Malange, Kwanza Norte, Bié, Huambo, Huíla, Namibe e Cunene. O objectivo foi constatação “in loco” dos danos causados pelos efeitos da estiagem prolongada que devastou algumas regiões. Durante as visitas constatou-se que as populações estiveram fortemente engajadas no seu trabalho, pelo que, grandes extensões estavam preparadas e prontas para o cultivo logo que iniciassem as chuvas.

De acordo com o calendário que lhe é peculiar, o período chuvoso, no contexto geral, começou no segundo decêndio de Setembro de 2011 e as sementeiras da primeira época ocorreram maioritariamente entre Outubro e Novembro do mesmo ano. Infelizmente, as chuvas caracterizaram-se por uma distribuição irregular quanto ao tempo e no espaço e, em meados do mês de Dezembro as chuvas pararam

¹ Engenheiro Agrónomo, Director do Gabinete de Segurança Alimentar do Ministério da Agricultura

completamente, com as culturas em fase de emergência e de crescimento vegetativo e a ausência se prolongou até finais de Fevereiro de 2012.

Os cereais, leguminosas e cucurbitáceas são as culturas que mais cedo ressentiram a falta de água, provocando a seca completa das plantas ou, no caso daquelas que chegaram à fase de floração, a formação do grão ficou gravemente afectada. Espigas sem grão ou vagens vazias caracterizaram os resultados na maioria dos campos. O pasto, para o sector tradicional de criação de gado foi igualmente afectado, bem como a disponibilidade de água para algumas comunidades do município do Porto Amboim, na província do Kwanza Sul.

Devido a severidade do fenómeno, os avultados danos causados às populações e a necessidade manifesta de apoiar as famílias sinistradas, o Executivo angolano, pôs em marcha um “Plano Operativo”, consubstanciado i) na assistência alimentar, ii) na distribuição de insumos e iii) na aquisição de pequenos equipamentos. No quadro do referido plano foram assistidas cerca de 366.780 pessoas, num esforço financeiro de cerca de Kz 4.706.398.715,00 (Quatro Mil Milhões, setecentos e seis milhões, trezentos e noventa e oito mil e setecentos e quinze Kwanzas, o que equivale à cerca de USD 47 Milhões.

Palavras-chave: Economia, Estiagem, Produção, Angola

Introdução

A época chuvosa em Angola tem regularmente o seu início no mês de Setembro estendendo-se até Abril e/ou início do mês de Maio. O ciclo das chuvas normalmente sofre uma interrupção ou abrandamento de frequência e intensidade todos os anos, na segunda quinzena de Dezembro (estiagem, também conhecida por “pequeno cacimbo”) que geralmente vai até à primeira quinzena de Janeiro.

Na campanha agrícola (2011/12), as chuvas iniciaram na segunda quinzena de Setembro, na maior parte do território nacional. Inesperadamente em finais de Novembro de 2012, em determinadas províncias cessaram as quedas pluviométricas.

Ao contrário do que é habitual, nalgumas províncias as chuvas não retomaram o seu ciclo normal dentro dos parâmetros previstos, tendo a estiagem persistido até finais do mês de Fevereiro e princípios de Março.

A estiagem atingiu todo o território, mas com particular realce para as províncias de Cabinda, Zaire, Uíge, Bengo, Kuanza Norte, Kuanza Sul, Benguela, Malange, Huíla, Huambo e Bié, as culturas de feijão, amendoim, milho, massango (millet), massambala (sorgum), mandioca batata-doce e as cucurbitáceas foram as mais afectadas pela insuficiência hídrica, o que viria a representar uma repercussão negativa no rendimento e produção globais das culturas e consequentemente na segurança alimentar das famílias. Por outro lado, o caudal dos rios baixou consideravelmente e alguns rios de médio caudal, rios intermitentes e lagoas secaram, afectando a disponibilidade da água para as pessoas e para o gado.

De modo geral, as sementeiras da primeira época do ano agrícola 2011/2012 foram realizadas entre Outubro e Novembro de 2011, quando o quadro pluviométrico parecia encaminhar para a normalidade. Aquando do início da estiagem, na maior parte do território nacional, as culturas estavam nas fases de emergência e crescimento vegetativo. Pelos danos causados às culturas e porque a primeira época do ano agrícola constitui o principal suporte da produção alimentar agrícola, o fenómeno afectou a segurança alimentar das populações, devido aos baixos rendimentos, exígua produção agrícola e pecuária.

Em face do quadro que se vislumbrou nas províncias atingidas, urgiu a tomada de medidas “emergenciais” – visando mitigar os efeitos decorrentes da estiagem. Outras acções de médio e longo prazo revelaram-se necessárias para garantir a sustentabilidade de intervenções futuras no caso de ocorrência de situações que abalem, negativamente as estratégias de sobrevivência das famílias.

I. Impacto da Estiagem

- a) A estiagem afectou com gravidade as culturas, o gado, a qualidade e quantidade dos pastos na maior parte das regiões atingidas. De igual modo, um considerável número de famílias camponesas viu a sua segurança alimentar afectada e os níveis de vulnerabilidade aumentados;

- b) A disponibilidade de água, tanto para as populações como para o gado ficou igualmente afectada;
- c) Devido às fracas colheitas esperadas como consequência da estiagem, constatou-se que as reservas alimentares das famílias camponesas afectadas seriam insuficientes para cobrir as necessidades alimentares nos seis meses seguintes.
- d) A segunda época de sementeira foi fortemente condicionada ao comportamento das chuvas de Março e Abril, o que condicionaria também as culturas de tempo seco (nakas) que dependem exclusivamente da humidade do solo nas baixas.
- e) Alguns camponeses que contraíram crédito agrícola de campanha teriam dificuldades em honrar os compromissos assumidos junto dos credores.

II. Medidas Tomadas

3.1. Medidas de emergência

- a) Provisão de ajuda alimentar imediata às populações com carências alimentares grave;
- b) Provisão de insumos agrícolas (sementes e adubos);
- c) Continuar e/ou reforçar o fornecimento de materiais de construção para reparação de valas de regadio lá onde fosse possível;
- d) Fornecimento de motobombas e pequenos equipamentos de transformação para as associações e cooperativas das zonas afectadas.

3.2. Medidas de sustentabilidade

- a) Reparação de esquemas de regadio;
- b) Fornecimento de gado de tracção e respectivas charruas e acessórios;
- c) Fomento da criação de aves e animais de pequeno e grande porte;
- d) Constituição de reserva alimentar estratégica do Estado, através da mobilização da rede comercial formal;
- e) Aquisição e fornecimento de *kits* de perfuração de furos artesanais a serem adstritos às Administrações Municipais das zonas áridas e semi-áridas.

3.3. Medidas de médio e longo prazo

- a) Apoiar as Administrações Municipais com *kits* de perfuração para construção de infra-estruturas para captação e armazenamento de água;

- b) Continuar com o Programa de expansão da cultura da mandioca para as regiões não produtoras, como garante de segurança alimentar;
- c) Continuar com os investimentos relacionados com a construção e reabilitação de perímetros irrigados.

3.4. Plano de Intervenção

As populações afectadas foram apoiadas mediante a implementação de um Plano de intervenção que contemplou 3 (três) vertentes distintas: i) a assistência alimentar, ii) a distribuição de insumos e iii) aquisição de pequenos equipamentos.

1. Assistência alimentar: **destinou-se às famílias em extrema carência, totalizando 366.780 pessoas distribuídas pelas seguintes províncias:**

<i>Províncias</i>	<i>Bengo</i>	<i>Benguela</i>	<i>Cunene</i>	<i>Huíla</i>	<i>K. Sul</i>	<i>Namibe</i>	<i>Zaire</i>	<i>Total</i>
<i>Beneficiários</i>	8.670	87.280	38.000	101.290	107.900	11.700	11.940	366.780

2. *Insumos agrícolas*: Contemplou a distribuição de sementes e adubos a um total de 73.356 famílias afectadas em 7 províncias, nomeadamente, Bengo: 1.734, Zaire: 2.388, Kwanza Sul: 21.580, Benguela: 17.456, Huíla: 20.258, Namibe: 2.340 e Cunene: 7.600.

3. *Pequenos equipamentos*: Incluiu a aquisição de motobombas e pequenas unidades de processamento e transformação de milho e mandioca.

RESUMO DO ORÇAMENTO (KWANZAS)

<i>Operação</i>	<i>Assistência Alimentar</i>	<i>Insumos Agrícolas</i>	<i>Pequenos Equipamentos</i>	<i>TOTAL GERAL</i>
Custo	4.130.373.219,23	534.025.496,00	42.000.000,00	4.706.398.715,23

São: Quatro Mil Milhões, Setecentos e Seis Milhões, Trezentos e Noventa e Oito Mil e Setecentos e Quinze Kwanzas e vinte e três cêntimos.

III. Efeitos Económicos da Estiagem

O ano agrícola 2011/12 foi caracterizado pela ocorrência de uma estiagem prolongada que afectou praticamente todo o território nacional apesar de apresentar

efeitos nefastos mais acentuados nalgumas províncias que noutras. As produções das culturas tanto na primeira, assim como na segunda época da campanha agrícola, não foram satisfatórias, particularmente no que toca aos cereais, leguminosas e cucurbitáceas.

Nestas regiões, a maior percentagem dos rendimentos dos agregados familiares (afs) provém de actividades agrícolas directas (venda dos produtos agro-pecuários ou de mão de obra).

No país, as actividades agrícolas são caracterizadas pela sua elevada dependência ao ciclo das chuvas, sem o qual, os rendimentos e as produções agro-pecuários ficam aquém das expectativas dos agricultores.

Na tabela 1, apresenta-se o número de pessoas afectadas pela estiagem, resultante da avaliação do impacto do fenómeno sobre as culturas, realizada entre Fevereiro e Março de 2012.

Província	Nº de pessoas afectadas**	Nº de famílias
Bengo	8.670	1.845
Benguela	87.280	18.570
Cunene	38.000	8.085
Huíla	101.900	21.681
K. Sul	107.700	22.915
Namibe	11.700	2.489
Zaire	11.940	2.540
Total	367.190	78.126
Tamanho médio do Afs*		4,7
*(IBEP 2011		
** - Relatório da Missão de Avaliação do Impacto da Estiagem na Agricultura, 2012		

Para determinar o número de famílias afectadas, utilizou-se o número de pessoas afectadas estimadas no plano de Intervenção desenhado para fazer face ao impacto da estiagem. O tamanho médio dos agregados familiares rurais foi fornecido pelo IBEP 2011.

Nível de pobreza. Os estudos realizados naquelas regiões mostram uma situação de pobreza, em função da característica dos seus meios de sustento, mormente das áreas cultivadas, à posse de bens produtivos e não produtivos.

Dados do IBEP 2011, indicam que no meio rural angolano 56,2% dos agregados se encontra abaixo da linha média da pobreza e o nível de receitas mensais por indivíduo foram calculadas em 5.967.00 Kz e o nível de consumo de 4, 126.00 Kz.

3.1. Caracterização dos sistemas económicos dos Afs

Na zona litoral apesar dos agregados familiares praticarem a pesca e a pecuária têm na agricultura a sua principal fonte directa de obtenção de alimentos e de renda.

Na província do Cunene, a actividade pecuária assume importância particular nos meios de sustento dos agregados, mas é também fortemente influenciada pelo regime das chuvas, para a disponibilidade e qualidade da pastagem e da água para o gado.

Área cultivada. As áreas cultivadas variam não só em função da distribuição geográfica da população mas em função da capacidade de produção que o agregado possui. Deste modo, nas províncias em análise as áreas médias cultivadas são as se apresentam na tabela 2.

As províncias do Kwanza Sul e da Huíla, onde predominam os sistemas mistos de cultivo e criação do gado, são também as zonas onde os agregados familiares em média cultivam áreas maiores, facto favorecido em parte, pelo emprego da tracção animal.

Província	Area média pr Af (ha)
Bengo	1
Benguela	2
Cunene	3
Huíla	4
K. Sul	3,5
Namibe	1
Zaire	1

* Relatório da Monitoria da Campanha Agrícola 2007-08

No ano de 2011, a estiagem em algumas áreas teve início no período da sementeira (Novembro e Dezembro) tendo se prolongado até ao início das sementeiras da segunda época (Fevereiro e Março), o que originou a redução das parcelas semeadas.

3.2. Uso de insumos

Em geral, a população camponesa ainda usa a enxada como instrumento de trabalho, sendo que a posse de meios tecnológicos mais eficientes é ainda privilégio de poucos. Dados do MINADERP¹, mostram que das províncias afectadas, a Huíla e Benguela são as que apresentam maiores áreas trabalhadas, pelo facto de as famílias camponesas fazerem recurso ao uso da tracção animal.

3.3. Perdas de Produção e Perdas Económicas

Nas tabelas que se seguem estabelecem-se cenários da perda de produção e a perda económica sofridas pelos agregados familiares em consequência da estiagem prolongada na campanha agrícola 2011/12.

Tabela 3 – Principais Culturas de Sequeiro Praticadas nas Zonas afectadas

Província	Nº de Pessoas	Nº de famílias	Área Média (Há)	Principais Culturas (Hectares)						Total
				Área Trabalhada (Há)	Milho /Massango, massambala	Feijão	Mandioca	Amendoim	batata-doce	
Bengo	8.670	1.845	1	1.845	185	92	1.292	92	185	1.845
Benguela	87.280	18.570	2	37.140	22.284	7.428	1.114	2.600	3.714	37.140
Cunene	38.000	8.085	3	24.255	23.042	1.213				24.255
Huíla	101.290	21.681	4	86.724	60.707	21.681		4.336		86.724
K. Sul	107.900	22.915	4	80.203	48.122	16.041	2.406	5.614	8.020	80.203
Namibe	11.700	2.489	1	2.489	2.365	124				2.489
Zaire	11.940	2.540	1	2.540		127	2.286	127		2.540
Total	358.110	78.125		235.196	156.704	46.706	7.098	12.769	11.919	235.196

O milho é uma cultura importante nas províncias da Huíla e K. Sul, como se mostra na tabela 3, a maior percentagem de área trabalhada (cerca de 70%) é dedicada a cultura do milho, seguida da cultura do feijão. É também nestas províncias onde se espera maior produção destas culturas.

Nas províncias do Cunene e Namibe os valores apresentados na coluna dos cereais, referem-se às culturas do massango (*milit*) e da massambala (*sorgum*).

²Relatório da campanha agrícola 2007-08

Tabela 4 - Produção Estimada das Culturas – campanha agrícola 2011/12

Provincia	Nº de Famílias	Produção das Principais Culturas (Toneladas)				
		Milho /Massango, massambala	Feijão	Mandioca	Amendoim	Batata-doce
Bengo	1.845	55,35	18,45	10332	27,675	1660,5
Benguela	18.570	11.142,00	2.599,80		779,94	9.285,00
Cunene	8.085	6.912,68	242,55	0,00	0,00	0,00
Huíla	21.681	151.767,00	10.840,50	0,00	1.517,67	0,00
K. Sul	22.915	48.121,50	5.614,18	4.812,15	1.684,25	20.050,63
Namibe	2.489	709,37	24,89	0,00	0,00	0,00
Zaire	2.540	0,00	38,10	18.288,00	38,10	0,00
Total	78.125	218.707,89	19.378,47	33.432,15	4.047,64	30.996,13

Tabela 5 – Perdas da produção das culturas (Ton)

Provincia	Nº de Famílias	Perdas da Produção das Principais Culturas (Ton)				
		Milho /Massango, Massambala	Feijão	Mandioca	Amendoim	Batata-doce
Bengo	1.845	55,35	18,45	10332	27,675	1660,5
Benguela	18.570	7.910,82	1.845,86	0,00	553,76	0,00
Cunene	8.085	2.073,80	72,77	0,00	0,00	0,00
Huíla	21.681	135.072,63	9.648,05	0,00	1.350,73	0,00
K. Sul	22.915	34.166,27	3.986,06	2.598,56	909,50	10.827,34
Namibe	2.489	631,33	22,15	0,00	0,00	0,00
Zaire	2.540	0,00	3,81	182,88	0,00	0,00
Total	78.125	179.910,20	15.597,14	13.113,44	2.841,66	12.487,84

A tabela 5 ilustra as perdas de produção com base nas percentagens de perdas, apresentadas no relatório da missão de avaliação do impacto da estiagem sobre as culturas, que por sua vez apresenta perdas significativas na produção dos cereais, seguida das leguminosas. A produção estimada de *cereais* para as províncias e famílias afectadas é de **218.707 toneladas**, sendo as perdas em resultado da estiagem, calculadas em cerca de **180.000 toneladas**, o que corresponde a cerca de **82%** da produção perdida.

Com relação ao *feijão*, a estimativa de produção rondou em cerca de **19.378 toneladas** e as perdas situaram-se em **15.600 toneladas**, correspondendo a **77%** a produção perdida, das famílias afectadas. De referir que em condições normais, a produção de feijões é deficitária, pelo que com o registo da estiagem, o défice acentuou-se, uma vez que o feijão representa um dos alimentos largamente consumidos no país.

Tabela 6 – Perdas económicas da produção

Provincia	Nº de Famílias	Perdas Económicas na Produção da campanha agrícola 2011/12 / Kz					Perdas Total
		Milho /Massango, massambala	Feijão	Mandioca*	Amendoim	Batata-doce	Por Provincia/Kz
Bengo	1.845	2.214.000	1.476.000	0	2.214.000	101.661	6.005.660,50
Benguela	18.570	316.432.800	147.668.640	0	959	0	464.102.399,02
Cunene	8.085	82.952.100	5.821.200	0	646	0	88.773.945,74
Huíla	21.681	5.402.905.200	771.843.600	0	0	0	6.174.748.800,00
K. Sul	22.915	1.366.650.600	318.885.140	0	0	0	1.685.535.740,00
Namibe	2.489	25.253.394	1.772.168	0	2.018	0	27.027.579,58
Zaire	2.540	0	304.800	0	0	0	304.800,00
Total	78.125	7.196.408.094	1.247.771.548	0	0	0	8.444.179.642,00

Nota (*) - As perdas económicas da mandioca irão se reflectir na campanha agrícola 2012/13.

As perdas económicas em consequência da estiagem nas zonas em análise foram estimadas em cerca de Kz. 8.444.179.642,00 (oito bilhões, quatrocentos e quarenta e quatro milhões e cento e setenta e nove mil e seiscentos e quarenta e dois Kwanzas). Analisado ao nível do agregado familiar, o impacto é maior nas zonas de predominância na fileira dos cereais e leguminosas.

Encarecimento da Produção agro-pecuária

Perante a ocorrência de estiagens ou de outros efeitos ambientais com impactos sobre os sistemas de produção agro-pecuária é imprescindível a realização de estudos económicos relativos aos impactos destes fenómenos sobre as variáveis produção, renda e emprego agrícola e consequência sobre a segurança alimentar.

Apesar da ausência destes estudos específicos, o Relatório da Missão de Avaliação do Impacto da Estiagem sobre as Culturas, 2012, revela perdas importantes nos níveis de produção das principais culturas alimentares e em consequência a diminuição da renda das famílias.

No cenário económico, a estiagem prolongada representa, além da quebra da expectativa de produção evidenciada com a redução da produção agro-pecuária nas regiões atingidas, a subida vertiginosa verificada nos preços dos alimentos básicos, devido ao aumento da procura destes bens, bem como a redução no nível de renda e ocupação rural. Estes por sua vez terão efeitos sobre outros sectores económicos,

nomeadamente o comércio, as pequenas indústrias e serviços, com a consequente redução na taxa de crescimento das comunidades afectadas.

A redução na oferta de emprego rural resulta no aumento de emigração da força de trabalho familiar, para os grandes centros urbanos, por tempos variáveis com a consequente afectação no sistema produtivo familiar em campanhas agrícolas seguintes.

Água e Produção Pecuária

Os recursos hídricos têm uma certa capacidade de recarga segundo os ciclos correspondentes e todos eles dependem, de forma directa ou indirecta, das quedas pluviométricas. Estiagens prolongadas, em muitas regiões, significaram também baixos volumes totais de água e em consequência baixo índice de recarga dos aquíferos.

Este aspecto é particularmente importante para as zonas que, em certos períodos do ano, dependem das águas subterrâneas e ou de rios temporários, que é o caso da região do litoral de Benguela, Namibe, Bengo, grande parte da província do Kwanza Sul e província do Cunene.

A exploração agropecuária de pequenas áreas, em solos pobres, e sem gestão adequada da sua fertilidade, resulta em baixos rendimentos físicos e, portanto, em limitados volumes de produção. Nessas condições, as famílias rurais não têm como formar excedentes económicos de que possam fazer uso nas situações adversas provocadas pelas estiagens e ou inundações.

Outra consequência negativa da Estiagem prolongada e de outras calamidades naturais, além das privações materiais e psicológicas, é o empobrecimento ainda maior dos agregados familiares: perda da produção, redução da capacidade aquisitiva, perda de bens.

IV. Considerações Finais

Em face da situação ocorrida no decurso da época agrícola 2011/12 e tendo em conta os avultados recursos financeiros gastos na assistências às pessoas directa ou

indirectamente afectadas pela estiagem, as perdas económicas e sociais verificados, os esforços físicos e intelectuais empregues para atenuar prejuízos decorrentes dos fenómenos naturais, os Organismos do Estado, as Organizações da Sociedade Civil, os Parceiros de Cooperação presentes no País e as Famílias Camponesas em particular, retiveram e aprenderam várias lições que poderão representar uma mais valia no futuro, nomeadamente:

- a) Existe hoje no país uma maior compreensão na forma de actuação em caso de ocorrência de calamidades naturais;
- b) Há uma maior coordenação, organização e sinergias entre os diferentes sectores intervenientes (público, ONG's, OSC);
- c) Foram estabelecidos por parte do Executivo, mecanismos céleres e de forma coordenada para uma actuação concertada e uma comunicação intersectorial mais fluida;
- d) Criados mecanismos para um diálogo permanente entre o Executivo e os Parceiros de Cooperação;
- e) Um Sistema de Alerta Rápido e de Informação sobre a Segurança Alimentar permanente, activo e actuante, que faz seguimento da situação, com a intervenção das entidades de governação local, provincial e central;
- f) Aumento da frequência na realização de estudos sobre a vulnerabilidade das populações, bem como a montagem da “Linha de Base de Segurança Alimentar e Nutricional”;
- g) Orçamento Geral do Estado reforçado para uma maior intervenção nos sectores sociais (saúde, educação, assistência social, etc.).
- h) Aprovisionamento atempado com meios e insumos agrícolas da campanha agrícola 2012/2013;
- i) Assistência técnica especializada para as famílias camponesas;
- j) Reforço dos Programas de intervenção no meio rural (construção e/ou reconstrução de infra-estruturas de apoio à produção);
- k) Aumento da capacidade de irrigação no país.

Referências Bibliográficas

Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - 2009, Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

Perdas Económicas Resultantes do Impacto da Estiagem sobre as culturas – 2012, Gabinete de Segurança Alimentar, Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

Relatório do Impacto da Estiagem sobre as Culturas - 2012, Gabinete de Segurança Alimentar, Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

BRASIL

Pobreza Rural e Segurança Alimentar no Brasil.

Evolução Recente¹

Antonio César Ortega²

Resumo

O objetivo geral deste artigo é realizar um balanço da evolução da pobreza rural no Brasil ao longo da primeira década do Século XXI, e suas consequências para a segurança alimentar daquela população. Parte-se da hipótese de que, em grande medida, as situações de insegurança alimentar são provocadas, no Brasil, nas últimas décadas, fundamentalmente por problemas de demanda e não de oferta de alimentos. Assim, compreender a situação da pobreza nos auxilia na compreensão da segurança alimentar. Apesar do contínuo crescimento da produção agropecuária nacional, que transformou o país em um dos mais importantes produtores e exportadores mundial de alimentos, a redução da pobreza rural e da insegurança alimentar está associada, fundamentalmente, às políticas públicas de transferência de renda e à elevação do emprego não-agrícola das atividades rurais não-agrícolas (ORNAS). Para demonstrar essa realidade, realizamos, a partir de uma revisão de dados oficiais e de trabalhos de pesquisadores renomados, a evolução recente do desempenho agrícola, a importância das atividades rurais não-agrícolas e da evolução da pobreza rural, assim como destacamos algumas das políticas públicas importantes para a redução dessa pobreza.

Palavras-chave: Pobreza rural, Segurança, Alimentos, Políticas públicas

Introdução

O objetivo geral deste artigo é realizar um balanço da evolução da pobreza rural no Brasil ao longo da primeira década do Século XXI, e suas consequências para a segurança alimentar daquela população. Parte-se da hipótese de que, em grande medida, as situações de insegurança alimentar são provocadas, no Brasil, nas últimas décadas,

¹ Meus agradecimentos a Álvaro Fonseca e Silva Jr, Sergio Faiguenbaum e Carlos Alves Nascimento.

² Professor Associado IV do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (Bra).
E-mail: acortega@ufu.br

fundamentalmente por problemas de demanda e não, de oferta de alimentos. Assim, compreender a situação da pobreza nos auxilia na compreensão da segurança alimentar.

Recente relatório da FAO (2012) concluiu que o arrefecimento do crescimento econômico latino-americano, nos últimos anos, ampliou a pobreza e a insegurança alimentar. Confirma, assim, aquele organismo internacional, a relação direta entre as variáveis crescimento econômico e pobreza, o que já era apontado em estudos anteriores. No mesmo sentido, no caso brasileiro, o crescimento econômico da última década é ressaltado como importante para a redução da pobreza e da insegurança alimentar no país. Porém, além do bom desempenho econômico nacional da última década, há que se reconhecer, ainda, como indicam os dados oficiais e estudos científicos, que a redução da pobreza rural no Brasil esteve associada, também, à implementação e/ou fortalecimento de políticas públicas de transferência de renda.

A população rural brasileira vem diminuindo nas últimas décadas. O Censo Demográfico de 2010 constatou que, aproximadamente, 15% da população brasileira vive no meio rural, percentual que beirava os 70% no final da década de 1950. A população rural, entretanto, apresenta uma participação muito mais expressiva quando se identificam as famílias em insegurança alimentar. De acordo com dados do Projeto Fome Zero (2001), a população rural, no início da década dos 2000, contribuía com 47,3% dos brasileiros em insegurança alimentar.

Por sua vez, a pobreza rural extrema também é bastante mais expressiva. De acordo com dados do IBGE de 2010, ainda que tenha apresentado melhorias ao longo da última década, representava 46,7% do total da pobreza extrema brasileira. Portanto, a pobreza e a insegurança alimentar brasileira têm forte concentração no meio rural brasileiro, o que nos leva a questionar o senso comum de que as populações rurais teriam mais fácil acesso à terra, poderiam facilmente produzir seu alimento e não ter problemas quanto à segurança alimentar.

1. Contexto socioeconômico nacional

Na última década, foram contatadas quedas importantes no nível de pobreza rural brasileira. Entretanto, de acordo com alguns estudos, essa redução não esteve

relacionada integralmente com o dinamismo econômico do setor agropecuário. Nesse sentido, é pertinente compreender, além do contexto nacional e setorial em que se insere a pobreza rural, as atividades econômicas rurais e o conjunto de políticas públicas que contribuíram para sua redução.

A erradicação da pobreza no Brasil teve sua prioridade renovada por meio do Programa de Governo da Presidente Dilma Rousseff. Eleita para um mandato de quatro anos (2011-2014), em seu discurso de posse, ainda que reconhecendo os esforços e os resultados positivos obtidos no Governo do Presidente Lula, a Presidente estabeleceu a erradicação da pobreza como a prioridade número um de seu governo. Para alcançar esse objetivo, foi lançado, em maio de 2011, um plano nacional de combate à pobreza extrema, o Plano Brasil Sem Miséria.

1.1. Aspectos político-institucionais

Na década de 1980, a conquista da redemocratização do país consolidou uma correlação de forças políticas que propiciou incorporar à nova Constituição brasileira, em 1988, direitos sociais para camadas da sociedade, até então, marginalizadas pelo modelo excludente de desenvolvimento.

Esses direitos, entretanto, foram sendo implementados muito lentamente, em virtude da crise fiscal que o país enfrentava e do receituário contracionista do gasto público para seu enfrentamento. Porém, apesar da hegemonia do pensamento neoliberal no contexto internacional, inclusive e principalmente, nos organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que orientava suas recomendações de políticas, não se pode deixar de reconhecer que, ao contrário do que ocorreu em outros países latino-americanos, o Brasil não adotou *in totum* aquele receituário.

Assim, fosse pela resistência parcialmente imposta pela sociedade civil organizada, fosse pela obrigatoriedade constitucional, o certo é que o ideário neoliberal não foi plenamente adotado. Exemplo disso foi a manutenção da obrigatoriedade imposta, pela Constituição de 1988, de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e da aposentadoria rural por idade para não contribuintes da seguridade social, dentre outras políticas sociais, adotadas em contradição àquele receituário.

No início do primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006), não obstante o ambiente de esperança gerado por sua eleição, a política econômica foi orientada nas circunstâncias do término do segundo mandato do governo FHC, em uma conjuntura de grande instabilidade, que levou o governo eleito a preservar muito do arcabouço macroeconômico do governo anterior. Por esta razão, a política econômica do início do governo Lula pode ser caracterizada como uma política de contingência, uma condução macroeconômica de continuidade, sem deixar de reconhecer a adoção de uma política social mais abrangente e inovadora, que, além de reduzir a pobreza, visava promover a inclusão econômica e social e a autonomização das camadas sociais mais pobres.

Foi nessa perspectiva que foi lançado o Programa Fome Zero (PFZ), em meio a grande expectativa³, pois se propunha ser o carro chefe das políticas sociais do governo⁴. Entretanto o grande marco, no que diz respeito às políticas públicas de combate a pobreza no Governo Lula, foi a unificação, ao final de seu primeiro ano de mandato, de vários programas de transferência de renda no Programa Bolsa Família, que assume o protagonismo nas políticas sociais, suplantando o PFZ, que se transformou em estratégia de governo.

Não se pode deixar de reconhecer, também, que os resultados positivos das ações do Governo Lula no enfrentamento dos problemas sociais foram auxiliados, ainda, pelo bom desempenho da economia nacional e sua inserção na economia internacional a partir de 2004. Por exemplo, as exportações brasileiras foram particularmente beneficiadas pela elevação dos preços internacionais das *commodities*. Em razão disto, e a despeito da valorização do Real, com consequências negativas para a indústria nacional, foram obtidos superávits comerciais ao longo dos últimos anos.

De outro lado, há que se destacar o bom desempenho do mercado interno, que impulsionou o mercado de bens de consumo, e foi impulsionado pelos seguintes fatores: i) a queda da inflação; ii) o aumento da oferta de emprego; iii) política de recuperação do salário mínimo; iv) mudanças no mercado de crédito, com ampliação do volume e

³ Takagi (2010) chama a atenção para a superexposição do PFZ na imprensa e as expectativas de resolução imediata da problemática da fome e mesmo da pobreza que gerou na sociedade.

⁴ Para um balanço do Programa Fome Zero, consultar Graziano da Silva, Del Grossi e França (2010) e o artigo de Walter Belik nessa revista.

redução das taxas de juros, que permitiram elevação do consumo; e v) a consolidação de políticas sociais distributivas de renda.

Para o seu segundo mandato (2004-2010), enfatizou o presidente Lula, às vésperas de tomar posse, que seu governo seria mais “ousado”, com uma combinação de crescimento econômico com desenvolvimento social⁵. Expressão dessa declaração foi o lançamento, em janeiro de 2007, do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), elevando os investimentos públicos em infraestrutura.

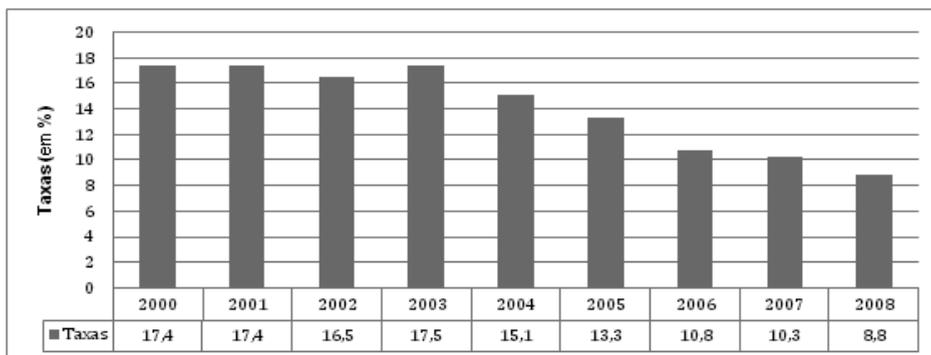
O PAC é, assim, um bom exemplo do caráter mais intervencionista e desenvolvimentista do Governo Lula em seu segundo mandato, apoiando a formação de capital pelo setor privado e ampliando o investimento público em infraestrutura⁶.

Em decorrência dessa e de outras ações, como as políticas de transferência de renda, particularmente do Bolsa Família, e a política de recuperação do Salário Mínimo, apesar da retração econômica no ano de 2008, em função da crise financeira global, registrou-se um forte aquecimento da demanda interna, que permitiu ao país enfrentar a crise internacional e continuar avançando na busca de seu objetivo de redução da pobreza. Como consequência, são evidenciados resultados positivos no comportamento do PIB brasileiro ao longo da década, que apresentou resultado negativo somente em 2009 (-0,2%), mas que finalizou o ano de 2010 com a expressiva taxa de 7,5% de crescimento, o que colocou o país na sétima posição entre os maiores PIBs do mundo.

Esses resultados positivos de crescimento da economia nacional propiciaram, portanto, a redução do desemprego, da pobreza e mesmo da melhoria da distribuição de renda, e podem ser constatados por meio dos dados da Tabela 1, onde se registra importante queda da pobreza extrema do país. Esse contingente populacional representava 17,4% da população brasileira em 2000 e passou a representar 8,8% em 2008.

⁵ Ver – (<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2006/11/24/286777044.asp>)

⁶ Para maiores informações sobre o PAC consultar: www.brasil.gov.br/pac

Tabela 1 – Evolução da Extrema Pobreza*: Brasil 2000-2008. (%)

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNADs/Barros(2009)

*Linha de pobreza regionalizada, considerando a média nacional para a pobreza R\$187,50 e para a extrema pobreza R\$ 93,75.

Registre-se, ainda, que, desde 2003, temos uma política de recuperação do poder de compra dos salários, resultado de uma sistemática de reajustes anuais que levam em consideração as perdas salariais provocadas pela elevação da inflação e a variação do PIB do país. O aumento nominal do salário mínimo nacional foi de 155% no período entre 2002 e 2010. Por sua vez, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) variou no mesmo período 65,93%, o que representou um ganho real de 53,67% dos trabalhadores cujo rendimento são referenciados no salário mínimo.

Há que se reconhecer, dessa maneira, os esforços governamentais de combate a pobreza. Entretanto, também não se pode deixar de reconhecer que as conquistas sociais plasmadas na Carta Constitucional, em 1988, viabilizaram muito da institucionalidade necessária para ações de combate a pobreza. Dessa maneira, a referência constitucional, a continuidade, o aprimoramento das ações e a priorização expressa no volume de recursos orçamentários dos últimos governos são as causas para o sucesso relativo da redução da pobreza no país.

1.2. Aspectos socioeconômicos rurais

Mudanças importantes ocorridas nas últimas décadas na agricultura afetaram o meio rural e devem ser consideradas para o enfrentamento da situação de pobreza no meio rural. Por exemplo, foram introduzidas inovações tecnológicas com impactos importantes sobre a produção e a produtividade agropecuária, com maior especialização das atividades agropecuárias na fase “biológica” do processo produtivo, que levou,

como consequência, a uma maior intensificação das relações agricultura-indústria. De outro lado, essas transformações impactaram o emprego rural e o próprio uso do espaço rural, com alterações nas relações de trabalho no campo e no perfil da renda das famílias rurais.

Há que se observar, ainda, como consequência dessa especialização agropecuária vivenciada nas últimas décadas, uma elevação do “tempo sobrando” no meio rural, e a criação de condições para a emergência de ocupações rurais não agropecuárias (ORNAS), atividades “rurbanas” (Graziano da Silva, 1999), que constituíram mercados de bens e serviços importantes na geração de emprego e renda para o mundo rural. (Ortega, 2008:81)

De maneira sintética, Sepúlveda et al (2003) destacam as seguintes transformações recentes do rural latino-americano, e que devem ser levadas em consideração para a formulação de políticas públicas de combate à pobreza rural: a) aumento da importância das atividades rurais não-agropecuárias e da multissetorialidade; b) crescente integração dos espaços urbanos e rurais; c) importância de integrar as preocupações de uma gestão sustentável do ambiente e dos recursos naturais; d) transformações na institucionalidade rural; e) reconhecimento da relevância de novos atores sociais; f) preocupação com a qualidade visando atender a demandas cada vez mais exigentes; g) importância da incorporação de novas tecnologias de informação e comunicação.

Nesse sentido, podemos tomar o caso brasileiro como paradigmático de uma situação regional e global dessas transformações recentes no meio rural. Dessa maneira, ao levarmos em consideração pesquisas recentes, ainda que por caminhos teóricos e metodológicos diferentes, identificamos um novo dinamismo do meio rural brasileiro⁷. Nessa perspectiva, tomamos o rural como espaço sócioprodutivo mais amplo que o agropecuário, superando a tradicional forma de tratá-lo. Essa compreensão da realidade do rural brasileiro reorientou, nos últimos anos, boa parte das políticas públicas no país e vem propiciando resultados importantes no combate à pobreza. (Ortega, 2008:81-82)

⁷ Os resultados do Projeto Rurbano (www.eco.unicamp.br/rurbano), grupo de pesquisa liderado pelo professor José Graziano da Silva, quando no IE/Unicamp, e das pesquisas do professor José Eli da Veiga, da FEA/USP (www.fea.usp/zeeli), permitem observar esse novo dinamismo.

Até mesmo a propalada tendência de esvaziamento demográfico do meio rural, vista, por muitos, como uma consequência irrefreável da modernização da agricultura, sofreu mudanças nos últimos anos. De acordo com dados das PNADs, de 2005 a 2008 o número total de famílias no meio rural brasileiro cresceu. Nas áreas urbanas, esse crescimento foi de 9,6% no período (de 44,7 milhões para 49,0 milhões de famílias), enquanto isso, nas áreas rurais, apesar de um crescimento menor, também verificamos crescimento positivo, de 5,5% (de 8,2 milhões para 8,7 milhões de famílias), invertendo tendência de décadas. Portanto, seguimos confirmando trabalho anterior de Del Grossi, Graziano da Silva e Campanhola (2001), que apontava que, a partir dos anos 1990, essa perspectiva de esvaziamento do mundo rural mudaria.

Essa mudança, entretanto, não deve ser atribuída apenas às transformações no meio rural mas também à crise econômica e a reestruturação produtiva industrial, que esgota a absorção urbana em massa de uma força de trabalho pouco qualificada. Passa, assim, o meio urbano a exercer menor capacidade de atração sobre a população rural.

Reconhecendo as transformações observadas acima, as políticas recentes de desenvolvimento rural do Brasil passam a explorar o caráter pluriativo e multifuncional dos estabelecimentos rurais, e não somente a busca da consolidação das cadeias produtivas do agronegócio. Uma realidade, portanto, que abre novas possibilidades para o desenvolvimento rural, que deve ser fortalecido na formulação das políticas de combate à pobreza numa perspectiva inclusiva.

Quanto ao tamanho dessa população rural, de acordo com dados do Censo Demográfico de 2010, representa 15,6% da população total do país. Entretanto, de acordo com estudos de Veiga (2002), em 2000, quando se levava em consideração o tamanho dos municípios, sua localização e densidade demográfica, 81% dos 5560 municípios brasileiros seriam essencialmente rurais, e possuíam uma população de 51,6 milhões de habitantes. Nesses municípios, verificam-se dinâmicas econômica, social, política e cultural eminentemente rurais. Assim, ao traçar um perfil das políticas dirigidas ao mundo rural, podemos observar um número bastante superior da população que pode ser beneficiada por políticas de corte rural. Pois, utilizando-se a metodologia proposta por Veiga (2002), a população rural brasileira, para aquele ano, seria de, aproximadamente, 30% da população total brasileira. Foi nesse sentido que as políticas

de desenvolvimento rural recentes, adotando o enfoque territorial, elegeram como prioritários o que podemos denominar de territórios deprimidos, que abarcam, majoritariamente, as camadas rurais mais pobres do país, sem discriminação de seu local de moradia⁸. (Ortega, 2008)

Com relação à ocupação, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2003, o número de ocupados nas atividades agrícola, pecuária, silvicultura, exploração florestal e pesca era de 5,2 milhões de pessoas. Esse número permaneceu praticamente inalterado em 2005 e caiu em 2008 para 4,8 milhão de pessoas. Dentre esses trabalhadores, o emprego formal nas atividades rurais, conforme dados da RAIS/CAGED, em 2010, era de pouco mais de 1,4 milhões de trabalhadores rurais ante os mais de 43 milhões de trabalhadores formais do País. Portanto, apesar de haver crescido ao longo da década, os esforços para a formalização do emprego rural configura-se como uma importante ação a ser intensificada, não somente para que os trabalhadores se beneficiem dos direitos conquistados, com também da política de recuperação do salário mínimo do país.

1.3. Desempenho da agricultura brasileira

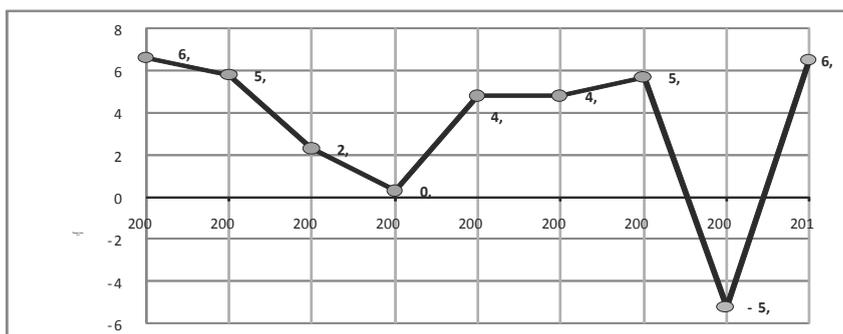
A pobreza rural, por vezes, é associada a um fraco resultado da agricultura. Entretanto o desempenho da agropecuária brasileira nos leva a refutar essa tese. A safra agrícola brasileira de 2011/2012 (cereais, leguminosas e oleaginosas) foi de 162,1 milhões de toneladas, de acordo com dados do IBGE. Para a safra 2012/2013, espera-se um novo recorde, podendo-se alcançar 178 milhões de toneladas, o que significará uma taxa de crescimento de 9,9% com relação à safra anterior. (www.ibge.gov.br, acesso em 5/3/2013).

Os resultados positivos dessas últimas safras, entretanto, não são novidade. Conforme indica estudo de Gasques, Bastos, Bachi e Valdes (2010), a produtividade total de fatores (PTF) da agricultura brasileira apresenta trajetória crescente entre os anos de 1970 a 2006. Nesse período, em que se consolidaram os complexos agroindustriais brasileiros, a partir da incorporação da chamada Revolução Verde da agricultura (Graziano da Silva, 1996), não encontramos nenhum ano de queda da PTF, o

⁸ De acordo com os critérios censitários brasileiros, toda sede de município é considerada cidade e, portanto, seus moradores são urbanos, independentemente do tamanho da população, dos equipamentos urbanos disponíveis e da densidade populacional do município. Assim, avaliam alguns estudiosos, ocorre uma subestimação da população rural brasileira. (Veiga, 2002)

que significa dizer que a agricultura brasileira apresentou crescimento continuado. Conforme aqueles autores, a PTF passou de um índice 100, em 1970, para 224 em 2006.⁹ Esse crescimento se expressa no bom desempenho do PIB agropecuário, ao longo dos anos de 2002 a 2010, com fracos desempenhos apenas nos anos de 2005 e, particularmente, de 2009. Este último ano, como consequência da crise internacional, a taxa de crescimento do PIB agropecuário foi negativa em 5,2%. (Tabela 3)

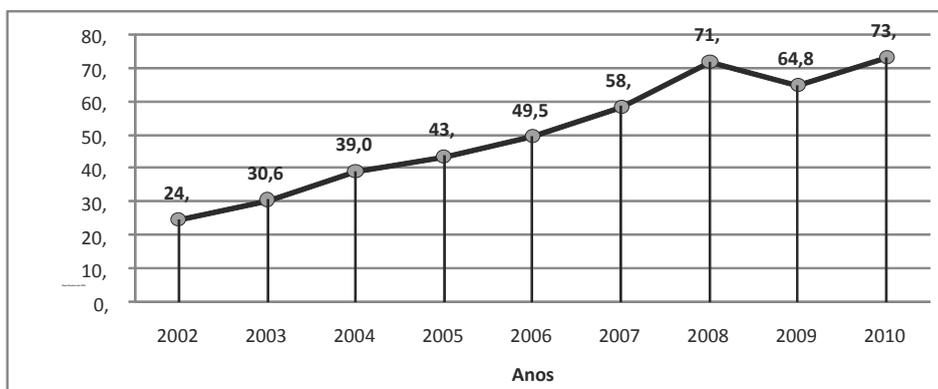
Tabela 3 – Taxa de crescimento do PIB agropecuário. Brasil.



Fonte: IBGE

O desempenho positivo da agricultura nacional se vê refletido, ainda, nos resultados das exportações nacional ao longo da última década. Em dólares, as exportações brasileiras se multiplicaram por três de 2002 a 2010, conforme podemos constatar por meio do dados da Tabela 4.

Tabela 4 - Desempenho anual das exportações do agronegócio em US\$ bilhões.

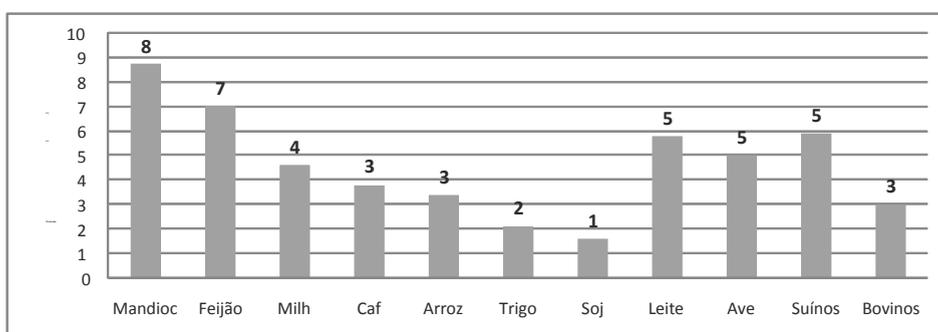


Fonte: MAPA * Estimativa

⁹ O ano de 2006 é tomado como referência em virtude de ser o da realização do último Censo Agropecuário do país.

Importante ressaltar que, no Brasil, cada vez mais, busca-se diferenciar a agricultura empresarial da agricultura familiar. E, se é verdade que a primeira apresentou bom desempenho, inclusive propiciando os resultados positivos do comércio exterior, por outro, a agricultura familiar brasileira também vem registrando bons resultados. Como consequência, quando se observa, por exemplo, a participação desse segmento na produção de alimentos do país, salta aos olhos sua importância. Os dados da Tabela 5 nos permitem verificar a importância da agricultura familiar na produção de alimentos do país.

Tabela 5 - Percentual de alimentos produzidos pela agricultura familiar



Fonte: Censo Agropecuário 2009 – IBGE

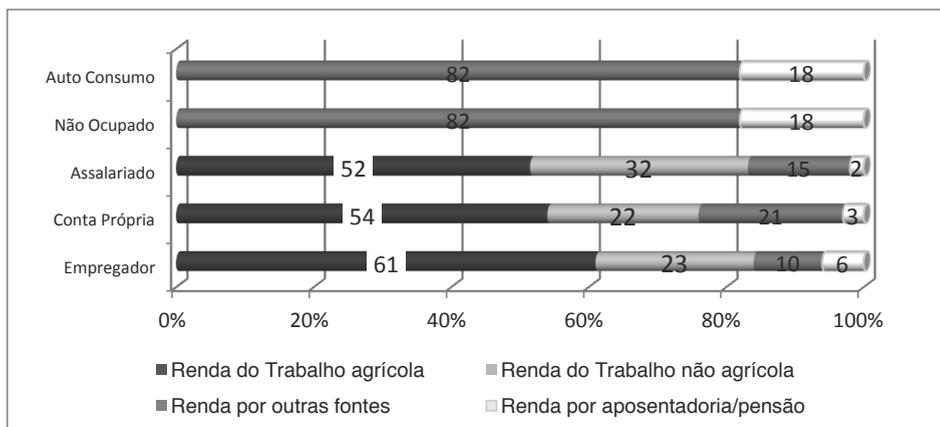
Portanto, a ainda elevada pobreza rural brasileira contradiz a visão bastante difundida de que o bom desempenho agropecuário é suficiente para a sua erradicação. Aliás, a agropecuária brasileira converteu-se em referência mundial de produção e produtividade, liderando o ranking de maior exportador de produtos como soja, café, suco de laranja, carne bovina e de aves. Tampouco é possível associá-la a déficits na oferta de alimentos para o mercado interno.

Apesar desse bom desempenho da agricultura brasileira, tanto do segmento empresarial como da agricultura familiar, conforme demonstraram Helfand e Del Grossi (2009), o crescimento agrícola não foi a principal responsável pela redução da pobreza rural. De acordo com os pesquisadores, “a redução da pobreza nas áreas rurais do Brasil, entre os anos de 1995 e 2006, segundo nossos cálculos, alcançou ao redor de 16%.” (Helfand e Del Grossi, 2009:122) Para esse autores, segundo suas estimativas, a partir dos dados das PNADs, entre os anos 1995 e 2006, foram as transferências de renda, a segurança social e as ocupações rurais não-agropecuárias que explicam o restante 84% da redução da pobreza rural no Brasil. São esses itens, portanto, que

devemos explorar melhor para apreender sobre a redução da pobreza rural no Brasil e sua consequente redução da insegurança alimentar.

Reforçando esse argumento, Ortega (2013) constatou, com base nos dados da PNAD (2008), a participação das diferentes fontes de renda mensal por categorias de domicílios rurais. Entre os agricultores por conta-própria (uma proxy dos agricultores familiares) e os assalariados rurais, a participação da renda das atividades advindas da agropecuária é de 54 e 52%, respectivamente, e a participação das atividades não agropecuárias 22 e 32%, respectivamente. Entre os não ocupados e os produtores para o autoconsumo predominam as rendas por outras fontes, 82% nas duas categorias, enquanto que as rendas de aposentadoria rural representam 18% dessas categorias. Com base nesses dados, reforça-se o argumento de que as políticas de combate à pobreza rural não podem ser dirigidas exclusivamente à geração de renda por meio de atividades agropecuárias. (Tabela 6)

Tabela 6 – Participação das fontes de renda mensal por categoria de domicílios rurais. Brasil, 2008.



Fonte: PNAD

2. Caracterização e evolução da pobreza rural durante os anos dois mil

Conforme Basaldi, Del Grossi e Brandão (2010), o contingente de pobres no Brasil, em 2008, era de mais 56 milhões de pessoas, 29,6% da população brasileira. Desses, mais de 39 milhões residiam no meio urbano, enquanto que quase 17 milhões, no meio rural. Mesmo com o número absoluto superior de pobres no meio urbano, há que se destacar, entretanto, que, percentualmente, a participação de pobres no meio rural era

maior. Para aqueles autores, em 2008, eram 54,4% de pobres na população rural, enquanto que os pobres urbanos representavam 24,8% de sua população.

Helfand e Del Grossi (2009) encontraram, em seus estudos, um número de pobres no meio rural um pouco diferente, mas também identificaram uma queda superior da pobreza rural que a verificada no meio urbano. Enquanto que, em 1995, a população rural, com rendimentos familiares per capita abaixo da linha da pobreza, representava 58%, em 2006, esse número caiu para 43%. Resultado positivo também foi verificado nas situações de indigência (pobreza extrema), que foi reduzida de 30% em 1995 para 19% em 2006.

Tomando como referência a linha de pobreza determinada pela CEPAL, aplicada aos dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pesquisa recente patrocinada pela FAO, sintetizada em Faiguenbaum, Ortega e Soto-Baquero (2013), identificou os dados um pouco diferentes sobre a pobreza rural, mas que também confirmam sua redução. Esses dados revelaram que houve o aumento do número absoluto do total de domicílios rurais, de pouco mais de 7 milhões, em 2003, para mais de 8,8 milhões, em 2005, e que houve uma significativa queda no número de estabelecimentos rurais pobres no Brasil no curto período de um lustro. Os domicílios pobres, no meio rural brasileiro, que somavam, aproximadamente, 3,1 milhões, em 2003, passaram a representar, aproximadamente, 2,7 milhões de domicílios em 2008. Apesar dessa redução, há que se reconhecer que ainda é elevado número de domicílios rurais pobres no país, ou seja, 32% dos domicílios rurais são pobres.

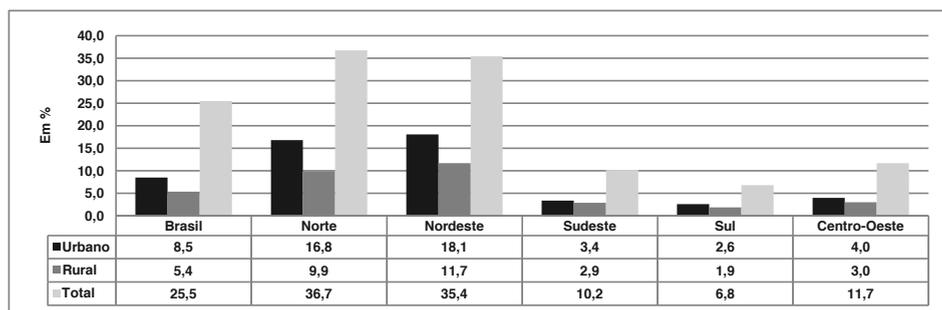
Gráfico 1 – Pobreza Rural de acordo com a Linha da Pobreza da Cepal. Brasil



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)

Recentemente, com base nos dados dos Censos Demográficos do IBGE, e outra linha de indigência, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) identificou a ainda grave situação de pobreza no meio rural brasileiro. Mediante dados do Censo Demográfico de 2010, considerando a linha de indigência de R\$ 70,00 mês/pessoa (aproximadamente US\$ 30), foi identificado que, entre os domicílios com incidência de pobreza extrema, a situação mais grave se encontrava localizada nos estados das regiões Norte e Nordeste do país. Nessas regiões, conforme pode ser verificado por meio dos dados do Gráfico 2, a pobreza extrema superava os 35% dos domicílios rurais. Em nível nacional, ainda em conformidade com aquela fonte, a pobreza extrema alcançava 8,5% de sua população, com uma média, para os domicílios urbanos, de 5,4% e, para o rural, de 25,5%.

Gráfico 2 - Incidência da população em extrema pobreza por situação de domicílio segundo Grandes Regiões – 2010 (em %)



Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010 – Elaboração: MDS

De maneira mais detalhada, por meio dos dados da Tabela 7, é possível observar que 59% da população em pobreza extrema se concentra na Região Nordeste, aproximadamente, 9,6 milhões de pessoas, e que 52,5% da população nordestina nessa situação vivem no meio rural, aproximadamente, 5 milhões de pessoas. Por faixa etária, ainda por meio dos dados do IBGE, o MDS identificou que 51% dos brasileiros em pobreza extrema têm até 19 anos de idade, enquanto que os menores de 14 anos representam 40%. Por sua vez, 71% são negros (pretos ou pardos).

Tabela 7 – Distribuição da população em extrema pobreza segundo grandes regiões e situação de domicílio.

	Total	Urbano	Rural	%Total	%Urbano	%Rural
Brasil	16.267.197	8.673.845	7.593.352	100,0	53,3	46,7
Norte	2.658.452	1.158.501	1.499.951	100,0	43,6	56,4
Nordeste	9.609.803	4.560.486	5.049.317	100,0	47,5	52,5
Sudeste	2.725.532	2.144.624	580.908	100,0	78,7	21,3
Sul	715.961	437.346	278.615	100,0	61,1	38,9
Centro Oeste	557.449	372.888	184.561	100,0	66,9	33,1

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaborado: MDS

Portanto, o meio rural e, particularmente, o Nordeste brasileiro, merece priorização no combate à pobreza do país.

3. Políticas públicas e pobreza rural

Ao longo das duas últimas décadas, observamos um processo de continuidade e de aperfeiçoamento das políticas públicas que favoreceram a redução da pobreza no Brasil. Muitas dessas políticas, inclusive, se transformaram em políticas de Estado, como é o caso da Lei Orgânica da Assistência Social e da Lei Orgânica da Segurança Alimentar.

Segue, assim, a análise das políticas dirigidas à redução da pobreza rural e que são reconhecidamente destacadas, em função do volume de recursos aplicados, do número de pessoas/famílias beneficiadas e dos resultados verificados por estudos recentes.

3.1. Políticas de proteção social

As políticas de transferências de renda no Brasil, como afirmamos anteriormente, ganhou relevância desde a Constituição de 1988 e ampliou sua importância nessa primeira década do Século XXI.

Em 2003, a partir da PNAD, tínhamos, aproximadamente, 1,1 milhão de domicílios rurais dependentes de transferência, que representavam 15,5% dos domicílios rurais brasileiros. Em 2005, esse número permaneceu estável e, em 2008, observamos uma sensível elevação, alcançando-se 1,4 milhão de domicílios, que representam 16,8% do total dos domicílios rurais brasileiros. (Ortega, 2013)

Interessante lembrar, ainda, que houve uma redução da participação dos domicílios rurais pobres que recebiam transferência, 3,4% em 2003, para 2,6% em 2008, ainda de acordo com dados das PNADs. Porém houve uma elevação na participação dos domicílios rurais não pobres dependentes das transferências de renda no total dos domicílios rurais, que passaram de 11,8%, em 2003, para 18,2%, em 2008. Portanto, as transferências ainda são fundamentais para manter os domicílios rurais acima da linha da pobreza estabelecida naquele estudo, com a linha da pobreza definida pelos critérios da Cepal.

Dentre as transferências de renda, destacam-se o Programa Bolsa Família e a aposentadoria rural, particularmente, a de não contributivos da seguridade social, que passaram a receber esse benefício desde a Constituição de 1988.

3.1.1. Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003 e constitui-se no principal programa de transferência de renda do governo federal. O BF unificou outros programas de transferência de renda condicionadas, como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação, assim como outros programas de transferência de renda sem condicionalidades: Auxílio- Gás e Cartão-Alimentação do Fome Zero. O Programa é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e realiza a seleção dos beneficiários por meio do Cadastro Único, alimentado pelos municípios. Cada município possui uma cota para contemplar as famílias que se encontram dentro de determinada faixa de renda. Os benefícios variam de acordo com a renda familiar per capita e com a composição do domicílio. O recebimento do benefício está condicionado à frequência escolar das crianças em idade escolar, da atualização do cartão de vacinação para crianças até 6 anos e de visitas regulares ao posto de saúde para o pré-natal e enquanto estiver em amamentação.

O Programa Bolsa Família está dirigido a famílias com renda mensal per capita inferior a R\$ 140. São estabelecidas duas faixas de beneficiários: i) as famílias com renda mensal por pessoa de até R\$ 70, consideradas extremamente pobres, recebem um benefício fixo de R\$ 70, independente de terem ou não filhos; ii) as famílias com filhos e renda de até R\$ 140 per capita têm direito ao benefício variável de R\$ 32 por criança

até aos 15 anos na escola, limitado a três crianças por família¹⁰, e ao benefício jovem o valor de R\$ 38 por jovem de 16 e 17 anos na escola, limitado a dois jovens por família. Para manter o benefício, os filhos devem manter frequência escolar (85% de presença das aulas para crianças e 75% para jovens) e acompanhamento da saúde das crianças (calendário de vacinas), gestantes (pré-natal) e nutrizes. (www.mds.gov.br, 15/6/2011)

Estudo recente (Camelo, Tavares e Saiani, 2009:685-707) concluiu que “o programa afeta significativamente apenas os domicílios em situação de insegurança (alimentar) considerada leve - ... – mas sem resultados expressivos sobre os beneficiários em condições mais severas.” Essa conclusão implica, portanto, na necessidade em se ampliar o recurso distribuído às famílias, assim como promover outras formas de geração de renda.

Exatamente por isso que, em 2012, o governo brasileiro lançou o Plano Brasil Sem Miséria, que visa alcançar 16,2 milhões de brasileiros que, estimativamente, se encontram em pobreza extrema de acordo com a linha de pobreza de R\$ 70,00 ao mês per capita por família. O Plano Brasil Sem Miséria é dirigido às famílias que vivem com renda familiar de até R\$ 70 por pessoa. As famílias extremamente pobres que ainda não são atendidas serão localizadas e incluídas de forma integrada nos mais diversos programas, dentre eles, o Bolsa Família, de acordo com as suas necessidades.

Para alcançar esse objetivo, os recursos do Bolsa família foram ampliados e, de acordo com o Orçamento Geral da União, em 2013, estão previstos R\$ 24 bilhões, que visam beneficiar 13,8 milhões de famílias.

3.1.2. Aposentadoria e benefícios rurais

Os trabalhadores urbanos brasileiros tiveram seu sistema de assistência social aos idosos e inválidos regulamentado por legislação em 1923, com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP). Foi preciso, entretanto, meio século, para que os trabalhadores rurais, por meio da Lei Complementar número 11, de 1971, implementada a partir de 1972, com o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural/Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (Prorural/Funrural), fossem assistidos precariamente com aposentadoria por idade aos 65 anos, limitados ao homem, cabeça

¹⁰ O Plano Brasil Sem Miséria eleva esse limite para cinco crianças por família.

do casal e tendo meio salário mínimo como teto. Somente 20 anos depois, com a criação do Prorural/Funrural (1992), é que se implantou o regime de universalização de atendimento aos idosos e inválidos do meio rural, previsto na Constituição de 1988. Desde então, introduziu-se o princípio do acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos à previdência social, em regime especial, e cuja principal característica é incluir o setor rural informal, constituído pelo “produtor, parceiro, meeiro e o arrendatário rural, o garimpeiro e o pescador artesanal, bem como seus respectivos cônjuges que exerçam suas atividades em regime de economia familiar sem empregados permanentes” (art. 194, § 8o, Constituição Federal de 1988). (DELGADO E CARDOSO JR., 2001)

Com essa legislação, a Constituição de 1988 estabeleceu, segundo muitos estudiosos, uma das mais importantes inovações para a redução da pobreza no meio rural. Aquela Carta Magna, ao introduzir o regime especial a idosos e inválidos, de ambos os sexos, mesmo sem haver contribuído com o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), requer apenas a comprovação do exercício da atividade rural ao longo de sua vida laboral.

Dessa maneira, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), garantido pela Constituição Federal, “assegura um salário mínimo mensal ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e a crianças, adolescentes ou adultos com doença crônica, ou alguma deficiência que a incapacite para a vida independente e para o trabalho, que comprove não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família”. Têm direito a esse benefício os que possuem renda mensal bruta familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo vigente (www.mds.gov.br), 10/6/2011)

Esse benefício incorporou expressivo número de trabalhadores rurais, alcançando, em 1991, mais de 4 milhões de idosos, em sua maioria (2,2 milhões de trabalhadores rurais), beneficiados por idade. Ao longo das duas décadas seguintes, esse número cresceu. Em dezembro de 2010, alcançou mais de 7,7 milhões de beneficiários, em sua maioria (5 milhões), beneficiados por idade e não por tempo de contribuição, que representam um número inexpressivo diante dos beneficiários não contributivos, conforme podemos verificar de acordo com os dados da tabela 8.

Tabela 8 – Quantidade de beneficiários da Previdência Rural

	1991	2000	2010
Total benef. rurais – inclusive pensões	4.080.400	6.493.872	7.776.950
Por tempo de contribuição	-	5.661	11.876
Por idade	2.240.500	4.012.127	5.023.834
Por invalidez	-	415.177	431.246

Fonte: DATAPREV (www.dataprev.gov.br)

Não obstante esse expressivo número de beneficiários, há que se observar, ainda, que, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para cada segurado da Previdência Social, existem, em média, 2,5 pessoas atingidas indiretamente por esse benefício. (França, 2003:15)

Outro dado importante com relação à aposentadoria e pensões é que 25,8% dos domicílios rurais não-pobres, em 2008, dependiam dessas fontes de recursos. Dentre eles, são os conta própria agrícola os que têm o maior percentual de dependência dessas fontes de renda, com 34,3%. (Ortega, 2013)

Portanto, o impacto desse benefício sobre o meio rural, particularmente, entre os agricultores familiares, conforme vêm ressaltando vários especialistas, é importante para a redução da pobreza rural. Nesse sentido, concluíram Delgado et al (2003:XX) que “as áreas rurais apresentam resultados socioeconômicos relativamente mais edificantes que os obtidos nas regiões metropolitanas durante os anos 1990, e tudo evidencia que que as transferências de renda tiveram aí um papel decisivo.”

Além disso, como nos chama a atenção Sabóia (2007), como a aposentadoria rural de não contributivos utiliza o salário mínimo como piso e, na medida em que seu reajuste tem se mantido acima do utilizado para as pensões e aposentadorias dos contributivos, pode-se concluir que houve ganhos reais por parte desses beneficiários.

4. Conclusões

Os resultados positivos de redução da pobreza rural no Brasil, de maneira geral, couberam a uma conjunção de fatores que fortaleceram a economia rural domiciliar.

Além do bom desempenho econômico nacional da última década, que elevou o emprego e a renda nacional, há que se reconhecer, ainda, como indicam os dados oficiais e estudos acadêmicos, que a redução da pobreza rural no Brasil esteve associada, também, à implementação e/ou fortalecimento de políticas públicas de transferência de renda.

Da mesma forma, também observou-se o contínuo crescimento da produção agropecuária nacional, que transformou o país em um dos mais importantes produtores e exportadores mundiais de alimentos. Entretanto, conforme concluíram Del Grossi e Helfand (2009), não foi a elevação da produção agropecuária que explica majoritariamente a redução da pobreza e da insegurança alimentar, mas, sim, as transferências de renda pública e as atividades rurais não-agropecuárias. De acordo com aqueles autores, 84% da redução da pobreza rural no Brasil, desde meados dos anos 1990 até meados da década dos 2000, são explicados por esses aspectos.

Por fim, é preciso reconhecer que, apesar da relativa melhoria da situação de pobreza rural no Brasil, muito ainda há por fazer, requerendo políticas públicas com conhecimento mais preciso de “quem são os pobres do campo” para melhor orientá-las.

Bibliografia

BARROS, R. P. Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade. Brasília, IPEA, 2009.

BASALDI, DEL GROSSI e BRANDAO, Caso de Brasil. IN: FAO, *Políticas de Mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Santiago, FAO, 2010.

CAMELO, R. S.; TAVARES, P. A.; SAIANI, C. C. S. *Alimentação, nutrição e saúde em programas de transferência de renda: evidências para o Programa Bolsa Família*.

Foz do Iguaçu, ANPEC, 2009.

DEL GROSSI, GRAZIANO DA SILVA E CAMPANHOLA, 2001

DELGADO, G.; CARDOSO JUNIOR, J. C. A universalização dos direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90: transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília, DF: IPEA, 2001. p. 418-44.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J.C. & OLIVEIRA, J.J. Relatório de Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). In: BOTELHO

FILHO, F.B. (org.) *Avaliação de Políticas Públicas Rurais*. Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Agrários. V. 6, n.24, 2006. (Cadernos do CEAM)

FAIGUENBAUM, S.; ORTEGA, C.; SOTO-BAQUERO, F. *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Santiago Chile, FAO, 2013. (Tomo I)

FRANÇA, A. S. A importância da previdência social na economia dos municípios brasileiros e o resgate da cidadania. In: *Conjuntura Social*, V. 14, no 1, Maio-Ago. Brasília: MPS, ACS. 2003. P.15-40.

FAO 2012

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACHI, M. R. P.; VALDES, C. Produtividade Total dos Fatores e Transformações da Agricultura Brasileira. IN: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Orgs.) *Agricultura Brasileira. Desempenho, desafios e perspectivas*. Brasília, IPEA, 2010. 298 P.

GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas, Unicamp.IE, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, J. *O novo rural brasileiro*. Campinas-SP-BRA, Instituto de Economia-Unicamp, 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (ORGS) *Fome Zero. A experiência brasileira*. Brasília, MDA, 2010.

HELFAND, S. M. e DEL GROSSI, M. E. El boom agrícola y pobreza rural en Brasil. IN: GRAZIANO DA SILVA, J., GÓMEZ E., S. e CASTAÑEDA S., R. *Boom Agrícola y persistência de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*. Santiago, FAO, 2009.

ORTEGA, A. C. Pobreza rural y políticas públicas: el caso de Brasil. IN: FAIGUENBAUM, S.; ORTEGA, C.; SOTO-BAQUERO, F. *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Santiago Chile, FAO, 2013. (Tomo I) (101-141)

ORTEGA, A. C. Territórios Deprimidos. Os desafios da políticas de desenvolvimento rural. Campinas-Uberlândia, Alínea-EDUFU, 2008.

SEPÚLVEDA, S.; RODRIGUEZ, A.; ECHEVERRI, R.; Y PORTILLA, M. *El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. San José, IICA, 2003.

SABÓIA, J. Efeitos do salário mínimo sobre a distribuição de renda no Brasil no período 1995/2005 – resultados de simulações. In: *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 270-295, dezembro 2007

TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero. IN: SOARES, F. V.; SOARES, S. MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília, IPEA, 2010.

VEIGA, J. E. *Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, Autores Associados, 2002.

Documentos utilizados

Constituição da República Federativa do Brasil

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOSAN – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

IBGE – Censos Agropecuários (vários anos)

PNADS – Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (vários anos)

RAIS/CAGED - Relação Anual de Informações Sociais/ Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

Planejamento e Resultados da Política de Segurança Alimentar no Brasil¹

*Walter Belik*²

Resumo

Desde a realização da Cúpula Mundial da Alimentação, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) em Roma no ano de 1996, e que contou com quase duas centenas de países participantes, o mundo discute a possibilidade de erradicar totalmente a fome do nosso planeta. Na ocasião, os países participantes assinaram um compromisso visando reduzir o número de pessoas subnutridas pela metade até o ano de 2015. Nesta reunião, consagrou-se também a utilização do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como elemento de política pública no combate à fome. No Brasil, a SAN como política integradora começou a ser discutida com o Projeto Fome Zero, lançado em 2001 e transformado em diretriz governamental em 2003. O presente texto apresenta a concepção que estava por trás do desenho dessa política, seus resultados e suas limitações tendo em vista os aspectos práticos observados desde a sua implementação.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano à Alimentação, Fome Zero

Introdução

Define-se a Segurança Alimentar e Nutricional de uma população “quando toda pessoa, em todo momento, tem acesso físico e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e preferências quanto

¹ Algumas partes desse texto foram baseadas no artigo “A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados” que publiquei na Revista Segurança Alimentar e Nutricional, vol 19(2) pp.94-110, 2012, sendo que todos os dados foram atualizados.

² Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), São Paulo, Brasil.

a esses alimentos a fim de levar uma vida saudável e ativa”³. Observa-se, portanto que essa definição é feita em aspecto condicional, verificada ao nível de cada indivíduo e situada em várias dimensões: disponibilidade de alimentos, acesso aos alimentos, forma de utilização e estabilidade ao longo do tempo.

Ao estabelecer a Segurança Alimentar em termos individuais o foco da definição passa a ser uma condição pessoal ou uma capacidade, no sentido estabelecido por Amartya Sen de que a fome é a falta de capacidade das pessoas em ter controle, por meio legal ou direito, do acesso para a aquisição de alimentos. Alerta o autor de que “o crucial ao analisar a fome é a liberdade substantiva do indivíduo e da família para estabelecer a propriedade de uma quantidade adequada de alimento, o que pode ser feito cultivando-se a própria comida ou adquirindo-a no mercado” (Sen, 1999: 189). Trata-se portanto de uma questão de direito individual que passa pelo acesso aos alimentos, que devem estar disponíveis, em boas condições de utilização (inocuidade) ao longo do tempo. Isso quer dizer que as quatro dimensões da Segurança Alimentar formam um corpo único e que, por exemplo, um país que é um grande produtor de alimentos poderá conviver com a fome caso o direito ao acesso de toda a população não esteja garantido.

O termo Segurança Alimentar já vinha sendo utilizado por alguns países desde o pós-guerra, levando-se em conta os aspectos macro das sociedades que entraram nos anos 50, em um período de paz, em situação de total vulnerabilidade no que diz respeito às suas fontes de suprimento alimentar. Nos anos 70, o conceito foi adotado pela FAO e outros organismos internacionais, incorporando-se a ele aspectos domiciliares e da situação nutricional do próprio indivíduo.

Paralelo a esse movimento, em 1976, praticamente todos os países representados na ONU firmam o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) reconhecendo o “direito de fundamental de toda pessoa estar protegida contra a fome”⁴. Esse pacto representou o maior avanço em termos de reconhecimento de direitos desde a Declaração dos Direitos do Homem de 1948. Até o ano de 2006 um total de 153 países já haviam ratificado o PIDESC e alguns deles haviam desenvolvido leis e decretos regulamentando o Direito Humano à Alimentação.

³ Definição aprovada na Cúpula Mundial da Alimentação, FAO, Roma em 1996.

⁴ Artigo 11, parágrafo 2 do PIDESC. Vale mencionar que no parágrafo 1 se “reconhece o direito de toda pessoa ter um nível de vida adequado para si e sua família, inclusive uma alimentação adequada”.

A participação do Brasil nas negociações internacionais da Cúpula de 1996 e do reconhecimento do Direito Humano a Alimentação se dão em um contexto de grande efervescência. Após 20 anos de regime militar e um longo período de redemocratização, o país entra nos anos 90 disposto a olhar para as suas mazelas, entre estas a fome e a pobreza. Pelo lado dos movimentos sociais, em 1992 é lançada a Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria pela Vida, a campanha do Betinho, que mobiliza a sociedade brasileira e reúne as mais diversas correntes políticas e religiosas. Em 1993 o Governo Federal traz para o conhecimento público o seu primeiro programa de combate à Fome e se instala pela primeira vez o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Nesse período, várias iniciativas são tomadas no âmbito da sociedade civil visando acabar com a fome, inclusive os primeiros Bancos de Alimentos a se instalarem no país.

Em 2001, o Instituto Cidadania coloca em debate o documento “Programa Fome Zero – Uma proposta de Política de Segurança Alimentar”. Após diversos debates por todo Brasil e a sua apresentação no Senado Federal, a proposta entra na campanha presidencial de 2002 e, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, transforma-se em política pública, anunciada na posse do novo presidente em 2003. Nesse ano, instala-se também um novo CONSEA, estrutura essa que passa a ser reproduzida nos níveis estadual e municipal por todo o Brasil. Em 2006 se aprova no Congresso Nacional a Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), que embora sancionada pelo Presidente da República até o momento não foi regulamentada pelo seu conselho de ministros. Finalmente, em 2010, é aprovada no Congresso Nacional uma emenda à Constituição Federal reconhecendo o Direito Humano à Alimentação como um dos direitos fundamentais da cidadania.

A nova lei brasileira, e outras que surgiram em países latino americanos⁵, incorporaram o reconhecimento da alimentação como um direito. Nesse sentido, estão sendo criadas estruturas que possam institucionalizar esse direito de forma que haja um sistema judicial e um aparato de Estado que possa coibir o cerceamento individual, preservar e punir aqueles que cometam delitos nessa área. É nesse contexto que se

⁵ São quatro os países latinos americanos que possuem leis reconhecendo o direito humano à alimentação: Argentina, Brasil, Equador e Guatemala.

colocam os desafios para o pleno atendimento de uma política integrada que possa dar conta dos vários aspectos envolvidos na questão da Segurança Alimentar e Nutricional.

1. Do Planejamento à Execução de uma Política de SAN

O Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, lançado em 2001, foi o resultado de um trabalho coletivo no qual participaram quase uma centena de técnicos e especialistas. O Plano procurou contemplar as questões levantadas anteriormente e se apresentar de forma didática ao grande público. Lamentavelmente, muitas vezes esse didatismo acabou sendo simplificado ao extremo e o Fome Zero se transformou para muitos e para a imprensa não especializada em uma grande campanha de doações, seguindo a tradição brasileira no tratamento das questões ligadas ao combate à fome.

Analisando-se a lógica interna do Fome Zero podemos observar que a proposta se apresentava em três níveis de intervenção, a saber: estrutural, específico para alimentação e local.

No nível estrutural estavam as políticas mais gerais voltadas para as transformações das condições de vida da população e pela manutenção das conquistas que seriam obtidas com os avanços proporcionados pelo crescimento econômico, distribuição de renda e reformas no mercado de trabalho propugnadas pelos especialistas, avançando na legislação e nos novos direitos conquistados na Constituição federal de 1988.

No nível específico foram apresentadas ações voltadas para o aumento da oferta de alimentos, assim como a facilidade para o acesso da população a esses alimentos e todos os aspectos ligados à sua conformidade e inocuidade. Nesse nível concentravam-se as propostas voltadas para o apoio emergencial ao público vulnerável à insegurança alimentar.

A realização de programas vinculados a esses dois primeiros níveis dava a dimensão daquilo que a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) denomina de *twin track strategy*, ou seja, a combinação de ações emergenciais e estruturais contra a fome.

Finalmente, no nível local, eram examinadas condições peculiares para o alcance da Segurança Alimentar e Nutricional das áreas urbanas – metropolitanas e não metropolitanas e das áreas rurais. Para cada uma dessas realidades locais estavam previstos programas integrados como, por exemplo, bancos de alimentos, restaurantes populares e hortas urbanas para as zonas metropolitanas; microcréditos, compras institucionais de produtos agrícolas e assistência técnica para as zonas rurais e; acordos com supermercados locais, apoio a produção para o autoconsumo para as zonas urbanas não metropolitanas. Nesse conjunto de propostas todas as ações seriam desenvolvidas a partir da participação de atores locais analisando-se as condições institucionais diferenciadas para a sua implementação.

O Programa Bolsa Escola, que era o programa de transferências de renda condicionadas utilizado até então se apresentava como uma política estrutural de sustentação da renda das famílias, com as contrapartidas necessárias, transitando para um esquema de Renda Mínima. Como se sabe, os programas de renda mínima partem de uma visão de igualitarismo na qual todos os cidadãos teriam direito a uma renda decorrente do progresso alcançado pela sociedade (Lanias & Varsano, 1997). Nesse sentido, no Projeto Fome Zero, o apoio à Renda Mínima estaria contemplado ao lado de outros programas estruturais como a Reforma Agrária e a Geração de Emprego e Renda. É interessante destacar que o documento do Instituto Cidadania separou o antigo Bolsa Escola de um novo programa de transferência de renda condicionada que se pretendia implementar, denominado Cupom-Alimentação depois transformado em Cartão-Alimentação. Esse novo programa não era um programa genérico de transferência de rendas e sim tinha objetivos específicos voltados para a alimentação, no sentido de superar as deficiências colocadas pelos programas de nutrição até então implementados pelos governos.

No início da década 2000, até o lançamento do Fome Zero, o principal programa de alimentação e nutrição do país era o Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN, que estava sob o comando do Ministério da Saúde e era desenvolvido de forma terceirizada por uma organização ligada à Igreja Católica. Nesse período, havia uma grande controvérsia em relação à efetividade desse programa, denominado popularmente de “multimistura”, pois se tratava de administrar um

composto de farelos de arroz e trigo, folhas de mandioca e pó de sementes desenvolvido e praticado pela Pastoral da Criança, organismo vinculado à Confederação Nacional dos Bispos do Brasil. Esse programa, gerenciado por uma organização de fora do governo, recebia 70% das suas verbas a partir de transferências do Ministério da Saúde, o restante era proveniente de campanhas veiculadas no principal canal de TV visando arrecadar dinheiro para as crianças. Em relação a esse programa, os críticos do trabalho da Pastoral argumentavam que o suplemento multimistura teria algum efeito apenas para aqueles que estivessem em situações mais críticas. Ademais, havia uma grande preocupação de outras igrejas quanto ao uso do programa da Pastoral com objetivos de proselitistas, haja vista que todos os meses eram organizadas reuniões nas quais se rezavam missas e veiculava-se orientações católicas às mães beneficiárias.

Diante desse quadro, o Cartão-Alimentação funcionaria como um programa de transferência de renda com curso forçado para o seu uso na alimentação, ou seja, com um perfil totalmente diferente do antigo Bolsa Escola. O primeiro tinha como objetivo direto fazer com que as pessoas se alimentassem melhor, ao passo que o Bolsa Escola era voltado para a promoção de mudanças estruturais com a redução da pobreza intergeracional. Além disso, o Cartão-Alimentação pressupunha uma estrutura diferenciada a partir da organização de Comitês Gestores locais que zelariam pelo desenvolvimento local no estilo “keynesiano”, enquanto o Bolsa Escola manteria uma estrutura centralizada de concessão e acompanhamento dos beneficiários.

Outros programas específicos que também chamam a atenção no Projeto Fome Zero, entre os mais de 40 que se pretendia implementar no novo governo: são os reforços no Programa de Alimentação Escolar, a Educação Alimentar que seria introduzida no *currículo* do ensino fundamental, cozinhas comunitárias, agricultura urbana e até mesmo a doação de cestas básicas emergenciais para públicos específicos como os assentados da Reforma Agrária e a indígenas em situação de vulnerabilidade.

No campo dos programas locais, deve ser destacado o novo relacionamento que se propunha estabelecer junto aos varejistas e distribuidores. Essa proposta partia da constatação de que o varejo moderno estava muito bem estruturado nas cidades médias e grandes e que seria um contra senso criar mecanismos paralelos para a garantia de abastecimento. A proposta era de que as redes de supermercados poderiam apoiar a

venda de produtos populares ou mesmo produtos da agricultura familiar em troca de isenções fiscais. Havia dois exemplos bem sucedidos verificados nos anos 90 nesse sentido: a trajetória da estatal Empresa Baiana de Alimentos (EBAL), que logrou colocar à venda produtos populares a preços reduzidos nos supermercados do Estado da Bahia e o Programa de Verticalização da Pequena Produção Familiar (PROVE) desenvolvido no governo do Distrito Federal, que visava promover a venda de produtos locais nos grandes supermercados de Brasília em troca da redução de impostos.

Havia também entre as ações locais uma proposta de grande alcance que visava disseminar a instalação dos Bancos de Alimentos por todas as cidades médias e grandes do Brasil. Tratava-se de uma proposta em construção, pois não estava claro como o governo poderia participar diretamente desse esforço tendo em vista que a operação dos bancos deveria ser feita diretamente pelas empresas produtoras e distribuidoras de alimentos além das Organizações Não Governamentais- ONGS envolvidas. A grande dificuldade estava em envolver as prefeituras e o Governo Federal nas atividades de solicitar e administrar as doações e do controle do desperdício. Em todos os exemplos estudados e implementados em outros países esse trabalho era desenvolvido por ONGs com baixa participação do governo. Inclusive no Brasil, os incipientes bancos de alimentos eram ONGs ou instituições privadas administradas de forma independente. Caberia, portanto, ao governo, regular o funcionamento do setor e incentivar a sua fluidez, garantindo as doações e a qualidade dos alimentos que chegariam às instituições beneficiadas. Nesse sentido, o projeto Fome Zero destacava como atividade principal a aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Lei 4747/1998, conhecido como o Estatuto do Bom Samaritano, instrumento pelo qual se poderiam facilitar as doações e reduzir o desperdício na cadeia produtiva.

Finalmente vale mencionar o Programa de Restaurantes Populares cujo objetivo era o de promover a alimentação saudável por apenas R\$ 1,00 para as massas de trabalhadores que circulavam pelo centro das metrópoles e grandes cidades. A experiência tinha sido exitosa – com a atuação por meio de grandes instalações em locais de muita circulação, nas cidades de Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Nessas cidades, restaurantes de grandes dimensões, instalados no entorno dos terminais rodoviários e ferroviários serviam até 5.000 refeições por dia para todos os cidadãos, sem a necessidade de prévio cadastramento ou qualquer outro tipo de focalização. As

refeições eram de alta qualidade servidas em pratos, com talheres e em refeitórios com grande área. Tendo em vista o baixo subsídio decorrente dessa política e o admirável impacto social, o programa foi incorporado ao Fome Zero com metas ambiciosas.

Para a instalação do Fome Zero, considerando-se os seus principais programas, a equipe de trabalho fixou algumas metas preliminares e calculou o total de recursos necessários para a sua execução. O montante estimado era de aproximadamente US\$ 8 bilhões por ano⁶ por oito anos para os três níveis de governo e as fontes de financiamento, de fato, existiam. Esses recursos estariam dispersos no orçamento federal sem que fossem usados para o seu propósito, como era o caso do Fundo de Combate à Pobreza (Lei Complementar no.111 de 2001) que havia sido criado anos antes, com base em contribuições fiscais e que tinha com o objetivo de reforçar a área social do governo.

2. Principais Resultados Alcançados

Examinando retrospectivamente podemos reconhecer a boa articulação entre os programas propostos e uma clara visão de como obter sinergia em termos orçamentários e operacionais em um eventual programa de governo a partir do Projeto Fome Zero. Havia também, já nessa fase, a incorporação da noção de reconhecimento de Direitos ao projeto, o que não estava explícita nos programas de governo anteriores (mesmo do Partido dos Trabalhadores) e também não estava presente na mobilização encabeçada pelo sociólogo Betinho no início dos anos 90.

Após um breve período de organização do aparato governamental, o governo Lula promoveu ao final de 2003 a unificação dos programas de transferência de rendas que haviam sido criados nos anos anteriores. Esses programas trabalhavam com cadastros distintos, realizavam aportes de recursos em períodos diferentes e eram administrados por ministérios ou autarquias de distintos órgãos⁷. Ao total eram seis programas dispersos em cinco ministérios e a sua unificação permitiu uma enorme sinergia, com economia de recursos e melhor focalização no público beneficiário.

⁶ Considerando a taxa de câmbio de fins do ano de 200.

⁷ Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), Bolsa-Renda (Ministério da Integração Nacional) Auxílio-Gás (Ministério de Minas e Energia), Bolsa-Escola, (Ministério da Educação) e Cartão-Alimentação (Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar) e, mais tarde, o PETI (Secretaria de Assistência Social).

A partir de 2011, com a posse da Presidente Dilma Rouseff e com o objetivo de aprofundar a Política Social anterior, o governo coloca em marcha o Plano Brasil sem Miséria (PBSM). Considerando que a pobreza tem um aspecto multidimensional, o novo plano está tentando atingir aquela parte da pobreza que se encontra não identificada. Considerando que a pobreza não é apenas uma questão de renda, o novo PBSM está buscando as famílias em situação de vulnerabilidade de maneira a resgatá-las através de um novo conjunto de ações. Segundo Amartya Sen “existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda” (Sen, 2000:35).

Nesse ano, levantamentos preliminares do governo demonstravam que haveria ainda um contingente de 16 milhões de pessoas em condições de extrema pobreza sem qualquer assistência oficial. Esses pobres não integravam cadastros públicos e as autoridades de saúde e educação não conseguiam fazer chegar a esse público os seus programas. Assim, o PBSM trabalhava com três objetivos simultâneos: elevar a renda, estender serviços e cidadania e promover a inclusão produtiva das famílias em extrema pobreza.

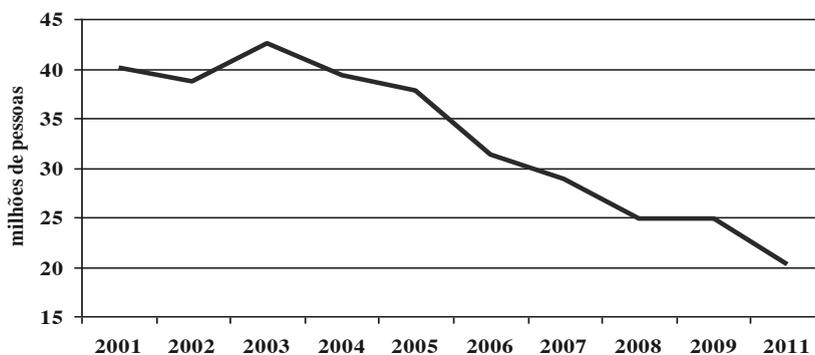
Considerando como prioridade essa camada da extrema pobreza, o novo governo resolveu aprofundar alguns importantes programas na área de infraestrutura como o acesso à energia elétrica e a construção de cisternas para o consumo de água potável. No campo da transferência de rendas, houve um aumento nos valores do Bolsa Família, na quantidade de filhos com possibilidade de inclusão e com a extensão do benefício a filhos adolescentes. Finalmente, no que tange aos programas de inclusão produtiva, o governo reforçou uma série de programas na área rural – entre estes os programas de compras institucionais para a alimentação escolar e entidades de assistência social. Na área urbana foram delineados novos programas de capacitação técnica, microcrédito e desburocratização para abertura de pequenos negócios.

Mais recentemente (fevereiro de 2013) com o Programa Bolsa-Família atendendo um total de 13,9 milhões de famílias o governo Dilma decide aumentar o aporte das transferências e fazer um esforço suplementar de busca para o cadastramento de outras 700 mil famílias que estima-se serem elegíveis para o programa mas que não puderam ser encontradas. Atualmente o Cadastro Único dos Programas Sociais conta com mais

de 25 milhões de famílias, entretanto somente 14,6 milhões estariam habilitadas a receber o benefícios pois preencheriam as duas condições colocadas: a) ter renda per capita familiar de $\frac{1}{2}$ salário mínimo e; ter uma renda total familiar de até 3 salários mínimos.

Estudos recentes demonstram que apesar dos progressos realizados com os programas de segurança alimentar e combate à fome, as políticas vêm avançando em ritmo mais lento nos demais componentes ligados à situação de pobreza, mais precisamente: educação, saúde e habitação. Esse resultado poderia ser considerado esperado tendo em vista que a cobertura dessas carências demanda um período de maturação mais longo e também pelo fato de o Brasil, por ser uma Federação, tem os poderes sobre educação, saúde e habitação distribuídos entre os municípios, estados e governo federal. O gráfico 1, apresentado em seguida, demonstra a queda no número de pessoas abaixo da linha da pobreza, considerando-se duas vezes a faixa de corte de R\$70,00 estabelecida em junho de 2011. O valor de R\$70,00 corrigido em termos monetários pelo INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor, foi estabelecida como “linha oficial” extrema pobreza (miséria) e está baseada nos valores de US\$1,25 por dia / per capita do Banco Mundial. Desta maneira, no gráfico abaixo, está representada a linha correspondente a R\$140,00 ou duas vezes a linha da extrema pobreza, denominada linha da pobreza.

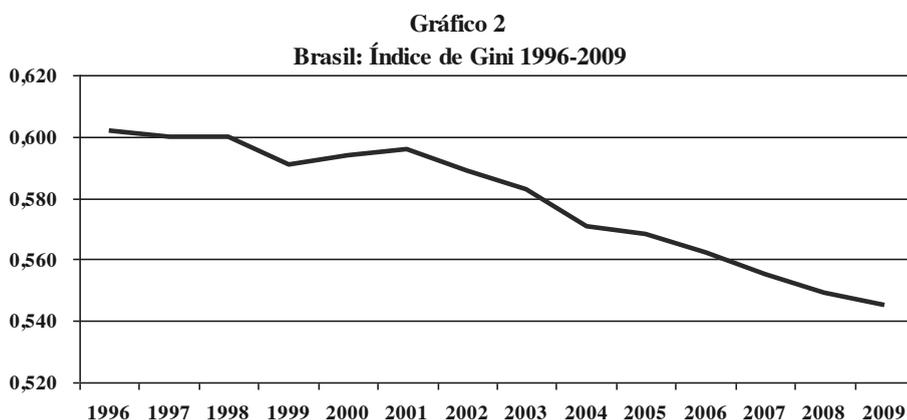
Gráfico 1
Brasil: Evolução da Pobreza (renda per capita domiciliar até R\$140,00 mensais) 2001-2011



Fonte dos dados Brutos; PNADs - IBGE

Como se observa, não há informação para o ano de 2010, mas se considerarmos o período de 2001 a 2011 é possível verificar que o número de pessoas abaixo da linha da pobreza se reduziu em 20 milhões. Essa cifra de redução da pobreza é muito significativa levando-se em conta que a população do Brasil cresceu exatamente em 21 milhões de indivíduos no período analisado.

Outro elemento importante no que se refere ao aspecto renda diz respeito à concentração. Isso porque durante o período do “milagre econômico”, no início da década de 1970, o país cresceu a taxas de dois dígitos anuais mas a renda ficou cada vez mais concentrada. Já nos anos 2000 assistimos um movimento contrário no qual, após décadas, o índice Gini começou a se reduzir em direção à desconcentração das rendas.



Fonte: Neri et al. (2012) com base em dados das PNADs- IBGE

O Gráfico 2 apresentado anteriormente mostra o movimento de desconcentração nas rendas. Optou-se por analisar um período mais longo 1996-2009, para que o fenômeno da distribuição de renda possa ser avaliado de forma mais ampla. Nesse espaço de tempo, o índice de Gini se reduziu de 0,602 para 0,545 demonstrando que os ganhos decorrentes do crescimento econômico foram melhor distribuídos entre a população. Dados recolhidos pelo IPEA demonstram que, nesse mesmo período a razão entre a renda dos 10% mais ricos e os 40% mais pobres na pirâmide social se reduziu de 24,53 para 16,67 vezes⁸. Mesmo assim, a participação na renda nacional dos 1% do topo da pirâmide não se reduziu tanto assim no período analisado. Em 1996 os 1% superiores

⁸ Ver dados brutos em <http://www.ipeadata.gov.br/>

detinham 13,53% da renda nacional, sendo que 13 anos depois, em 2009, a participação dos mais ricos na renda nacional havia caído para 12,11%.

De qualquer maneira, esse fenômeno da desconcentração de rendas está dando origem ao que os pesquisadores denominam de “nova classe média”. Segundo Neri *et al* (2012) a Classe “C” brasileira estaria compreendida entre os que ganham entre R\$1.126,00 e R\$4.854,00 a preços de 2008 tendo como base o nível de preços praticados na “Grande São Paulo”. Dessa maneira, “a classe “C” estava compreendida imediatamente acima dos 50% mais pobres e abaixo dos 10% mais ricos na virada do século” (Neri et al., 2012:73). Com base nesses parâmetros, estima-se que a participação da classe “C” na renda nacional tenha se elevado de 17,6% em 2000 para 35,4% em 2009. Nesse mesmo período a participação da classe “C” na população brasileira saltou de 36,1% para 50,5%, o que leva a concluir que a classe média brasileira ganhou 34,5 milhões de pessoas entre 2000 e 2009.

São várias as explicações para o crescimento da renda e diminuição de pobreza no Brasil. O Programa Bolsa Família está fazendo o seu papel na medida em que transfere mensalmente R\$1,9 bilhão para 13,9 milhões de famílias (aproximadamente 55 milhões de pessoas)⁹. Além disso, outros benefícios constitucionais, que têm como base de cálculo o valor do salário mínimo, também aumentaram a sua base os seus valores transferidos, como é o caso do BPC – Benefício de Prestação Continuada, concedido para pessoas inválidas, idosos ou em situação de indigência. Atualmente, o BPC atende um total de 3,8 milhões de pessoas com transferências mensais da ordem de R\$2,5 bilhões¹⁰. Ademais, podemos acrescentar a inclusão de milhões de trabalhadores rurais que passaram a ter a sua aposentadoria reconhecida pela Constituição Federal de 1988 e que foram incorporados à Previdência nas décadas posteriores. Para se ter uma idéia do crescimento das aposentadorias rurais em 2000 havia 6,1 milhões de aposentados rurais recebendo benefícios sendo que em 2011 esse número atinge 8,5 milhões de pessoas¹¹.

Outro elemento de máxima importância no processo de diminuição da pobreza foi o aumento continuado, em termos reais, do salário mínimo. Como esse salário é a base para as negociações no mercado de trabalho a sua recomposição permitiu que se

⁹ Dados do início de 2013.

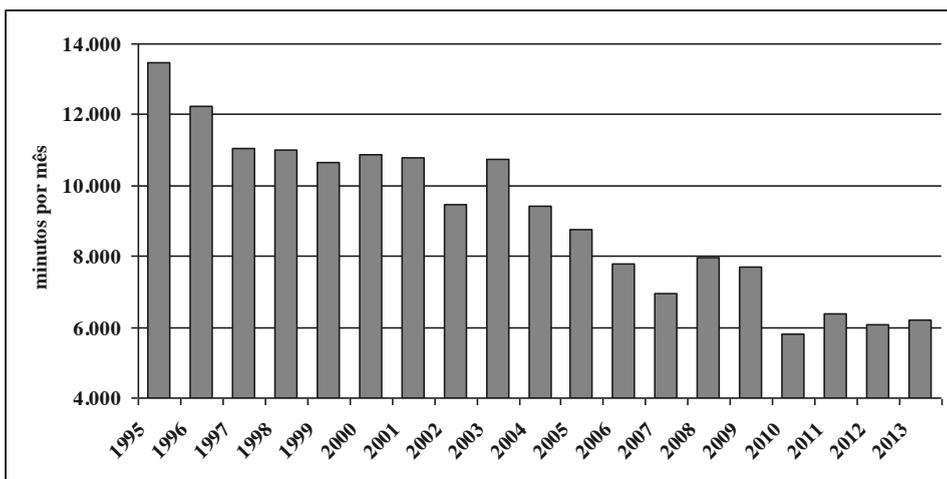
¹⁰ http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/MONIB2/index_all_drop_down.php?p_id=418&p_ferramentas=1&p_sem_legend a=1

¹¹ Ver Anuário Estatístico da Previdência Social. Ministério da Previdência Social.

elevasse o poder de compra dos trabalhadores. Ao mesmo, em regiões deprimidas economicamente onde a remuneração dos trabalhadores gira em torno do salário mínimo, a elevação deste piso colocou mais renda no mercado consumidor. O gráfico 3 apresenta esse crescimento no poder de compra do salário mínimo tendo como base as estimativas do DIEESE do custo da cesta básica. Observa-se que logo após a estabilização da economia promovida pelo Plano Real em 1994, o salário mínimo teria um poder de compra de aproximadamente uma cesta básica de alimentos na cidade de S. Paulo. Observa-se no gráfico 3 que em janeiro de 1995 seriam necessários 13.481 minutos de trabalho para a compra de uma cesta básica alimentar. Considerando-se a jornada de trabalho oficial no Brasil é de 44 horas semanais, seriam necessários 28,1 dias de ou 5,1 semanas de trabalho, extrapolando, portanto a jornada normal de trabalho. Esse indicador demonstra que o pagamento de um salário mínimo não era suficiente para cobrir as despesas mínimas com alimentação de uma família. Em 2002 o salário passa a garantir um valor equivalente a 1,42 cestas básicas (19,7 dias ou 3,6 semanas de trabalho) e, finalmente em 2012 – após um período de 10 anos, esse poder de compra passa para 2,24 cestas básicas (12,9 dias ou 2,3semanas de trabalho), considerando o custo de vida na cidade de S. Paulo. Essas cifras demonstram o ganho no poder de compra do trabalhador no período.

Gráfico 3

Poder de compra do Salário Mínimo em Termos de Cestas Básicas



Observação: Cestas Básicas com provisões mínimas de alimentos, segundo o estabelecido no Decreto Lei nº399, de 1938, que regulamenta o Salário Mínimo. O salário foi calculado tomando-se o valor de janeiro de cada ano.

Fonte: Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas (DIEESE).

Na avaliação dos resultados alcançados pela Política de Segurança Alimentar no e Nutricional no Brasil devemos levar em conta também aspectos que denominamos de “subjetivos” para a avaliação da capacidade da população em relação ao seu acesso a uma alimentação adequada com qualidade. Como se sabe, podemos avaliar o estado de segurança alimentar e nutricional de um país através de métodos indiretos e diretos (Takagi et al, 2001).

Os métodos indiretos de avaliação mais comuns estão baseados na construção de linhas da pobreza e indigência tendo como base o perfil de renda de cada família. É com base nessas estimativas indireta que se afirma que, tendo melhorado a renda e reduzida a desigualdade, teria melhorado o estado de segurança alimentar da população. No caso específico do consumo de alimentos é possível também se estabelecer uma linha de calorias consumidas, abaixo da qual o indivíduo ou a família estaria em situação de risco. Este é o método utilizado pela FAO para determinar o número de pessoas subnutridas em cada país, realizar comparações e estabelecer metas.

Entre as formas de medição direta estão a TACE – Taxa de Adequação do Consumo Energético, que indica a quantidade de alimentos ingeridos pelos indivíduos, e dados antropométricos como o IMC - Índice de Massa Corporal e a Taxa de Desnutrição Infantil. No Brasil essas pesquisas são realizadas sem uma periodicidade definida tendo quem vista que demandam um grande investimento com levantamentos diretos a serem realizados em cada domicílio selecionado para a amostra. Mais recentemente foram realizadas as POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2004 e 2009 e a Chamada Nutricional para Crianças Menores de 5 anos realizada na região do Semi-árido em 2005.

Além desses métodos diretos tradicionais, introduziu-se no Brasil em 2004 uma avaliação sobre a percepção da população quanto a sua segurança alimentar. Esta avaliação é feita com base em uma escala, que classifica o resultado de perguntas simples sobre os riscos e vulnerabilidades quanto ao consumo de alimentos. Podemos considerar que esse tipo de pesquisa poderia carregar certa subjetividade pois os entrevistados, nas suas repostas, estariam levando em conta não somente o fato de terem ou não renda ou alimentos disponíveis para consumo como também as suas perspectivas futuras quanto a esses quesitos. Entretanto, em todos os levantamentos nos quais foram

aplicadas as escalas de percepção de Segurança Alimentar verificou-se uma enorme aderência entre esses resultados e os resultados alcançados pelos indicadores “objetivos”, o que nos leva a afirmar que as escalas são um bom instrumento para a aferição da Segurança Alimentar e Nutricional em um país (Segall-Corrêa et al, 2007).

A EBIA- Escala Brasileira de Insegurança Alimentar está baseada em 15 perguntas voltadas para a avaliação dos hábitos de consumo alimentar da população e os seus resultados são apresentados em níveis que vão desde a insegurança alimentar grave até a segurança alimentar. Os resultados da EBIA proporcionam, portanto um importante instrumento de avaliação dos impactos dos programas públicos alimentação e transferência de rendas para a população. Isso porque, mesmo que as pesquisas apontem certa condição de pobreza entre determinados estratos de renda, pode acontecer que essas pessoas consideradas pobres tenha uma percepção positiva quanto a sua segurança alimentar por conseguem acesso ao alimento por meio de programas de alimentação como restaurantes populares, distribuição de cestas básicas, alimentação escolar gratuita etc.

A Tabela 1 apresenta a comparação dos resultados obtidos no ano de 2004 e 2009 com a aplicação da EBIA. Verifica-se uma clara redução da proporção dos domicílios em situação de insegurança alimentar. Em termos nacionais as maiores reduções ocorrem na insegurança alimentar grave e moderada, ao passo que a insegurança alimentar leve observou até mesmo uma ligeira elevação. Os domicílios das áreas rurais tiveram as maiores quedas, muito embora a insegurança alimentar grave continue em níveis elevados naquelas áreas. No que tange á diferenciação entre urbano e rural, entre 2004 e 2009 houve uma aproximação entre a situação de segurança alimentar das duas áreas.

Tabela 1
Brasil: Situação de Segurança Alimentar dos Domicílios segundo a EBIA, 2004 e 2009 (em %)

Situação do Domicílio	Distribuição dos domicílios particulares (%)						Distribuição dos domicílios particulares (%)					
	Total	Com segurança alimentar	Com insegurança alimentar				Total	Com segurança alimentar	Com insegurança alimentar			
			Total	Leve	Moderada	Grave			Total	Leve	Moderada	Grave
	2004						2009					
Brasil	100,0	65,0	34,9	18,0	9,9	7,0	100,0	69,8	30,2	18,7	6,5	5,0
Urbana	100,0	66,6	33,3	17,7	9,2	6,5	100,0	70,6	29,4	18,6	6,2	4,6
Rural	100,0	56,4	43,6	20,1	13,9	9,6	100,0	64,9	35,1	19,6	8,6	7,0

Fonte dos dados Brutos: IBGE – PNAD

Tabulações preparadas a partir dos microdados das POFs – Pesquisas de Orçamentos Familiares de 2004 e 2009 e das PNADs – Pesquisas Nacionais por Amostragem Domiciliar da década passada foram desenvolvidas visando aferir as características da população em situação em insegurança alimentar¹². Para esse conjunto de tabelas tomou-se uma linha da pobreza equivalente a R\$70,00 (aproximadamente US\$2) que serve como linha da pobreza extrema para efeito de definição dos beneficiários do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Procurou-se separar também os domicílios que declararam praticar produção de alimentos para o seu autoconsumo (AC) tanto nas áreas urbanas, como nas áreas urbanas não metropolitanas (pequenas e médias cidades) e também, evidentemente, nas zonas rurais.

No comparativo dos dois períodos, há uma redução em termos absolutos, da ordem de 5,8 milhões, e relativo, da ordem de 43,5%, de famílias em situação de Insegurança Alimentar Moderada (IAM) e Insegurança Alimentar Grave (IAG). Observa-se pela Tabela 2 que o número de famílias com IAM e IAG diminuiu expressivamente, entretanto a maior queda relativa ocorreu entre as famílias consideradas pobres. A redução no intervalo de tempo analisado foi da ordem 1,9 milhão de famílias entre os pobres contra 3,9 milhões entre os não pobres. Houve também uma queda em termos relativos (de 62,1% contra 37,9%) denotando que houve algum efeito das políticas de governamentais contra a fome ou mesmo na renda que alavancou o consumo privado de alimentos. Essa afirmação pode ser comprovada quando verificamos que a taxa de redução do número de famílias pobres em IAM e IAG foi praticamente o dobro daquela verificada na redução do número de famílias pobres.

Outra informação interessante que podemos aferir a partir da Tabela 2 é que, com exceção das áreas urbanas metropolitanas, a queda na IAM e IAG foram maiores entre as famílias que NÃO praticavam a produção para o autoconsumo. Essa situação ocorreu entre os pobres e os não pobres denotando o fato de que a produção de alimentos para o autoconsumo não leva a uma melhor percepção de segurança alimentar por parte das famílias. Uma hipótese a ser investigada é a possibilidade de que justamente as famílias mais vulneráveis possuem hortas, canteiros ou criações visando melhorar a sua

¹² Levantamentos realizados por ocasião do Edital MCT/CNPq/MDS-SAGI no. 36/2010 (Estudo e Avaliações das Ações do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). Relatório Final “A Política Social Brasileira na Primeira Década do Século XXI e a Dinamização Econômica e Sustentabilidade das Regiões e Territórios” (Walter Belik, coordenador), 2012.

segurança alimentar. Nesse sentido, a produção para o autoconsumo vai ser encontrada justamente nas famílias com maior vulnerabilidade.

Tabela 2

Brasil: Insegurança Alimentar Grave e Moderada entre os Pobres e Não Pobres a partir de uma perspectiva de produção para o autoconsumo (2004 e2009)

	Pobres				Não Pobres				Total			
	2004	%	2009	%	2004	%	2009	%	2004	%	2009	%
Urbano Metropolitano	922.241	29,4	298.207	25,1	4.041.884	39,2	2.523.758	39,4	4.964.125	36,9	2.821.965	37,2
Urbano Metropolitano com AC	12.762	0,4	3.867	0,3	58.024	0,6	24.744	0,4	70.786	0,5	28.611	0,4
Urbano Não-Metropolitano	1.118.706	35,6	427.402	36,0	4.218.708	40,9	2.631.002	41,1	5.337.414	39,7	3.058.404	40,3
Urbano Não-Metropolitano com AC	96.242	3,1	45.047	3,8	203.312	2,0	141.902	2,2	299.554	2,2	186.949	2,5
Rural Sem auto consumo	743.128	23,7	273.681	23,0	1.426.769	13,8	841.553	13,1	2.169.897	16,1	1.115.234	14,7
Rural Com auto consumo	246.484	7,9	139.703	11,8	367.452	3,6	244.254	3,8	613.936	4,6	383.957	5,1
Total	3.139.563	100,0	1.187.907	100,0	10.316.149	100,0	6.407.213	100,0	13.455.712	100,0	7.595.120	100,0

Fonte dos dados Brutos: IBGE

A utilização dos dados da PNAD e da POF nos permite cruzar informações estabelecendo uma conexão entre e indicadores antropométricos e indicadores indiretos. Como foi mencionado, o IMC – Índice de Massa Corpórea normalmente é o principal indicador direto utilizado para se avaliar a situação de desnutrição. Um resultado de IMC abaixo de 18,5 denota uma situação de baixo peso e um IMC acima de 30,0 seria representativo da obesidade. Índices intermediários a esses extremos representariam as pessoas em situação normal (eutrófico) ou com sobrepeso. Para efeito da construção desse indicador tomou-se apenas a incidência dessas características em adultos (indivíduos com mais de 19 anos de idade).

Como indicadores diretos relevantes podemos tomar a linha da pobreza extrema – estabelecida no patamar de R\$70,00 per capita mensal (em termos constantes) e compatível com o Plano Brasil Sem Miséria e uma linha de consumo alimentar de 2.100 calorias per capita / dia estabelecida pela FAO para o Brasil (CEPAL, 2003), abaixo da qual haveria prevalência de subnutrição. O cruzamento dessas três informações pode ser observado na Tabela 3 apenas para o ano de 2009.

Tabela 3

Brasil: Número e Proporção de Famílias com pelo menos um membro com baixo IMC e Insuficiência Calórica, 2009.

	Condição	no.	%
Não Pobre	Suficiência calórica ou todos os membros com IMC acima de 18,5	59.484.020	95,9
	Insuficiência calórica e pelo menos um membro com IMC abaixo de 18,5	2.534.563	4,1
	Total	62.018.583	100,0
Pobre	Suficiência calórica ou todos os membros com IMC acima de 18,5	2.872.821	93,7
	Insuficiência calórica e pelo menos um membro com IMC abaixo de 18,5	193.283	6,3
	Total	3.066.104	100,0
Total	Suficiência calórica ou todos os membros com IMC acima de 18,5	62.356.841	95,8
	Insuficiência calórica e pelo menos um membro com IMC abaixo de 18,5	2.727.846	4,2
	Total	65.084.688	100,0

Fonte dos dados Brutos: IBGE

O conjunto de três condições de vulnerabilidade: pobreza extrema, baixo IMC em pelo menos um dos membros da família com mais de 19 anos de idade e Insuficiência calórica estaria presente em 193.283 famílias brasileiras, ou em 6,3 % dos pobres. Tomando-se apenas duas condições, pobreza e IMC baixo teríamos um conjunto de 202.242 famílias ou 6,6 % das famílias. Na realidade, essas três condições se somam gerando um quadro de extrema vulnerabilidade pois o baixo IMC pode ter origem em doenças endêmicas que estão presentes em populações mais pobres que vivem em áreas de risco, sem assistência médica e sem condições mínimas que permitam a saída da pobreza. É nesses casos que o poder público deve atuar com maior força, proporcionando transferências de renda para as famílias e um investimento social que permita o melhor acesso à saúde, educação, saneamento básico, moradia e infraestrutura em geral. Muito provavelmente, as famílias que reúnem as três vulnerabilidades apontadas se encontram fora dos programas de transferência de rendas, sendo que muito provavelmente sequer foram cadastradas pelos agentes públicos.

A Tabela 3 apresenta também outra informação de destaque que é o número de famílias não-pobres que estão com baixo peso e possuem um baixo consumo calórico. São mais de 2,5 milhões de famílias em todo o Brasil, representando uma proporção de 4,1% das famílias não pobres. A magnitude dessas cifras mostra que os programas de transferência de rendas, melhor dizendo: sair da condição de pobreza monetária, não é o mesmo que alcançar um estado de Segurança Alimentar e Nutricional. Por esse motivo, os programas de combate à pobreza devem vir acompanhados sempre de programas de voltados para a alimentação. Não é por outro motivo que o Projeto Fome Zero separou o

conjunto de políticas e programas estruturais dos programas específicos voltados para a alimentação.

Tendo em vista que a Segurança Alimentar e Nutricional está ligada aos aspectos da nutrição, considera-se que as pessoas obesas (IMC maior que 30,0) estão em situação de vulnerabilidade e são mal nutridas. Tendo em vista o fenômeno da transição nutricional (Popkin, 2003) haveria uma grande probabilidade de que os adultos obesos do presente tenham sido crianças com algum tipo de desnutrição ou tenham sido geradas por pais desnutridos. Por esse motivo, a obesidade também é objeto de política pública e deveria ser objeto de campanhas de educação alimentar e controle da publicidade dos alimentos, conforme o que havia sido proposto pelo Projeto Fome Zero.

Tabela 4

Brasil: Número de famílias que apresentam pelo menos uma pessoa em estado de obesidade, 2004 e 2009.

	2004			2009		
	Não pobres	Pobres	Total	Não pobres	Pobres	Total
Urbano não metropolitano	4.882.602	89.787	4.972.389	7.229.041	195.984	7.425.026
Urbano metropolitano	3.530.698	34.098	3.564.796	5.466.180	88.701	5.554.882
Rural	1.142.412	66.704	1.209.116	1.852.779	181.508	2.034.287
Total	9.555.712	190.589	9.746.301	14.548.001	466.193	15.014.194

Fonte: IBGE

A Tabela 4 apresenta a evolução das famílias com pelo menos um membro acima de 19 anos de idade em condição de obesidade. Como não incluímos informações sobre consumo calórico, exclusivas da POF, foi possível conciliar e comparar os anos de 2004 e 2009. Os dados sobre obesidade são alarmantes: o número de famílias com pelo menos um membro obeso cresceu de 9,7 milhões para 15,0 milhões. O maior crescimento foi entre os domiciliados nas áreas rurais (68% em 5 anos) e entre as famílias consideradas pobres (144,5% em 5 anos). Com relação a esse último aspecto chama a atenção o fato de que em 2009 existia um contingente de 466.193 famílias com pelo menos um membro com idade acima dos 19 anos considerado obeso. Comparando-se o número de famílias pobres com IMC abaixo de 18,5, estimada em 202.242 famílias, observa-se que a incidência de obesidade entre os pobres era mais que o dobro que a de baixo peso, tomando-se o ano de 2009. Esses índices servem de alerta e demonstram que é necessário reforçar determinados caminhos que haviam sido apontados no início da década passada em termos de políticas públicas.

3. Conclusões

O Brasil trilhou um longo caminho para a institucionalização de uma política de segurança alimentar e nutricional. Como resultado da mobilização social ocorrida na década de 90 o Instituto Cidadania apresentou o Projeto Fome Zero em 2001 com o objetivo de dar um tratamento integral à questão da vulnerabilidade de milhões de famílias sem acesso aos alimentos. Em 2003, com a posse do novo governo, o Fome Zero transforma-se em uma política de governo, estabelecendo uma base administrativa, por meio da LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar, e uma base jurídica, com a aprovação de uma emenda à Constituição Federal, para o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação. O reconhecimento desse direito havia sido um compromisso firmado pelo país quando da assinatura do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC) em 1976. Da mesma maneira, a redução pela metade do número de pessoas em situação de insegurança alimentar até 2015, havia sido outro compromisso brasileiro, desta vez, assumido na Cúpula Mundial da Alimentação em 1996.

Nesse sentido, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional desencadeada pelo Brasil na década passada vem resgatar os acordos estabelecidos pelo país diante da comunidade internacional e que não estavam sendo cumpridos. Essa omissão com relação ao tema da alimentação rendeu críticas abertas do Relator das Nações Unidas para o Direito a Alimentação em 2002¹³. Curiosamente, apenas dez anos após a implementação da sua Política e diante dos bons resultados, o Brasil passou a ser apontado como exemplo na comunidade internacional. Na realidade, já em 2006. A partir do balanço dos desdobramentos após 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, o *The State of Food Insecurity in the World (SOFI)* publicado pela FAO destacava os progressos alcançados pelo Brasil.

Os resultados alcançados pelo programa de combate à fome no Brasil foram muito positivos. O número de pessoas consideradas pobres (correspondente a R\$140,00 em termos reais a duas vezes a linha de US\$1,25 por dia / per capita do Banco Mundial) se reduziu em 21 milhões em dez anos. Essa redução nos indicadores de pobreza foi acompanhada também por uma redução na desigualdade social. No que se refere ao

¹³ Relator especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Alimentação, Jean Ziegler. O relatório foi apresentado à Comissão de Direitos Humanos em 23 de Janeiro de 2002, E/CN.4/2002/58/Add.1

indicadores de poder aquisitivo da população, a melhora foi identificada pelo crescimento real do salário mínimo e da renda transferida pelos programas sociais.

Apesar da ênfase nas questões ligadas ao combate à pobreza na política pública, foram lançados também diversos programas na área de alimentação a partir do Fome Zero. Para ilustrar esse movimento pode-se mencionar os programas de apoio à agricultura familiar, alimentação escolar, restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos entre outros. Essas ações impactaram diretamente nos indicadores de subnutrição e saúde.

No momento que se constata um aumento da obesidade da população, ultrapassando as cifras sobre a população de baixo peso - que era a maior preocupação do passado, a Política de Segurança Alimentar do Brasil deve rever e reforçar suas ações para outras áreas. Isso significa colocar esforço em programa de educação alimentar, controle da propaganda de alimentos e parcerias com as redes de supermercados, tanto no sentido de orientação do consumidor como também na comercialização de produtos locais e regionais.

Talvez seja na área de comercialização de alimentos onde o Fome Zero tenha avançado menos. Nesse sentido, pode-se observar que as ações do governo foram tímidas e não avançaram visando uma reforma geral do sistema de abastecimento, tampouco visando uma atuação conjunta com os supermercados. Esse é o novo desafio que se coloca para o Brasil pois o combate à alta dos preços dos alimentos e a redução do desperdício estão na ordem do dia.

Referências Bibliográficas

CEPAL- ONU – Comissão Econômica para a América Latina. Panorama Social de América Latina 2002-03. Santiago do Chile: CEPAL, 2003.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

LAVINAS, L. & VARZANO, R. . Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza. TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 534 – IPEA, 1997.

NERI, M.; COUTINHO DE MELO, L. C. & MONTE, S.R.S. . Superação da Pobreza e a Nova Classe Média no Campo. Brasília: MDA e FGV, 2012.

POPKIN, B. W. The Nutrition Transition in the Developing World. *Development Policy Review* 21(5-6): 581-597, 2003.

SEGALL-CORRÊA, A.M.; MRIN-LEON, L.; SAMPAIO, M.F.A.; PANIGASSI, G. & PÉREZ-ESCAMILLA, R. . Insegurança Alimentar no Brasil: do desenvolvimento do Instrumento de Medida aos Primeiros Resultados *In*: VAITSMAN, J. & PAES-SOUZA, R. (orgs) Avaliação de Políticas e programas do MDS – Resultados. Volume I Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília:MDS, 2007. pp. 385-409.

SEN, A.. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Cia das Letras, 1999.

TAKAGI, M., GRAZIANO DA SILVA J. DEL GROSSI, M.. Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Campinas, Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 101, jul. 2001.

CABO VERDE

Segurança Alimentar em Cabo Verde: Contribuições da ANSA nos últimos dez anos – 2002 a 2012

Bernardo Pacheco de Carvalho¹ e Miguel Monteiro²

Resumo

A Segurança Alimentar é indiscutivelmente uma preocupação sempre presente para a população de Cabo Verde e seus principais responsáveis. Com características das mais difíceis de entre todos os países da CPLP, é certamente dos países que mais tem evoluído positivamente nos últimos dez anos do ponto de vista alimentar. Em termos de segurança alimentar, Cabo Verde apresenta soluções inovadoras, especialmente do ponto de vista institucional, com a criação da ANSA – Agência Nacional de Segurança Alimentar, no quadro de uma estrutura de governança que tem sido capaz de apresentar resultados muito positivos, experiência que merece ser mais conhecida e aproveitada por outros, em condições devidamente adaptadas. Neste artigo faz-se a descrição dos princípios base de funcionamento, estrutura e funcionalidade, designadamente em termos de resultados obtidos. As evidências empíricas apresentadas mostram indiscutivelmente os sucessos obtidos em várias dimensões da segurança alimentar do país, em especial no que diz respeito ao comportamento dos mercados e preços pagos pelo consumidor, assim como na estabilidade de abastecimento e garantias de acesso ao alimento em especial em termos macroeconómicos. Especial atenção foi dada em relação ao funcionamento do mercado e respectiva eficiência económica, com base no estudo comparativo entre vários mercados, com base nos produtos básicos da alimentação, ficando evidenciado os benefícios obtidos assim como os próximos desafios que se colocam.

Palavras-chave: Segurança alimentar, ANSA, Mercado, Regulação

¹ Bernardo Pacheco de Carvalho – Professor da Universidade Técnica de Lisboa/Instituto Superior de Agronomia. Coordenador do CIAT-CD – Centro de Agronomia Tropical – Cooperação e Desenvolvimento do ISA - UTL

² Miguel Monteiro – Presidente do Conselho de Administração da ANSA desde 2002

1. Introdução

A problemática da Segurança Alimentar em Cabo Verde foi sempre um tema da maior relevância, até porque está ainda presente na memória recente das gerações passadas da população actual as grandes crises alimentares que o país viveu durante o período da Segunda Guerra Mundial, com perdas populacionais da ordem dos 10% da população causadas por deficiências alimentares. Por outro lado, o ambiente agreste e difícil do ponto de vista de condicionalismos edafo-climáticos para a produção de alimentos, sempre fez da população de Cabo Verde uma população com grande sentido de responsabilidade na luta pela sobrevivência diária em condições muitas vezes difíceis de entender. É preciso lembrar que o país é um arquipélago com 10 ilhas, das quais 9 habitadas, em que é frequente em algumas dessas ilhas não haver qualquer precipitação durante o ano, como é o caso do Sal e da Boavista, em muitas outras só numa parte do território há precipitações “normais” em torno dos 200 mm anuais, precipitação essa concentrada no ano, com enorme variabilidade climática. Contudo, é facto que determinadas épocas do ano são determinantes para o estabelecimento do potencial produtivo, como é o caso o mês de Agosto. As condições de produção são certamente das mais difíceis que se conhecem no espaço da CPLP, mas também é facto que Cabo Verde conseguiu uma situação alimentar ímpar, comparativamente com a maioria dos países africanos.

A situação alimentar em Cabo Verde tem evoluído muito positivamente, embora de forma bastante original, no sentido em que os desafios do aumento de produção alimentar se mantêm, que como sabemos são sempre desafios de médio e longo prazo, mas que não bloquearam a melhoria substantiva das condições alimentares da população com base numa boa administração do sistema alimentar, em especial fazendo funcionar melhor a distribuição e o aumento da disponibilidade de alimentos ao nível local, designadamente fazendo funcionar melhor os mercados e a actividade dos principais actores intervenientes no processo de distribuição.

2. Inovação Institucional - A Agência Nacional de Segurança Alimentar (ANSA)

A regulação económica é hoje um tema que deixou de estar na agenda política para passar a ser assunto essencialmente de carácter técnico. É evidente que sempre apaixonou o debate político, que cominua até aos nossos dias, de qual deve ser o papel

do Estado na defesa da **“causa pública” na gestão dos bens públicos e semi-públicos e ainda qual ou quais sistemas garantem uma maior eficiência económica no respeito pela liberdade dos cidadãos, que se pretende cada vez maior, mas simultaneamente garantindo a defesa do interesse colectivo.**

O tempo dos “fundamentalismos,” quer em relação ao sistema de mercado, quer em relação aos sistemas de intervenção dos governos e sector público na actividade económica deve estar ultrapassado. Sabemos hoje, tecnicamente falando, que o Mercado nem sempre tem condições de funcionar com garantias de “bom comportamento” e de boa capacidade de alocação e distribuição de bens e serviços, assim como sabemos que os organismos de Estado, por mais bem-intencionados que sejam, acabam por “produzir” efeitos nem sempre desejáveis, em geral com menor rapidez de resposta e menor flexibilidade e capacidade de adaptação à mudança que o sector privado. Em síntese, a regulação económica é uma necessidade evidente ao nível do conhecimento técnico disponível actual na área da economia do desenvolvimento, e deve ser entendida não necessariamente como mais intervenção do Estado na economia, mas sim como uma intervenção de carácter essencialmente técnico e especializado no sentido de se encontrarem as melhores soluções para tirar partido do mecanismo de mercado, para criar o quadro institucional e “ambiente” socio-económico onde o mercado possa de facto funcionar com razoável eficiência e, quando tal não for possível, encontrar-se as formas de “governança” do sistema que melhor resultados possa trazer.

Em Cabo Verde, profundas reformas ocorreram no sistema comercial ao nível das instituições e dos mercados. A liberalização da economia, com a abertura do comércio à iniciativa privada, passando pela privatização dos operadores públicos, designadamente nos bens alimentares básicos (considerados de primeira necessidade), que ocorreu de forma gradual ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, introduziu desafios que foram importantes quer para o sistema comercial e operadores privados, quer para o Estado no seu papel de garante do interesse colectivo, e neste caso, da segurança alimentar do país.

É neste contexto que a ANSA – Agência Nacional de Segurança Alimentar (Resolução n. 72/1988, de 13 de Dezembro) é criada, tendo sido publicados os seus

estatutos em 2000 (Dec.-Lei n. 47/2000, de 13 de Novembro). A entrada em funcionamento da ANSA deu-se em Agosto de 2002, com a tomada de posse dos seus quadros administrativos.

A ANSA constitui-se como agência de regulação e de gestão da ajuda alimentar, como autoridade administrativa independente, de base institucional dotada de personalidade jurídica, órgãos, serviços e património próprios, com autonomia administrativa e financeira, enquadrando-se no regime jurídico das Agências de Regulação (Lei n. 20/VI/2003 de 21 de Abril).

A ANSA, como agência de regulação do mercado de produtos alimentares básicos, assumiu mandato claro de acompanhamento do mercado de milho, arroz, trigo e farinha de trigo, feijões, açúcar, óleo alimentar e leite em pó. Como instituição com responsabilidade especial no âmbito da segurança alimentar as atribuições estatutárias da agência podem ser resumidas em 4 eixos principias de acção, designadamente:

- a) Assegurar o normal e correcto funcionamento do mercado, a sua transparência, no respeito pelas regras e normas definidas, evitando toda a prática inibidora da concorrência, quando necessário promovendo a inovação normativa e legislativa;
- b) Promover a planificação do aprovisionamento do país e das suas várias regiões, designadamente as insulares mais afastadas do centro das actividades económicas, em produtos alimentares de base, assegurando um acompanhamento permanente para a garantia do normal abastecimento do país, evitando riscos de rupturas;
- c) Constituir-se como um observatório de recolha, tratamento, análise e divulgação oportuna (aos decisores, incluindo os operadores) da informação sobre o mercado interno e externo dos produtos alimentares de base. Este trabalho de acompanhamento dos mercados deve ser feito da forma mais completa possível, envolvendo o estudo de toda a cadeia de valor e de todos os agentes económicos envolvidos e presentes nas transacções, designadamente os próprios consumidores;

- d) Gerir e administrar a ajuda alimentar da cooperação internacional, designadamente através da organização da sua distribuição por concurso público dirigido aos operadores privados.

3. Princípios base de funcionamento e operacionalidade da ANSA

Devemos precisar que o modelo de intervenção previsto para a ANSA é de facto inovador no sentido em que não se espera uma intervenção directa na distribuição e comércio de produtos alimentares básicos nos quais a Agência tem mandato próprio (embora o possa fazer em situação extrema), mas sim a capacidade de colocar o sector privado a funcionar de forma transparente e eficiente criando o “ambiente” institucional e as condições de mercado que sejam atractivas e que permitam assegurar os objectivos de garantia de abastecimento.

Em termos mais gerais, acaba assumindo-se que o papel do Estado deve ser centrado no fortalecimento do tecido social e económico, combatendo o “paternalismo” e a “patronage” tendencialmente e normalmente presente nos organismos públicos “vis a vis” a comunidade que servem, designadamente no sentido de promover a maior liberdade possível de acção dos agentes económicos no respeito “pelas regras do jogo.” Isto é, as agências de regulação, tem por função fortalecer os agentes públicos e não públicos intervenientes no mercado, em especial o sector empresarial, diminuindo o peso da burocracia, criando regras claras, perceptíveis e de fácil aplicação, para que a auto-regulação possa de facto acontecer como regra. Devem então ser muito “discretas,” fazendo o seu trabalho eficaz no apoio aos agentes económicos e não cair na tentação intervencionista, designadamente para ganhar “poder pelo poder” no contexto do seu espaço de acção. Numa palavra devem ser os guardiães duma actividade económica que se possa concretizar na maior liberdade possível de escolha para os agentes intervenientes.

A título exemplificativo, podemos falar dos Stocks de Garantia previstos. Em primeiro lugar é descartada a ideia de estoques físicos a cargo da agência, por variados motivos, de que destacamos:

- a) Os custos elevados que estoques físicos representam;

- b) A dificuldade de sustentabilidade no tempo desses estoques, dos seus custos associados e da dificuldade de gestão de sua rotatividade, perdas, conservação, etc.,
- c) A possibilidade de aprovisionamento rápido pelas diversas regiões do país, por via marítima a partir dos centros de distribuição nacionais, a partir do acesso relativamente fácil aos mercados abastecedores internacionais em condições normais;
- d) A constatação que o existe capacidade dos operadores comerciais privados para garantir a distribuição local/nacional e capacidade para desenvolver as actividades de importação dos produtos alimentares básicos, desde que devidamente apoiados no sentido da promoção da concorrência.
- e) As possibilidades reais de promoção da actividade privada, combinando trabalho de planificação com um bom sistema de informação e de capacidade de concertação com os operadores privados no terreno em que a “regulação” aparece muito mais como um serviço de apoio à actividade económica de como “ entidade fiscalizadora do sistema, ” que também é, sem prejuízo de uma relação de efectiva parceria.
- f) A possibilidade de contractos e estabelecimento de acordos específicos com entidades privadas, em casos em que o sistema não proporcionar os níveis de garantia considerados adequados.

De facto foi importante conhecer a experiência dos países do Sahel em matéria de gestão de estoques físicos de segurança alimentar assim como ouvir e consultar técnicos especialistas nestas matérias, designadamente do Banco Mundial e de outras instituições.

3.1. Sistema de Garantia

O sistema de garantia proposto e instituído pode ser considerado misto baseando-se numa acção concertada do sector privado e público em duas dimensões específicas:

- 1) Estoques físicos - Acompanhamento permanente dos estoques dos operadores, apontando e intervindo para a sua reposição atempada. A acção pró-activa no sentido de garantir níveis adequados tem sido feita pelos próprios operadores comerciais, sendo sempre possível estabelecer mecanismos e incentivos a que tal desiderato aconteça da forma mais “natural” inclusa no funcionamento dos

próprios operadores. Em última instância a própria ANSA pode intervir comercialmente e fisicamente, o que obviamente será sempre menos interessante para todas as partes envolvidas, reiterando-se o princípio de que a ANSA não deve actuar fisicamente, mas sim de forma indirecta.

- 2) Estoque Financeiro – O objectivo essencial do stock (ou estoque, como é mais tradicionalmente escrito) financeiro alimentar (SFA) é precaver contra eventuais situações de risco de rotura de abastecimento do mercado de alimentos básicos, permitindo à ANSA ter capacidade de accionar mecanismos de intervenção nos mercados capazes de colmatar deficiências não corrigidas pelo normal funcionamento do sistema de abastecimento. Trata-se efectivamente de um Fundo (meios financeiros), facilmente mobilizáveis, obedecendo a regras claras previamente estabelecidas de operacionalidade do mesmo. Em síntese, o FSA tem por missão fazer diminuir os riscos no aprovisionamento e acesso aos mercados de produtos alimentares básicos, atenuando quaisquer crises e dificuldades no normal funcionamento do mercado, atenuando a vulnerabilidade nutricional das populações.

Tem sido muito oportuno a discussão recente sobre esta matéria, sendo reconhecido no âmbito dos países do CILS, que Cabo Verde inovou em matéria de “gestão de Garantias” ao optar por não dispor de *stocks* públicos de alimentos, gerindo o sistema de forma indirecta, reconhecendo-se, contudo, que é imprescindível poder complementar esta opção com maior capacidade, designadamente através de stock financeiro alimentar (SFA).

Contudo, continua a ser válido o trabalho efectuado, mesmo que, conforme esperado, não tenha grande visibilidade para o público em geral, mas é essencial complementar o sistema, reforçando-o, apesar de até ao momento não ter sido necessário uma intervenção mais directa no sistema, garantindo-se um bom equilíbrio operacional entre os operadores na área. É bom lembrar as referências de Carvalho (2005) no relatório de missão de consultoria de apoio à ANSA, apoiado pela Cooperação Portuguesa, que passamos a transcrever em alguns parágrafos, identificando vantagens e potenciais problemas de gestão do FSA:

Vantagens:

A – A principal vantagem da existência de um SFA, administrado pela ANSA, será o facto de garantir uma diminuição de Risco de garantia de abastecimento em produtos alimentares básicos;

B – Em segundo lugar a possibilidade de intervir directamente no mercado para colmatar situações de ruptura de abastecimento, na impossibilidade de se resolver o problema de forma indirecta;

C – Tendo por função diminuir o Risco de crises de abastecimento, deverá funcionar como elemento de GARANTIA, isto é, será de facto um “SEGURO” alimentar de que o país deve dispor;

D – Para além de poder funcionar como Seguro de Garantia de Abastecimento, pode e deve funcionar como Capital para Garantia de operações Bancárias/comerciais, designadamente na promoção de actividades de importação de produtos alimentares básicos, estimulando e apoiando os importadores de forma clara, transparente e no sentido de promover a concorrência.

E – Capital de Garantia, com importância em situações bancáveis, mas também como “capital de respeitabilidade” no contexto de poder balancear os diferentes poderes negociais das várias empresas (muito poucas e que não têm tido tendência para aumentar em número, havendo sinais de que até podem diminuir, complicando sobremaneira a capacidade da ANSA de regular os mercados).

F – No caso de mercados estruturalmente pouco competitivos, como será o caso de Cabo Verde “vis a vis” produtos indiferenciados que exigem escala, nunca pode ser descartada a possibilidade da ANSA ter que intervir directamente na importação, estimulando a concorrência através de concursos locais, para lotes importados, lotes estes subdivididos em quantidades apropriadas para promover a concorrência. Neste caso o SFA pode e deve desempenhar o papel primordial, no limite permitindo que toda a importação se faça trespassando responsabilidades, sem “tocar” no produto e sem ter que, idealmente, desembolsar qualquer quantia, funcionando o stock como Garante de toda a operação.

G – É evidente que, não sendo desejável uma intervenção continuada no mercado de forma directa, é possível ter situações em que existirão despesas, mas também situações em que se gera alguma margem, capaz de alimentar e de tornar sustentável o SFA, que devidamente equacionado pode servir para apoiar outras iniciativas de âmbito

financeiro, designadamente operações de microcrédito, seja na distribuição, seja na produção ou mesmo apoio ao consumo”.

Potenciais Problemas:

A – Necessidade de total transparência, autonomia e responsabilidade, sem prejuízo da celeridade no processo decisório e na capacidade de intervenção. Estas características nem sempre são facilmente obtidas, exigindo um esforço concertado nessa direcção.

B – A necessidade de controlo claro por terceiros das operações efectivadas, validação e permanente auto-avaliação dos resultados desejados e obtidos, não pode cercear a iniciativa da Agência, nem inibir a sua actuação. Como se pode perceber facilmente, podendo as operações envolver montantes elevados, o processo decisório ao nível da Agência tem que ser concentrado em poucos decisores (direcção da ANSA) com capacidade de assumir riscos, (logo têm que ter liberdade de decisão), mas tem que simultaneamente respeitar procedimentos prévios estabelecidos de partilha de responsabilidade, sem que isso se transforme em mecanismos burocráticos pesados e inibidores da eficiência da actuação.

C – É necessário dotar a Agência de capacidade de intervenção nesta matéria, possibilitando intervenções pontuais, 1 a 2 vezes por ano, para que efectivamente teste procedimentos de forma directa e faça os ajustes necessários, pelo menos durante um período de tempo experimental, 2 a 3 anos, sem exigir que existam de facto grandes problemas de abastecimento, mas simplesmente com o objectivo de afinar procedimentos. Neste período, é normal que possam surgir alguns custos, que terão que ser assumidos no sentido de dotar a Agência e o país de mecanismos de facto efectivos e claramente com capacidade instalada do sistema para poder funcionar em situações de crise real.

D – A evolução do país e da economia de Cabo Verde, com os sucessos que tem sido possível obter, não podem “desarmar” o país de mecanismos de prevenção, mas exigem que as operações inicialmente previstas, quase de carácter físico, possam ir evoluindo, como tem acontecido, para mecanismos indirectos e de maior grau de sofisticação (logo mais subtis) como são os de carácter financeiro. O principal problema nesta matéria é o facto de se poder facilmente confundir uma actuação subtil, com a ausência de necessidade de intervenção, isto é, podemos cair facilmente na ilusão de que já não é necessário intervir, mesmo quando essa intervenção se torna muito

necessária, como pode ser o caso em situações com poucos intervenientes no mercado abastecedor.

Em síntese, o SFA pode ser um mecanismo de enorme relevância, e espera-se para breve a oportunidade da sua implementação, com a colaboração da cooperação internacional.

3.2. Gestão da Ajuda Alimentar

Esta sempre foi uma das atribuições da Agência, e continuará a ser no futuro, pese embora o facto das condições vigentes nas relações internacionais poderem mudar com o tempo, até porque o país vai melhorando significativamente em termos de desenvolvimento e capacidade própria. Em síntese, a gestão das ajudas segue um modelo de promoção da actividade económica o mais livre e concorrencial possível, o que coloca a ANSA no dever de fazer a colocação das doações no sistema comercial do país, sem perturbar o normal funcionamento do mercado e, simultaneamente, estimulando a economia e as transacções.

Neste contexto a ANSA tem vindo a garantir a colocação das doações em regime de concurso público, promovendo a concorrência e a competição entre agentes/operadores privados, procurando evitar situações de dominância. Neste domínio podemos apontar principais operações previstas:

- a) Programar as chegadas das ajudas físicas de alimentos e manter informados os operadores sobre as operações internacionais e as doações recebidas;
- b) Preparar os concursos, com apresentação dos cadernos de encargos, a ser preparado e concebido com a participação e concertação com os interessados de forma aberta e transparente;
- c) Executar os concursos;
- d) Controlar e monitorizar a concretização e execução das decisões, nomeadamente relativamente aos pagamentos e distribuição.
- e) Monitorizar a cadeia de valor, acompanhando o funcionamento do mercado, procurando garantir que as ajudas alimentares não só cumprem com os acordos de mobilização de fundos de contrapartida e planos de investimento das

cooperações internacionais, mas permitem apoiar o próprio funcionamento do mercado e o acesso das populações aos alimentos básicos.

3.3. Sistema de Informação

A ANSA tem vindo a privilegiar o tratamento da informação e sua divulgação como um dos instrumentos principais do seu mandato. Faz parte do “Sistema Nacional de Segurança Alimentar” poder dispor de informação confiável e fidedigna, sem contudo deter qualquer “monopólio” informativo. Contudo, temos que reconhecer, que o trabalho que tem vindo a ser feito, coloca a ANSA como uma unidade de gestão e tratamento de informação de enorme importância, centralizando e assumindo a responsabilidade de produzir trabalho de divulgação de toda a informação disponível e passível de tratamento e análise que seja relevante ao bom funcionamento do mercado.

Como objectivo essencial nesta matéria temos a promoção da transparência, a diminuição de assimetrias informativas para que os agentes tomem as suas decisões, a redução dos custos de transacção e de todo um conjunto de elementos que ajudem a melhor fazer funcionar o mercado e a aumentar a sua eficiência e eficácia. A dimensão temporal, com a prestação de um serviço de apoio com informações relevantes, em tempo útil, ao exercício das actividades comerciais é uma das formas de “regulação” mais eficazes, para que a tomada de decisões dos operadores sejam racionais e “ajudem” ao bom funcionamento dos mercados. Neste contexto podemos apontar um conjunto de actividades que se fazem de forma regular, designadamente:

- a) Recolher informações de forma periódica relativa aos mercados, aos operadores, estoques, abastecimento em termos gerais, preços praticados, comportamento dos consumidores e dos operadores e de toda a informação pertinente para o conhecimento do funcionamento regular dos mercados;
- b) Tratar a informação em modelos de sistematização de informação, informáticos, estatísticos e econométricos, e elaborar as respectivas análises;
- c) Divulgar periodicamente as informações relevantes sobre o mercado pelos diversos meios de comunicação social e em boletins especializados, especialmente dirigidos aos decisores nos mercados, em especial os operadores económicos.

- d) Elaborar e divulgar, com regularidade e oportunidade, análises dos mercados interno e externo.
- e) Publicar em Boletins e Publicações especializadas informação sobre todo o sistema nacional de segurança alimentar.

Várias preocupações fazem ainda parte do Sistema de Informações para a Segurança Alimentar (SISA), como seja dispor de forma partilhada ou não de meios de identificação de situações de emergência, em especial relativa ao funcionamento dos mercados, identificando situações de deficiência no funcionamento dos mesmos, quer sejam de cariz local, regional ou até mesmo internacional. Acresce ainda a responsabilidade especial da Agência em todas as questões relativas ao acompanhamento do mercado internacional, das relações internacionais, em especial em matéria de ajudas e cooperação internacional.

3.4. Regulação do Mercado

A “regulação” do mercado é entendida, neste contexto, como a actividade que deve proporcionar a menor intervenção e ingerência do Estado (e do Governo) na actividade económica, e neste caso no sistema alimentar, garantindo o abastecimento e o acesso aos alimentos básicos de forma eficiente e eficaz para a população, com sustentabilidade e sem custos acrescidos para o Estado, com qualidade e os menores riscos possíveis. Em termos metodológicos, parte do princípio que, o sistema de mercado, quando tem condições de funcionar em condições óptimas (na prática a funcionar razoavelmente bem), é de facto eficiente e eficaz na alocação de bens e serviços proporcionando soluções de “pareto ótimo,” isto é, onde já não é possível intervir para fazer alguém mais “feliz”/”*better off*” sem causar mudanças em alguém que ficará em pior situação/”*worse off*”.

Em termos empíricos podemos dizer que a actuação de uma Agência de regulação consiste em accionar os instrumentos apropriados no sentido de garantir o bom funcionamento dos mercados e a disponibilidade de produtos alimentares básicos em condições competitivas e, quando tal não é o caso, garantir que não há aproveitamento de situações de dominância ou monopolistas que possam fazer gerar “rendas” que significam penalizações do consumidor e ganhos económicos de operadores de forma

injustificada em função dos serviços/custos que prestam e/ou suportam com margens de lucro acima do razoável face ao sector.

A ANSA apareceu num contexto de privatização e de mudança de monopólio Estatal na importação, distribuição e comercialização que se fez ao longo da década de 1990 de forma gradualista. Para operacionalizar o sistema os poderes de regulação da ANSA têm estado direccionados para garantir o abastecimento do país, a estabilidade da oferta e dos preços, num quadro de total transparência e com regras claras a exigir um rigoroso cumprimento, podendo ser apontadas especificamente várias actividades que foram desde o início apontadas como necessárias. A seguir apresenta-se uma lista indicativa das acções necessárias a título exemplificativo do “trabalho de regulação”:

- a) A agência deve apontar e adoptar as medidas necessárias para uma regulação e funcionamento correctos do mercado de bens alimentares básicos;
- b) A agência deve contribuir para o desenvolvimento dos dispositivos legais e regulamentares relativos à concorrência e preços e à protecção dos consumidores;
- c) A agência terá que emitir avisos, e produzir fundamentadamente um trabalho normativo e legislativo, com regras e normas respeitantes à regulação dos mercados, nos termos dos dispositivos legais e estatutários em vigor;
- d) A agência deverá centrar a sua actividade na promoção da concorrência e na limitação, controlo e até negociação para evitar situações monopolistas/ monopsonistas, de oligopólio/oligopsónio ou qualquer outra forma de posição dominante no mercado, que possam prejudicar o consumidor e o normal funcionamento do mercado e custos de comercialização;
- e) A agência deve contribuir para se criarem os mecanismos de regulação necessários para a importação, armazenagem e distribuição de produtos alimentares básicos;
- f) Deve acompanhar o funcionamento dos mercados, as respectivas cadeias de valor e identificar as distorções do mercado em matéria de abastecimento, distribuição, comercialização, qualidade e preços e tomar as medidas correctivas que as situações exigirem;

- g) Deverá estabelecer, em caso de necessidade, e em concertação com as autoridades competentes, acordos e concessões locais e nacionais transitórias para a regularização dos mercados visados;
- h) Deverá ainda promover um quadro de funcionamento institucional e interinstitucional que favoreça a coordenação das acções em matéria de aplicação legislativa e normativa, em regime de co-responsabilidade com todos os operadores do sistema, sem se omitir no seu trabalho de “fiscalização” no cumprimento das leis e normas aplicáveis ao sector da segurança alimentar, podendo fazer ou mandar fazer inquéritos e inspecções, nos termos da lei em vigor.

Esta listagem, sem ser exaustiva, aponta para um conjunto de responsabilidades na acção que é bem elucidativo do muito trabalho de elevado “conteúdo técnico,” exigindo-se uma capacidade em matéria de recursos humanos que será sempre o grande desafio da Agência.

3.5. Estrutura Funcional

A estrutura da ANSA foi sempre idealizada para ser uma estrutura leve, flexível e de alta capacidade operativa. Foi sempre idealizada também para ser uma estrutura muito discreta na sua actuação, mas também muito robusta do ponto de vista de capacidade financeira e de gestão, condições consideradas indispensáveis ao seu bom desempenho e cumprimento do seu mandato. O trabalho de construção de uma elevada credibilidade do sistema na sua capacidade de acção, quer seja dos consumidores, quer dos operadores é condição indispensável ao seu bom desempenho. A sua acção tem que ter grande consistência, previsibilidade e ser ao mesmo tempo flexível capaz de suprir, essencialmente pela prevenção, quaisquer falhas no sistema que se possam identificar. Por sua vez, a sua acção tem que se pautar pela contribuição objectiva no sentido de promover a menor “vulnerabilidade” de todo o sistema alimentar e de segurança alimentar do país.

Embora sendo um instituto público, tem grande autonomia administrativa e financeira, com mandatos de longa duração, privilegiando sempre o carácter técnico da sua actuação em termos similares aos que se aplicam a um Banco Central ou a um Instituto de Estatística Nacional. Rege-se assim pelas regras de funcionamento de

direito privado, para ter maior flexibilidade de actuação, tem património próprio e autonomia financeira (não dependendo do orçamento de estado) e relacionando-se com o Governo através de uma dupla tutela Ministerial, que inclui normalmente o Ministério com a responsabilidade do sector agrícola e alimentar e um outro da área da economia, comércio, indústria e serviços. Actualmente depende do MDR – Ministério do Desenvolvimento Rural, para a inter-acção com o Governo, mantendo o estatuto de autonomia.

Esta breve descrição de uma Instituição com grande inovação estrutural e funcional, cujo projecto e desenho original foi implementado com sucesso e que continua a ser levado à prática, para que de forma mais “robusta,” sustentada e capaz se atinga os objectivos de diminuição de riscos no sistema alimentar, a diminuição de vulnerabilidades, numa palavra se aumente a Segurança Alimentar do País, tem sempre que ser conseguido através de uma enorme preparação técnica e capacidade em recursos humanos que sempre se exigiu a uma instituição com o perfil da ANSA. De enorme importância é também o apoio técnico externo que a Agência tem sido capaz de receber e de promover em articulação com a comunidade internacional, de que se destaca a cooperação com instituições de investigação-desenvolvimento de Portugal.

4. Mercados e Regulação – Resultados efectivos obtidos

A contribuição da ANSA para o sucesso na melhoria das condições de segurança alimentar do país na última década pode ser avaliada objectivamente pelos resultados obtidos efectivamente no país.

Sem entrar em grande detalhe, é evidente que a substituição de uma empresa pública com o Estatuto da EMPA, – empresa pública de abastecimento, que tinha por obrigação assegurar o abastecimento do país nas suas várias regiões e ilhas sem objectivos de obtenção de lucros, mas sim de prestação de um serviço de interesse público, por uma lógica empresarial privada representou um enorme desafio que exigiu uma conjugação de factores positivos e de boa governação. Começou por exigir um “modelo” bem definido e ajustado à realidade, a que se teve que adicionar uma enorme capacidade de implementação do mesmo, sempre com a consciência de se estar a alterar regras e hábitos instituídos de longa data, como seja a normal tendência de exigir garantias ao

sector público de forma directa. É preciso ter presente que o modelo anterior baseado numa empresa pública (que chegou a dispor de perto de 1500 trabalhadores e que era uma das grandes empresas do país), cujo testemunho operacional foi sempre razoável e que tinha peso simbólico associado a um sistema económico mais centralista, se situava no extremo oposto da proposta apresentada e levada a efeito, onde o Estado continua a assumir a sua responsabilidade de defesa do interesse colectivo, mas agora de forma indirecta tirando partido do “sistema de mercado” com uma nova instituição, através de actuação indirecta, a ANSA – cujo quadro de pessoal não ultrapassa a dúzia de funcionários.

A grande inovação institucional levada à prática representa um esforço de encontrar soluções efectivas num país de enormes limitações em recursos naturais, e em particular na produção de alimentos, com uma enorme “tradição” de sofrimento em termos alimentares. A solução aplicada acabou por ser implementada em 2002, no mesmo ano que a Europa avança com a EFSA – European Food Safety Agency, agência com um mandato na mesma área, mas com preocupações completamente distintas.

A avaliação dos resultados, já efectuada por vários autores, começou por ser feita por Carvalho (2004), em especial mostrando a evolução de preços do conjunto de produtos básicos (mandato da ANSA) nos dois anos seguintes ao início de funcionamento da Agência. Mais tarde o mesmo autor Carvalho (2011) compara preços e sua evolução entre o último ano sem intervenção da ANSA e o que se passou até 2006, antes do período mais conturbado de variações de preços no mercado internacional. Em todos os casos se evidencia que o país consegue manter uma enorme estabilidade de preços, e que o incentivo aos operadores privados e funcionamento do mercado beneficiou o consumidor. Isto é, pode-se falar em termos nominais de quedas de preços do ordem dos 3-5% num período de 3-4 anos, o que significou um benefício real para o consumidor que (considerando a inflação, embora baixa) se cifrou numa melhoria de pelo menos 10% na cesta alimentar dos produtos básicos (ditos produtos ANSA).

Estes resultados acabam por ser muito impressionantes, porque de facto se compara uma situação de serviço público directo, com uma situação em que o serviço público é garantido indirectamente tirando partido do mercado e dos operadores privados.

Neste momento devemos questionar efectivamente que dimensões podemos usar para comparar de forma razoável a situação antes e depois da implementação do funcionamento da ANSA, para além do nível de preços, só comparável em situações específicas. Esta questão pode ser simplificada em termos de:

- 1) Nível de preços dos produtos básicos, quando é possível comparação como foi o caso;
- 2) Estabilidade dos preços ao longo do ano (e consequentemente das margens de comercialização);
- 3) Estabilidade dos níveis de consumo, abastecimento e de garantia (níveis de estoques dos produtos no país);
- 4) Avaliação da eficiência e “bom comportamento” dos mercados;
- 5) Outras dimensões relevantes para a avaliação de riscos e vulnerabilidade do sistema alimentar no país.

Com esta simplificação, tendo ficado claro que os preços dos produtos básicos têm tido uma evolução e comportamento muito positivos, após a liberalização e entrada em funcionamento da ANSA, podemos continuar a afirmar que a sua evolução no mercado interno têm-se mantido com elevados padrões de estabilidade, com indicação clara que os mercados estão a funcionar num regime de “bom comportamento” e com uma prestação muito positiva para os consumidores.

Para comprovar a afirmação acima iremos apresentar uma comparação da evolução de preços no mercado nacional mercado internacional para dois dos produtos mais importantes na alimentação da população, o arroz e o trigo. Poderíamos também usar o caso do milho, cereal de enorme importância e tradição em Cabo Verde, mas cujo mercado é muito influenciado pelas condições locais de produção, com variações muito grandes, tornando a comparação entre variações de preço nos mercados locais e internacionais muito mais difícil e não linear em relação ao comportamento dos operadores nas cadeias de distribuição.

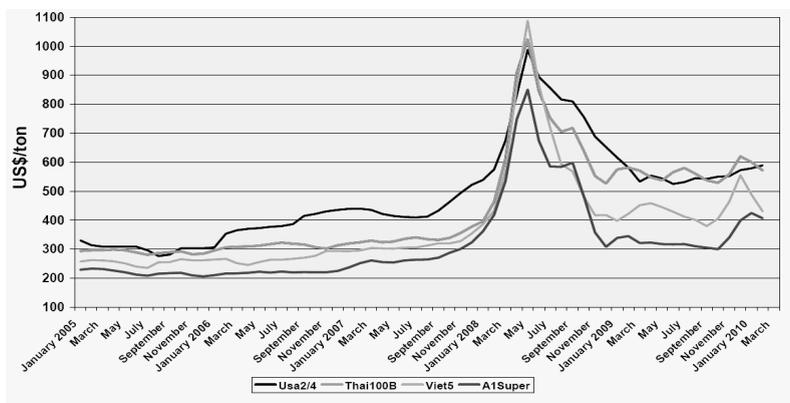
Começando com o caso do arroz, produto que não tem liquidez nos mercados internacionais, mas que é o principal cereal hoje na alimentação da população, com base em 100% de importações, temos que começar por reconhecer que se trata de um

produto alimentar em que tradicionalmente os grandes consumidores são também os grandes produtores, com as transações no mercado internacional a terem um peso relativamente pequeno, o que se traduz num “ambiente potencialmente mais instável.” Isto é, quaisquer pequenas variações na exportação e/ou importação dos grandes produtores/consumidores tem impacto muito significativo no mercado internacional.

Isto torna-se evidente, por exemplo nos últimos anos com a crise internacional, quando os tradicionais exportadores, como é o caso da Tailândia adoptam políticas restritivas à exportação para defesa dos seus mercados internos e tornam o mercado internacional ainda mais inelástico.

A figura 1 abaixo mostra como os preços do arroz tiveram enormes variações, tendo atingido níveis superiores a 1000 US\$/ton, mas voltando a cair para níveis dos 500 US\$ em Janeiro de 2009, mantendo-se relativamente estáveis desde então.

Figura 1 – Preços mundiais dos vários tipos de arroz (US\$/ton FOB)



Fonte: Food and Agriculture Organization (FAO) - Faostat, 2010, in Carvalho et al (2011).

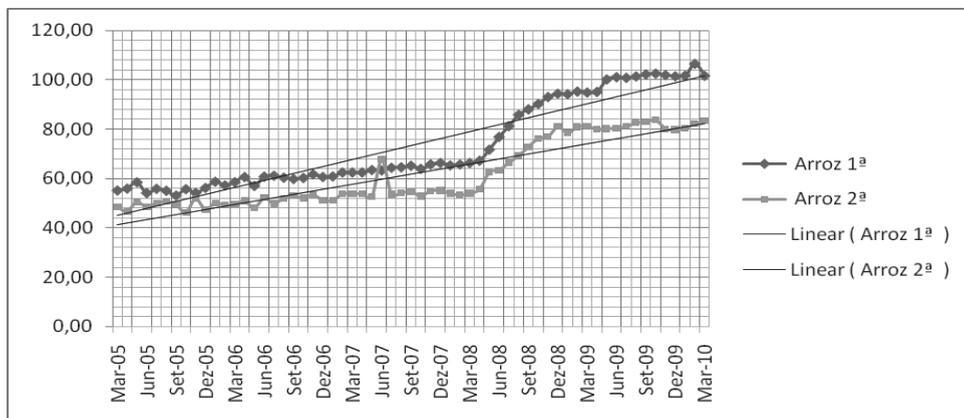
Neste contexto de enorme instabilidade tornou-se então evidente a importância do trabalho da ANSA associado aos operadores nacionais, no sentido de se poder obter uma relativa estabilização das grandes variações obtidas, o que se reverte de uma enorme relevância para a alimentação da população com orçamentos limitados e muito depende do consumo de arroz de forma diária (a média de consumo de arroz em Cabo

Verde é superior a 70 Kg per capita/ano, o que se aproxima das duzentas gramas de consumo diário).

Os mecanismos de estabilização, com o funcionamento de Agências de Regulação, como foi o caso de Cabo Verde com a presença da ANSA – Agência Nacional de Segurança Alimentar, vieram destacar a importância da “inteligência” e informação nesta área. Como se afirma em Carvalho et al (2011) “de facto a rapidez e importância da boa informação sobre os mercados, a capacidade de antevisão de fenómenos especulativos e de actuação em contra-ciclo são características determinantes de uma boa gestão de sistemas e do apoio ao funcionamento dos mercados que o trabalho de “regulação” de mercados pode e deve fazer”.

A Fig. 2 permite comparar o comportamento do mercado interno, preços de arroz em Cabo Verde, com aos preços internacionais na Fig. 1, tornando evidente e bem elucidativo o trabalho de estabilização que foi possível obter nesta matéria.

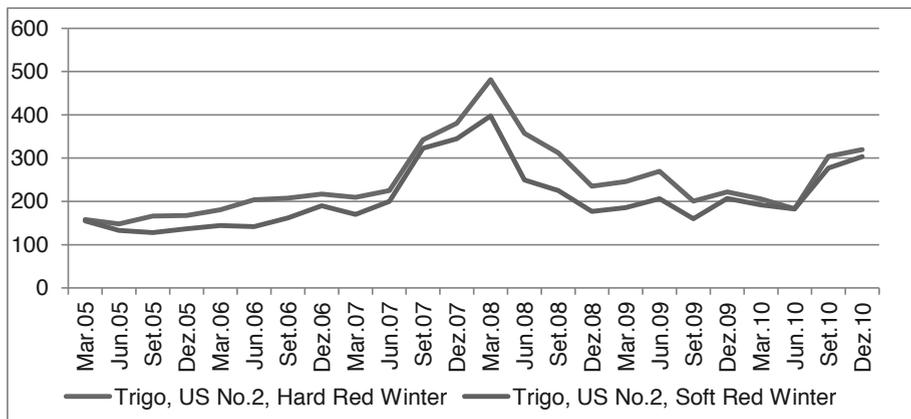
Figura 2 – Médias de preços de Arroz de primeira e segunda categoria de Cabo Verde (ECV/Kg)



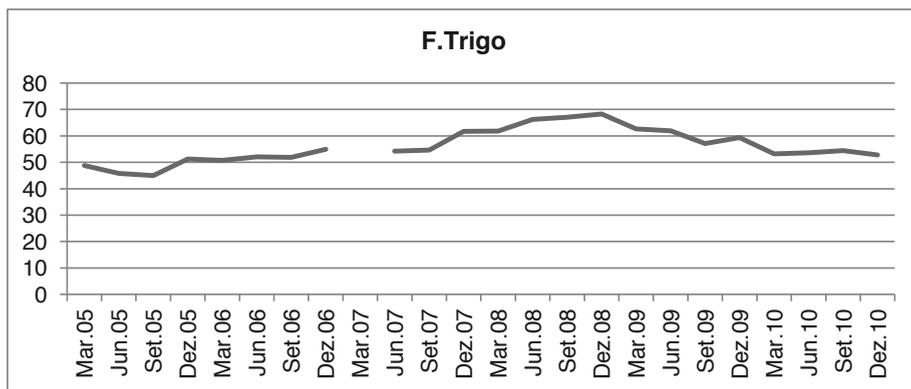
Fonte: Carvalho (2011) com base em dados do INFOANSA/ANSA

Podemos agora estender a análise ao mercado do trigo e farinha de trigo, para testar e comparar mais uma vez o que tem sido o comportamento dos mercados internos em relação ao mercado internacional.

Figura 3 – Evolução dos preços no mercado internacional e no mercado nacional para trigo (US\$/ton no mercado internacional e ECV – escudos de Cabo Verde por Kg US\$ por tonelada



\$ ECV – por kg



Fonte: Monteiro (2012)

Verifica-se que, de igual forma, a “regulação” do mercado terá funcionado com eficácia, permitindo, como seria de esperar, retardar o efeito da subida de preços e fazê-lo de forma mais “harmoniosa,” com variações de preço muito diminutas.

Para completar a análise, iremos ainda apresentar os resultados de um estudo efectuado no CIAT-CD – Centro de Agronomia Tropical – Cooperação e Desenvolvimento e no contexto da própria REDISA – Rede de Educação e Informação para a Segurança Alimentar de que a ANSA faz parte desde a primeira hora e que se fizeram no âmbito de uma tese de mestrado. Monteiro (2012) faz o estudo do período de 2005 a 2010, procurando estudar a eficiência dos mercados através dos indicadores

disponíveis, essencialmente os preços dos vários produtos nas várias regiões e meses ao longo de 6 anos no país. Uma síntese desse estudo, que adopta uma metodologia própria devidamente descrita, transformando em primeiro lugar todos os preços em índices (índices ANSA - tipo 2, processo explicado no texto) para permitir comparações e calculando uma série de indicadores de comportamento – essencialmente médias e desvios padrões nas suas várias dimensões, faz também a separação entre produtos do mercado local e do mercado internacional. Nessa comparação, separando produtos locais (milho e feijões, que inclui feijão pedra, feijão sapatinha e feijão congo) dos produtos internacionais (arroz, milho e trigo, que inclui arroz de 1ª e arroz de 2ª, milho de 2ª e trigo) permite evidenciar diferenças de comportamento, (quadro 1 e quadro 2) e retirar algumas conclusões de enorme relevo.

Quadro 1: Eficiência dos mercados - Variação de índice de preços
(desvio padrão médio - média inter-mercados)

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	9,5	7,6	9,5	9,3	9,1	10,0
Produtos locais	13,4	11,8	14,9	17,1	13,9	14,2
Produtos importados	8,8	7,7	6,8	6,9	8,7	9,3

Fonte: Monteiro (2012) com base em dados ANSA, 2011.

Quadro 2: Evolução da variação de índice de preços no ano
(média dos desvios padrão no ano).

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	4,9	4,3	3,9	3,6	2,8	3,4
Produtos locais	5,5	5,5	4,8	6,1	4,7	5,9
Produtos importados	3,9	4,4	4,5	3,2	2,7	3,7

Fonte: Monteiro (2012) com base em dados ANSA, 2011.

Com base nos quadros acima verifica-se, média de desvios padrão, que as variações inter-mercados são relativamente pequenas, cerca de 10% de diferença entre as várias regiões no país. Comparando o quadro 1 e 2 ficamos a saber que as variações inter-mercados são mais importantes que as variações ao longo do ano. Por outro lado, verificamos que as variações para os produtos locais entre as várias regiões do país (Quadro 1) são muito maiores que as verificadas para os produtos importados, o que mostra, por um lado que os produtos importados são distribuídos com uma lógica e racionalidade consistente com a teoria económica de forma eficiente e com os mercados

a funcionarem razoavelmente bem. Acresce ainda evidenciar que para os produtos locais a produção local afecta os preços, assim como os custos de transacção terão tendência a ser maiores, face a menores quantidades na comercialização às dificuldades de informação sobre os próprios mercados regionais. No último quadro, quadro 2, fica evidenciado que ao longo do ano não haverá grandes diferenças nas variações de preços, quer no total, quer para os diferentes tipos de produtos, de importação ou de produção local.

A evidência dos dados apresentados confirma o que temos vindo a afirmar relativamente ao “bom funcionamento dos mercados” assim como ao trabalho de intervenção proporcionada pela ANSA que, em estreita inter-ligação com os operadores tem conseguido um comportamento dos mercados extremamente positivo para os consumidores.

5. Garantias, Estabilidade do Sistema e Aspetos Conclusivos

O exemplo que se descreve referente a uma inovação institucional que pode ser apontado como exemplar, e que diz respeito a criar uma estrutura alternativa (substituindo o modelo de empresa pública) de prestação de um “serviço público” com base numa Agência de Regulação para a Segurança Alimentar e acreditando nas “forças vivas da sociedade” com capacidade de utilizar de forma eficaz o sistema de mercado, a capacidade da sociedade civil e a boa governança geral aos mais variados níveis é de facto um “empreendimento de sucesso” que deve deixar o país com enorme satisfação e reconhecimento. Por um lado, a inovação no modelo escolhido, proposto a partir de um projecto do Banco Mundial, com selecção atempada e oportuna de equipa técnica, por outro lado a capacidade de implementação com grande aderência à realidade e grande sensibilidade e conhecimento sobre o comportamento dos mercados locais.

Muitos outros dados poderiam ser ainda apresentados, mas temos que ser capazes de reconhecer que estamos em presença de um caso de sucesso nacional e internacional, da maior relevância para a comunidade internacional, mas também em especial para a CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Devemos referir que é muito bem conhecido o caso de sucesso do Brasil em termos de segurança alimentar, que não deixa de ser uma referência internacional de implementação de políticas específicas

nesta área, certamente como exemplo do melhor que tem sido possível obter no Mundo e em especial na América Latina em termos comparativos. É tempo de se chamar a atenção do que tem sido possível conseguir nestes últimos dez anos, em circunstâncias diametralmente opostas (em termos de condicionalismos para a produção de alimentos e resolução do “problema da fome”) com o exemplo que Cabo Verde tem dado ao mundo, muito em especial em relação ao continente Africano, em que claramente o país se destaca como sendo um caso de sucesso como do melhor que tem sido possível fazer demonstrando que é possível mesmo em condições extremamente difíceis dar passos muito importantes para melhorar a segurança alimentar das populações.

Passados dez anos de trabalho árduo, com resultados inquestionáveis, importa reter algumas conclusões que podem servir de ponderação a terceiros. Em primeiro lugar a necessidade de dispor de “tecnologia,” neste caso de modelos inovadores do ponto de vista “institucional” capazes de se adaptarem em concreto à situação do país; em segundo lugar a importância de poder contar com a colaboração e cooperação internacional que aconteceu na origem, mas também de forma regular ao longo de todo o período em análise; em terceiro lugar a capacidade de constituir equipas de trabalho técnico especializado, altamente motivadas e em condições de garantir a própria estabilidade da Agência e a sua capacidade de acção, sem nunca deixar de trabalhar para manter e melhorar a credibilidade da instituição no seu trabalho.

A ANSA estando agora em processo de transição precisa de ser capaz de encontrar o seu caminho de contributo permanente e indispensável à melhoria da segurança alimentar do país, não só continuando o trabalho que se tem vindo a fazer e que se pode considerar “conseguido” em termos internacionais, mas claramente melhorando a sua capacidade de acção em termos regionais, onde continua a haver um enorme desafio nos próximos tempos. Espera-se que este feliz “acontecimento,” de termos pelo menos dois países da CPLP a conseguirem resultados ao nível do melhor que se faz no mundo, reforce a confiança que a Comunidade lusófona deve ter em si própria e de que continua a dar bons exemplos de inovação, e de investigação-desenvolvimento (conhecimento, investigação e tecnologia aplicada à resolução de problemas) que muito podem contribuir para um mundo melhor, com menos carências ao nível das necessidades básicas, a começar com a dimensão alimentar.

Referências Bibliográficas

ANSA (2005). Extratos Essenciais sobre a Agência (Documento Interno). Agência Nacional de Segurança Alimentar. Praia. Cabo Verde.

ANSA (2007). Projecto de Regulação do Sub-Sector de Bens Alimentares (Documento Interno). Agência Nacional de Segurança Alimentar. Projecto ANSA-ISA-CIAT/UTL-IPAD). Praia. Cabo Verde.

ANSA (2005 e 2010/11). Anuário de Segurança Alimentar 2005 e 2010-11. Coordenação Técnica – CIAT/ISA/UTL – Centro de Agronomia Tropical – Cooperação e Desenvolvimento. Edição ANSA (2006) – Agência Nacional de Segurança Alimentar. Praia. Cabo Verde.

Carvalho, B. P de (2000). Regulatory Development in Food Security. Gabinete do Vice-Primeiro Ministro. World Bank Report. BMSIS – Administração de Sistemas e Projectos Lda/Instituto Superior de Agronomia/UTL. Lisboa.

Carvalho, B. P de, e Monteiro, D (2011). Espaços de Convergência na Lusofonia. O Caso da Segurança Alimentar SEDGES 17(4). Série de Estudos de Desenvolvimento e Gestão de Sistemas. CIAT – CD/ISA/UTL. Center for Tropical Ag. Research – Cooperation and Development. Instituto Superior de Agronomia – Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa.

Monteiro, M. J. (2012). Segurança Alimentar e Preços dos Alimentos Básicos no Mercado Nacional e Internacional: A Importância da “Eficiência” dos Mercados em Cabo Verde. Tese de Mestrado em Engenharia Agronómica, Instituto Superior de Agronomia, UTL. Lisboa.

GUINÉ-BISSAU

A Segurança Alimentar e a Importância da Cultura do Caju na Guiné-Bissau

Bernardo Pacheco de Carvalho¹ e Henrique Mendes²

Resumo

O sector agro-alimentar na Guiné-Bissau tem uma responsabilidade dominante no bem-estar da população, para além de ser o garante da sobrevivência da maioria das famílias quer como fonte de alimento quer como fonte de rendimento. O sector ocupa mais de 80% da população activa e é responsável por mais de 90 % das exportações. Contudo, o Caju, com a importância que tem nos últimos anos, é um fenómeno relativamente recente. De facto o país só começa a ter uma significativa escala de produção nos anos noventa (depois de 1990, onde nesse ano tinha uma produção inferior a 20 mil toneladas), atingindo 20 anos depois uma expansão que significou quase decuplicar essa produção (a estimativa de produção em 2011 foi de 196 mil toneladas), transformando-se num dos maiores produtores do mundo. Esta evolução, sendo de facto digna da maior atenção faz-se de forma muito participada por grande número de famílias, predominantemente em sistemas de produção de pequena dimensão, sem grande ordenamento e com níveis tecnológicos de “baixos inputs”. O presente artigo procura evidenciar a situação da segurança alimentar do país, destacando as principais culturas alimentares, respectivas produções, e relativa importância na alimentação. Grande destaque tem que ser dado ao arroz, dentro das culturas alimentares, mas também ao caju e a toda a fileira produtiva. Apresenta-se a avaliação regional que foi possível fazer em termos de segurança alimentar, para evidenciar a importância do caju na “cobertura” alimentar das famílias, em especial num período do ano em que há necessidade das famílias encontrarem no mercado complemento alimentar (aquisição com meios financeiros ou em regime de escambo). A terminar aponta-se para alguns dos principais desafios que o país enfrenta, mas também para a

¹Bernardo Pacheco de Carvalho – Coordenador do CIAT-CD – Centro de Agronomia Tropical – Cooperação e Desenvolvimento. ISA/UTL. Lisboa.

² Henrique Mendes – Presidente do Conselho de Administração da ANCA – Agência Nacional do Caju

enorme oportunidade que o país pode ter se souber aproveitar esta realidade, a começar com o melhor aproveitamento das oportunidades de mercado e introduzindo, a seu tempo, melhorias tecnológicas e de melhor aproveitamento da cadeia de valor.

Palavras-chave: Segurança Alimentar, Cultura do Caju, Guiné Bissau.

1. Introdução

A Guiné-Bissau é um país que se encontra numa fase difícil do seu processo de desenvolvimento, continuando o sector primário a desempenhar uma função de primordial importância quer no fornecimento de alimentos, quer na sustentabilidade económica de muitas famílias e, efectivamente, até de todo o país.

O sector agro-alimentar é um sector de inquestionável importância, responsável pela actividade de mais de 80% da população, por mais de 90% das exportações e do qual depende a alimentação e sobrevivência da maioria das famílias, em especial no meio rural, onde se situa também a grande maioria da população.

A qualidade de vida da população e o processo de desenvolvimento do país nos próximos anos, depende duma forma evidente do que for possível conquistar-se em termos de modernização e evolução do sector primário, que passará sempre necessariamente por aumentos de produção mas também por muitas outras dimensões do processo de desenvolvimento, desde os aspectos de carácter tecnológico, mas também de muitos outros de carácter institucional e de comportamento do elemento Humano (aspectos comportamentais).

As principais culturas de referência no país são, sem qualquer dúvida o arroz e o caju, ambas de enorme relevância para a segurança alimentar e sobrevivência da maior parte das unidades familiares. A primeira, de forma directa, pois a população consome arroz como o seu principal cereal a níveis superiores aos 120 kg per capita/ano (acima das 300 gramas per capita/dia), o que representa muito mais de 1/3 do consumo alimentar em termos energéticos para muitas pessoas. A segunda, porque se traduz na fonte de rendimento principal de muitas famílias e/ou pelo menos com um significado

de enorme relevo no orçamento familiar a que se adiciona o facto de estar disponível numa fase do ano em que há carências do lado da produção familiar. Por outro lado, o caju e a sua presença na Guiné-Bissau, com a expansão que, apesar de todas as dificuldades, acabou por acontecer, coloca o país nos últimos anos entre os 5-6 maiores produtores mundiais, sendo a principal fonte de divisas que muito pode contribuir para o apoio ao desenvolvimento do país.

2 . Objectivos

No presente artigo o objectivo principal dos autores é demonstrar que a Guiné-Bissau está muito dependente das duas culturas mencionadas, arroz e caju, em que ambas desempenham um papel crucial na melhoria das condições de vida da população em termos de segurança alimentar, mas em que o caju desempenha um papel de enorme relevância de forma indirecta e raramente evidente para quem não conhece a realidade da Guiné-Bissau.

Acresce ainda a relevância de se tornar claro que as melhorias a serem obtidas devem sempre considerar o contributo possível que vamos ter que esperar destas duas culturas, sem as quais os processos de mudança são facilmente postos em causa. Neste momento o Caju, com a sua relevância e contributo para a Segurança Alimentar, vai ser o objecto central do presente estudo. Sendo uma “cash crop”, e uma cultura de exportação, não deixa de ser também uma cultura “familiar,” em que os pequenos agricultores familiares com plantações entre os 2 e 3 hectares são responsáveis por cerca de 2/3 das plantações de cajueiro no país. Esta situação, em que se estima em mais de 200 mil ha (210-220 mil ha, segundo Mendes, 2009) de cultura de cajueiro, coloca o país numa situação de necessidade/ preocupação na diversificação das actividades, pese embora o facto desta área representar qualquer coisa como 5% (estimativas são variadas no intervalo de 5 a 10%) da área agricultável do país.

O estudo da situação do país, em termos de segurança alimentar, vai evidenciar o facto de termos que equacionar as mudanças estruturais que devem vir a ser feitas, sempre tendo em atenção o que se pode conseguir com o melhor aproveitamento do potencial existente, diminuindo riscos estruturais e conjunturais. Neste momento iremos

”equacionar” a contribuição que a fileira do caju pode fazer em matéria de segurança alimentar, evidenciando-se o potencial existente e apontando-se para alguns dos desafios que urge assumir.

3. Breve descrição do País e diagnóstico de “segurança alimentar”

O país, República da Guiné-Bissau está situada na costa ocidental africana, delimitada a norte pelo Senegal, a Este e Sudeste pela Guiné-Conakry, a Sul e Oeste pelo Oceano Atlântico. Encontra-se numa zona de transição climática e territorial, com uma superfície de 36 125 km², com uma população em torno de 1,5 milhões de habitantes. O país está num processo de transformação e de consolidação das suas instituições democráticas, enfrentando problemas de diversa ordem, mas com referencial na economia de mercado e de abertura à comunidade internacional, que é ainda um desafio longe de estar concluído. O país enfrenta um nível de desenvolvimento baixo (em 2009, segundo o PNUD, estava na 173^a posição na lista de 182 países, com um PIB per capita de 259,5 \$USD).

Quadro 1- Taxa da pobreza do país por região

Regiões	Taxa da pobreza absoluta em % (menos de 2\$ por dia)	Contribuição por região na pobreza em %
Bafatá	72,4	13,6
Gabú	65,8	12,3
Biombo/Bolama	62,6	9,1
Cacheu	63,8	14,2
Oio	79,6	18
Quinana/Tombali	69,1	12,2
Bissau	51,7	20,6
Regiões S/Bissau	69,1	79,4
Total do país	64,7	100

Fonte: INEC/2002 (Instituto Nacional de Estatísticas e Censos/Guiné-Bissau) in Embaló (2008).

Os dados do Quadro 1 permitem uma simplificação que é dizer que na Guiné-Bissau, duas em cada três pessoas está no limiar de pobreza, de menos de 2 US\$ per capita/dia.

Há contudo diferenças, em que importa referir que Bissau, enquanto região e capital tem uma situação melhor, o que “aparentemente” pode significar melhores condições de vida em termos monetários, mas não necessariamente efectivos. Isto é, não podemos esquecer que o indicador mede “a economia” em termos formais, e em termos monetários, onde como sabemos, ainda temos muita actividade que não passa por nenhum sistema monetário nem economia formal. É bom referir que o preço de caju é muitas vezes feito em termos da sua relação com o arroz em regime de troca directa (regime de escambo).

Para podermos ter uma melhor percepção da realidade da Guiné-Bissau em termos de produção alimentar, antes de entrar neste último período de instabilidade política e institucional, vamos apresentar os dados disponíveis sobre as principais áreas e produções obtidas em 2007-2008 e 2008-2009.

No Quadro 2 abaixo evidenciou-se um enorme crescimento produtivo, aliás em linha com o que tinha vindo a acontecer anteriormente quando há estabilidade e condições propícias à actividade produtiva. Os dados apresentados mostram claramente a importância do arroz na produção de cereais, em que o arroz responde quase por $\frac{3}{4}$ de toda a produção, em 2008-2009 com 150 mil toneladas produzidas. Carvalho et al (2010) refere que esta produção está acima da média da década de 1990, em torno das 125 mil toneladas, mas abaixo do máximo ocorrido nos últimos anos de 199 mil toneladas em 1995-96. No mesmo trabalho argumenta-se que, com trabalho consistente e introdução de tecnologia devidamente adaptada, é possível pensar em atingir a auto-suficiência em arroz, principalmente se as dietas vieram a se diversificarem como é expectável com a subida de rendimento das famílias e até pensar em exportação para a região circundante.

A análise mais aprofundada dos sistemas produtivos em relação com as necessidades de consumo, mostram que, com relativa facilidade, a Guiné-Bissau dispõe de um potencial produtivo que permite responder às necessidades da população, não só

permitindo o abastecimento mas também tem capacidade de gerar excedentes exportáveis.

Quadro 2 – Áreas e produções das principais culturas na Guiné-Bissau para 2007-08 e 2008-09.

Cultura	2007-	2008-	Variação	Prod.(ton)	Prod.(ton)
	2008	2009		2007-2008	2008-2009
	(ha)	(ha)	(%)		
Pam-pam (Planalto)	26 237	29 272	11.57	40 759	47 748
Arroz doce (bas-fonds)	27 286	31 679	16.1	54 573	54 187
Arroz salgada (bolanha)	16 564	21 246	28.27	31 918	47 523
Total arroz	70 086	82 197	17.28	127 249	149 458
Milho bacil (<i>zea mays</i>)	5 022	6 487	29.15	4 736	9 591
Milho cavalo (<i>Sorghum cf. bicolor</i>)	15 942	14 354	-9.96	14 633	12 516
Milho Preto (<i>Pennisetum glauccum</i>)	9 165	8 075	-11.9	7 702	22 850
Fundo (<i>Digitaria exilis</i>)	469	636	35.5	329,00	476,00
Total de cereais secos	30 599	29 552	-3.42	27 399	45 433
Total de cereais	100 685	111 749	10.99	154 649	194 891
Inhame	73	250	242.39	802,00	2 938
Batata doce	1 627	1 834	12.69	11 391	26 195
Mandioca	4 267	4 339	1.7	43 397	63 686
Manfanfa (<i>Colocasia esculenta</i>)-Taro		1 281			15 965
Mancarra/amendoim	23 230	32 283	38.97	24 709	46 460
Feijão	3 127	3 304	5.66	469,00	2 682

Fonte: Projecto SISA/MADR, 2009 in Carvalho et al (2010).

Como se pode perceber rapidamente os níveis de produtividade são muito baixos, permitindo assumir que é possível aumentos substanciais com introdução de tecnologia adaptada, mas mostra também que através de aumentos de área ainda podemos obter rápidos aumentos de produção como aconteceu para o arroz entre 2007/08 e 2008/09.

É evidente que o país apresenta ainda um sistema produtivo muito dependente da agricultura familiar e tradicional.

Quadro 3 - Superfície Agrícola Média habitualmente cultivada (em ha por família por região e sector).

Região	Sector	Arroz	Arroz	Planalto	TOTAL	
		Agua Doce	Agua Salgada	(Sem Caju)		Caju
Bafata	Bafata	0,25	0	1	1	2,3
	Bambadinca	0,25	0,25	0,75	0,75	2,0
	Contuboel	0,4	0	0,75	1	2,2
	Galomaro	0,5	0	0,8	1	2,3
	Gâ-	0,5	0	1	1	2,5
	Mamudo					
	Xitole	0,8	0	1	1	2,8
Gabu	Boe	0,2	0	4	1,5	5,7
	Gabu	0,25	0	3	2	5,3
	Pirada	0,25	0	1	1,5	2,8
	Pitche	0,5	0	2	2	4,5
	Sonaco	0,5	0	2	1	3,5
Biombo	Quinhamel	0	1	1,0	1,5	3,5
	Prabis	0	0,5	0,3	1,3	2,0
	Safim	0	0,5	0,4	1,5	2,4
Cacheu	Bigene	0,25	0,5	1	2	3,8
	Bula	0,25	0,5	1	2,5	4,3
	Cacheu	0,5	0,25	1,5	2	4,3
	Caio	0,5	0,5	0,8	1,5	3,3
	Canchungo	0,5	0,5	1,5	2	4,5
	S.Domingos	0,5	0,25	1	2	3,8
Oio	Bissorã	0,25	0,25	0,75	2	3,3
	Farim	0,25	0,1	0,5	1,5	2,4
	Mansaba	0,5	0	1	1,5	3,0
	Mansoa	0,25	0,25	0,75	2	3,3
	Nhacra	0	0,75	0,75	1,5	3,0

Bolama	Bolama	0	0	0,75	2	2,8
Quinara	Buba	0,5	0,5	0,3	2	3,3
	Empada	0,25	0,75	0,25	1,5	2,8
	Fulacunda	0,25	0,5	0,5	1,5	2,8
	Tite	0,25	1	0,25	1,5	3,0
Tombali	Bedanda	0	1,5	1	1	3,5
	Catio	0	1,5	0,8	1,5	3,8
	Cacine	0	1	2	1	4,0
	Quebo	0,1	0,3	1,5	1,5	3,4

Fonte: SISA(2009)/GAPLA/MADR in Carvalho et al (2010)

As futuras alterações e modificações têm que ser feitas com enorme cuidado de “apropriação” e de mobilização da sociedade de tal forma a potenciar aquilo que são as oportunidades, mas também minorar as dificuldades de se trabalhar num ambiente com estas características.

Quadro 4 - Superfície Agrícola Média – habitualmente cultivada/hectare por família.

Média nacional	Arroz Água Doce	Arroz Água Salgada	Planalto (Sem Caju)	Caju	TOTAL
Superfície agrícola média habitualmente cultivada	0,3 ha	0,4 há	1,1 ha	1,5 ha	3,3 ha
% de superfície agrícola total cultivada	9 %	12 %	33 %	47 %	

Fonte: SISA(2009)/GAPLA/MADR in Carvalho et al (2010)

Na agricultura da Guiné-Bissau a estrutura produtiva do tipo familiar domina, podendo estimar-se que estas estruturas produtivas são responsáveis por mais de 90% da produção de alimentos e certamente mais de 70% de Caju (estimativa a confirmar).

Existem também explorações agrícolas do tipo empresarial, com áreas maiores e com frequência acima dos 100 ha, podendo atingir em alguns casos os 2000-3000 (ha), mas que têm pouca expressão no contexto geral. Estas explorações representem também uma oportunidade de introdução de sistemas “modernos” mais empresariais e extensivos, principalmente em zonas mais do interior onde não existe tanta “pressão populacional” e onde se fazem produções doutro tipo, como é o caso da pecuária extensiva.

4. Descrição sectorial – fileira do Caju

O Caju é para a Guiné-Bissau o principal produto de exportação, com perfeita dominância na pauta das exportações que coloca este produto nos últimos anos sistematicamente acima dos 80% de quota (“share”) no total exportado. Chega mesmo a atingir valores acima dos 95% do total exportado com uma importância na receita fiscal também digna de nota, com estimativa de cerca de 10% do total (World Bank, 2010), mas segundo outros podendo chegar até perto dos 20% do total.

É evidente que esta dominância da cultura mais importante da Guiné-Bissau, coloca de imediato a preocupação com a diversificação e diminuição de riscos face a esta dependência de um só produto, mas temos também que ter uma perspectiva histórica deste processo. Isto é, o caju representa na Guiné-Bissau uma história de sucesso impressionante, que não pode deixar de ser devidamente sublinhada, apesar das enormes dificuldades de contexto que todos reconhecemos. O Caju é uma planta originária da América Latina, introduzida em África muito depois de ter chegado à Índia logo no século XVI, com indicação de ter acontecido entre 1563 e 1578 (Ferrão, 1994) pelos Portugueses, muito provavelmente disseminando-se a partir de Cochim. Terá primeiro entrado no continente africano na costa Este e só depois na costa Oeste, pela mão dos portugueses e/ou árabes através do comércio a partir da Índia ou do Brasil. Foi certamente uma significativa inovação ao tempo, mas na origem já era uma planta muito apreciada pelos índios na região Norte do Brasil, que a utilizam de múltiplas formas, quer na construção, como planta medicinal ou como alimento.

As referências específicas para a Guiné-Bissau, onde se distinguem dois tipos de cajueiro de origens diferentes, consideram de acordo com Mendes (2009) “o caju vermelho de procedência de Moçambique provavelmente introduzido no país por volta

do século XVIII, uma castanha uniforme de 7 a 9 gramas e o caju amarelo de procedência local, que segundo informações, deve ter tido origem na América do Sul, provavelmente no Brasil” Este ultimo tipo, designados por variedades locais (caju da terra) terá sido introduzido antes provavelmente no Sec. XVII segundo o mesmo autor.

O que é facto é que esta cultura não tinha grande expressão comercial há época da independência, até porque a lógica regional implementada tinha “escolhido” Moçambique como a região de eleição para a produção de caju, que atingiu em 1973/74 os níveis de produção e exportação da Índia, maior produtor mundial ao tempo e ainda hoje. Em 1976 as estimativas apontavam para 3000 hectares de Caju e 1500 ton de produção na Guiné Bissau. Em 2010, estima-se uma produção próxima das 150 mil toneladas.

A evolução e expansão da cultura no país tem sido um dos fenómenos dignos de nota, como se pode verificar no quadro 5 abaixo, onde a expansão da área e produções se fez duplicando a dimensão do sistema produtivo a cada 5 anos entre 1980 e 2000, continuando a expandir-se nos últimos anos a taxas muito elevadas.

Quadro 5 – Produção em toneladas de Caju e áreas de cultivo

Ano	Produção (toneladas)	Áreas (Hectares)
1980	2907	6015
1985	8000	14300
1990	19450	26000
1995	49400	45072
2000	80000	103000
2005	115000	?
2010	150000	?

Fonte: Mendes (2010)

Esta evolução que transformou o Caju numa fileira de enorme relevância, pelo menos a partir dos finais da década de 1990, confirma inequivocamente que o país possui condições óptimas de produção, devendo sublinhar-se que até mesmo na qualidade o país tem grandes vantagens competitivas. É assim evidente que o país ocupava já em 2006 a segunda posição no conjunto dos maiores produtores no

continente africano (quadro 6), atrás da Costa do Marfim e ao nível da Tanzânia. Hoje, com a informação mais recente disponível a carecer de confirmação oficial, a produção em 2011 terá atingido as 196 mil toneladas, com 174 mil toneladas exportadas.

Quadro 6 – Produção de Caju na Africa Sub-Sahariana

País	Produção de 2006 em TM
Côte d’Ivoire	230
Guiné Bissau	100
Tanzânia	100
Nigéria	75
Moçambique	65
Benim	40
Senegal	15
Togo	3
Ghana	10
Quénia	5
Burkina Faso	5
Mali	3
Guiné Conakry	3

Fonte: Aliança Africa do Caju, *in* World Bank (2010).

É bom ter presente que a Índia em 2007 apresentou produções de 475 mil toneladas, seguido do Vietname com 350 mil e do Brasil com 250 mil, seguindo-se então a Costa do Marfim com cerca de 220 mil toneladas. Moçambique tem vindo a recuperar a sua produção e nesse ano de 2007 apresentou uma produção de 80 mil toneladas (Mendes 2009).

Para além deste crescimento absoluto, é importante referir também que este processo se tem feito de uma forma “muito participada” embora desordenada. Isto é, a maioria das famílias tem algumas árvores produtoras, com o tamanho médio do pequeno agricultor entre 2 e 3 hectares. Por outro lado os cajueiros na sua maioria são semeados directamente, usando-se sementes e espaçamento ao acaso. Não há cuidados na selecção de castanhas-semente, ou de “plantas-mãe” e/ou de material vegetal para enxertias. Não há quase nenhuma intervenção na natureza, praticamente sem podas, sem fertilizações ou qualquer tratamento mais sofisticado. Apesar disso os rendimentos aparecem com

frequência na ordem dos 500-600 kg/ha, relativamente estáveis, embora em média se situem nos 350-450 kg, comparativamente à Índia e Brasil, ainda que baixos, são razoáveis face ao nível de “inputs” utilizados. Estamos de facto em presença de uma “produção ecológica/biológica/orgânica,” que pode evoluir muito (como aconteceu no Vietname) em termos de produtividade e/ou explorar também o facto de se tratar de sistemas de “produção amigos da natureza”, valorando comercialmente esse facto.

Verifica-se que não há grandes problemas com doenças e pragas. A Anthracnose existe assim como o Oidium, mas não estão muito disseminados nem causaram grandes danos até ao momento. Este facto merece também a maior atenção, por um lado indicando que podemos ter variedades locais resistentes, uma vez que a introdução recente de material vegetal do Brasil, com castanhas maiores, mostraram ter problemas.

A intensificação da cultura pode vir a ser um problema, assim como todo o cuidado é pouco para evitar situações de monocultura com dominância em áreas muito extensas. A intervenção de serviços de fitossanidade deve ser uma preocupação a ter em conta, assim como se torna necessário trabalho de investigação capaz de tirar partido das condições existentes, designadamente de condições de resistência, procurando-se de facto uma “selecção adaptativa” que sirva as condições dos produtores locais.

Ao nível da fileira produtiva existem um conjunto de preocupações bem identificadas, começando pela melhor organização e apoio na produção, mas também no processamento e em especial no acompanhamento dos mercados e processo de comercialização. A transformação e a preocupação com o aumento do “valor acrescentado” no produto a exportar é muito legítima, mas saber tirar melhor partido dos circuitos comerciais e trabalhar de forma mais eficiente os mercados existentes tem que ser uma primeira preocupação imediata.

Ao nível comercial, a Guiné-Bissau apresenta também condições de grande competitividade, ao nível das condições naturais. Sem querer entrar em grande detalhe nesta matéria, importa ainda apontar o facto do rendimento em amêndoa da produção da Guiné-Bissau ser dos maiores de África e do Mundo (Quadro 7). Os valores abaixo oferecem dados relevantes para ponderação estrutural da competitividade do país.

O *Outturn (KOR)* é o valor que indica o valor provável em amêndoa de caju. Tradicionalmente é definido em número de libras peso que se obtém a partir de um saco de 80 kg de castanha em bruto. Isto é um KOR de 54, significa que se obtém 54 libras peso a partir de 80 kg de castanha, o que equivale a 30,6 por cento em peso. Os dados apresentados mostram que a Guiné-Bissau tem uma posição de relativa vantagem também nesta matéria.

Quadro 7 – Produtividade e Qualidade da Castanha de Caju.

	Relação Amendoa/Castanha (KOR)
Benin	41-51
Costa do Marfim	46
Ghana	48
Guiné-Bissau	52-54
Moçambique	46-52
Nigeria	46
Quênia	43-50
Senegal	51-53
Tanzania	46-52

Fonte: Mendes (2009)

É evidente que a situação do país continua a oferecer uma série de limitações e dificuldades, mas não devemos deixar de chamar a atenção também para as oportunidades e resultados obtidos, apesar das muitas dificuldades, mesmo que seja com “grande ajuda da natureza”.

5. Principais limitações, constrangimentos e oportunidades no sector e para a Segurança Alimentar

Feita a descrição da fileira do caju em traços muito gerais, importa agora olhar para a situação das famílias que vivem da agricultura, como já vimos quase todas elas, ou melhor, a grande maioria, envolvidas na produção de caju.

Para melhor avaliar a situação de vulnerabilidade alimentar das famílias e evidenciar a importância da produção de caju vamos utilizar os resultados obtidos no trabalho do

GAPLP/MADR – gabinete de planeamento do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural financiado pela UE que avalia a situação alimentar em 2008 (SISA/2008), também utilizados por Carvalho et al (2010).

O quadro 8 apresenta as estimativas em número de meses que as várias “fontes” de oferta alimentar podem suprir em termos de necessidades normais em alimento das famílias nas várias regiões.

A classificação das várias regiões em termos de capacidade alimentar total, partiu assim duma referência em que mais de 16 meses de capacidade alimentar representa uma situação normal (não vulnerável), entre 14-16 meses, a classificação utilizada aponta para uma situação pouco vulnerável e, abaixo de 14 meses de capacidade alimentar uma situação de vulnerabilidade.

Esta classificação, apesar de ter limitações óbvias tem o grande mérito de tornar claro o que se passa em termos da capacidade das várias regiões do ponto de vista da segurança alimentar, ao mesmo tempo que mostra o peso da produção agrícola na alimentação das famílias.

Quadro 8 – Vulnerabilidade estrutural em meses de alimentação

Região	Sector	Potencial			Classe de vulnerabilidade
		Potencial Agrícola	Potencial Monetário	Potencial alimentar total	
Bafata	Bafata	07-09	13-15	>20	Normal
	Bambadinca	07-09	07-09	17-19	Normal
	Contuboel	07-09	07-09	17-19	Normal
	Galomaro	07-09	10-09	17-19	Normal
	Gâ-				
	Mamudo	10-12	07-09	17-19	Normal
	Xitole	07-09	13-15	>20	Normal
Gabu	Boe	07-09	07-09	14-16	Pouco vulnerável
	Gabu	07-09	10-09	>20	Normal

	Pirada	07-09	07-09	14-16	Pouco vulnerável
	Pitche	07-09	07-09	14-16	Pouco vulnerável
	Sonaco	07-09	07-09	14-16	Pouco vulnerável
Biombo	Quinhamel	07-09	10-09	>20	Normal
	Prabis	07-09	07-09	14-16	Pouco vulnerável
	Safim	07-09	05-06	14-16	Pouco vulnerável
Cacheu	Bigene	07-09	07-09	14-16	Pouco vulnerável
	Bula	05-06	07-Set	12-13	Vulnerável
	Cacheu	07-09	10-Dez	17-19	Normal
	Caio	07-09	07-Set	14-16	Pouco vulnerável
	Canchungo	07-09	10-Dez	>20	Normal
	S.Domingos	07-09	07-Set	14-16	Pouco vulnerável
Oio	Bissorã	05-06	07-09	12-13	Vulnerável
	Farim	05-06	05-09	12-13	Vulnerável
	Mansaba	10-06	07-09	17-19	Normal
	Mansoa	05-06	07-09	12-13	Vulnerável
	Nhacra	05-06	05-09	12-13	Vulnerável
Bolama	Bolama	05-06	07-09	Dez-13	Vulnerável
Quinara	Buba	05-06	07-09	Dez-13	Vulnerável
	Empada	05-06	07-09	14-16	Pouco vulnerável
	Fulacunda	05-06	07-09	Dez-13	Vulnerável
	Tite	05-06	05-06	Dez-13	Vulnerável
Tombali	Bedanda	10-12	05-06	17-19	Normal
	Catio	07-09	07-09	17-19	Normal
	Cacine	07-09	05-06	14-16	Pouco vulnerável
	Quebo	07-09	07-06	14-16	Pouco vulnerável

Fonte : MADR (2008) in Carvalho et al (2010).

Adicionando agora um dado médio calculado também no mesmo trabalho referido (MADR 2008) em que a produção de caju representa cerca de 4,8 meses de capacidade das famílias em se poderem alimentar – isto é, o rendimento proveniente da produção de Caju vai poder cobrir as necessidades alimentares em termos médios em quase 5 meses, fica evidente a importância que esta actividade tem para as famílias das zonas rurais, que são como sabemos a grande maioria no país.

A adicionar a esta evidencia relativa à contribuição que o caju faz na alimentação, o que também já se torna evidente em situações comuns em que ocorre troca directa entre caju e arroz (termos de troca flutuantes mas é frequente uma relação de 1kg de caju para dois kg de arroz, em que muitas vezes chega a uma relação de 1,5:1), temos que considerar ainda algumas regiões como Oio e Quinara onde no período de entre-safra da maior produção alimentar e período de colheita do Caju, de Março a Julho, a disponibilidade de “liquidez” monetária assume uma importância maior ainda para que seja possível o acesso aos alimentos.

O quadro 9 a seguir evidencia a grau de analfabetismo, em especial da mulher, destacando-se a região de Bissau com mais de 60% das mulheres alfabetizadas, com referência ao ano de 2000.

Note-se que tem havido melhoria significativa nos últimos anos. Introduziu-se uma coluna com o cálculo da diferença de grau de analfabetismo entre mulheres e homens, o que pode ser um indicador relevante de desenvolvimento e com significado especial na segurança alimentar.

A taxa de não-pobres, calculada para 2002, com base no inverso da taxa de pobreza, medida para quem tem rendimentos abaixo de 2 US\$/dia, mostra que mais de 50% da população é pobre, com uma % da população de não pobres que se situa frequentemente em pouco mais de 1/3 da população.

Quadro 9 – Quadro indicativo da situação das Famílias/Agregados Familiares por Região em termos de analfabetismo, rendimento, grau de vulnerabilidade e segurança alimentar.

	Taxa-					
	2000	2000	2002	A - Grau B - Grau		
			Não			
	%ANALFAB	%ANALFAB	%ANALFAB	Pobre Vulnerabil Vulnerabil		
	TOTAL	HOMEM	MULHER	Diferença	Nível	%
RGB	68	54,3	79,2	24,9	35,3	1 45
BAFATA	87,5	82,2	92,1	9,9	27,6	0 0
BIOMBO	73,4	54	88,8	34,8	37,4	1 40
SAB	25,5	13,3	37,8	24,5	48,3	0 45
BOLAMA	59,4	42,3	74,1	31,8	37,4	2 100
CACHEU	66,6	45,4	82,3	36,9	36,2	1 42
GABU	85,9	79,3	91,7	12,4	34,2	1 40
OIO	82,5	67,8	94,2	26,4	20,4	2 80
QUINARA	74,1	55,2	88,9	33,7	30,9	2 88
TOMBALI	67,9	43,6	87,6	44	30,9	1 25

Fontes: DENARP (2006), SISA (2009), RNDH 2006, in Carvalho et al (2010). A – Grau de vulnerabilidade de 0 a 2; B – Grau de vulnerabilidade medido em termos de peso relativo em % de sectores vulneráveis e C – grau de seg. alimentar medido em % de sectores em situação normal.

As três últimas colunas do quadro 9 servem para tornar mais claro o grau de vulnerabilidade e segurança alimentar, com indicadores construídos de forma a evidenciar a situação de cada região. A primeira, com indicador que assume os valores 0, 1 e 2, serve para indicar: valor 0 – sem sectores vulneráveis; valor 1 – região com dominância de sectores “moderadamente/pouco vulneráveis; 2 – dominância de sectores

vulneráveis. A segunda coluna é definida em termos de peso relativo dos sectores, vulneráveis (peso 2), pouco vulneráveis (peso1) e zero para sectores “normais”, em relação à “vulnerabilidade potencial máxima”.

Quadro 10 – “Cobertura Alimentar” proveniente de actividades geradoras de rendimentos monetários em ano normal – medido em meses de consumo familiar.

Região	Sector	Caju	Meses Alim	Meses		Meses	Meses	
				AGR2	Alim	AGR3	Alim	Ali total
Oio	Bissorã	Caju	05-06-	Venda de animais	01-02-	Carvão/lenha	01-02-	07-09-
	Farim	Caju	03-04-	Culturas de renda	01-02-	Venda de animais	<1	05-06-
	Mansaba	Caju	03-04-	Carvão/lenha	01-02-	Culturas de renda	01-02-	07-09-
	Mansoa	Caju	05-06-	Culturas de renda	<1	Venda de animais	<1	05-06-
	Nhacra	Caju	05-06-	Carvão/lenha	<1	Pesca	<1	05-06-
Bolama	Bolama	Caju	05-06-	Culturas de renda	01-02-	Pesca	01-02-	07-09-
Quinara	Buba	Caju	03-04-	Culturas de renda	01-02-	Venda de animais	<1	07-09-
	Empada	Caju	03-04-	Migração sazonal	01-02-	Culturas de renda	01-02-	07-09-
	Fulacunda	Caju	05-06-	Pesca	<1	Culturas de renda	<1	07-09-
	Tite	Caju	05-06-	Culturas de renda	<1	Pesca	<1	05-06-

Fonte: SISA(2008)/MADR in Carvalho et al 2010.

Com a utilização dos vários indicadores no quadro 9, verificamos que Bolama está em situação normalmente de grande carência, seguindo-se Quinara e Oio.

No Quadro 10, procura-se mostrar em maior detalhe as várias componentes do rendimento monetário das famílias e a forma como se compõe nas várias regiões/sectores da Guiné-Bissau, nas 3 regiões mais problemáticas. Verificamos rapidamente que a cultura de Caju nestas regiões domina completamente as receitas dos agregados familiares, normalmente ainda com maior peso relativo.

6. Aspectos Conclusivos

Os dados apresentados e a discussão que se promoveu permitem fazer concluir que estamos perante uma situação alimentar de grande vulnerabilidade em muitos casos, pese embora o potencial agrícola e a capacidade de se poder resolver o problema alimentar a partir das condições e recursos de que o país dispõe.

Fica evidente que o Caju desempenha um papel “chave” em toda a economia do país, mas também em toda a vida social. Trata-se, contudo, de um fenómeno que tem poucos anos, pouco mais de vinte anos, com dominância na vida do país, isto é depois dos finais dos anos 80 e gradualmente ao longo dos anos de 90 e 2000. De uma forma muito original esta “riqueza” tem sido razoavelmente distribuída, e a grande maioria dos agregados familiares estão envolvidos com a produção de caju, principalmente em meio rural. De forma muito evidente esta cultura representa não só uma fonte de divisas, a principal, de impostos e suporte de muita actividade económica, mas também desempenha um papel fundamental na segurança alimentar do país de forma directa e indirecta, designadamente de muitas famílias em situação de maior dificuldade.

O Cajueiro na Guiné-Bissau demonstrou estar muito bem adaptado às condições locais, e representa hoje um enorme desafio para o país não deixar de enquadrar esta dinâmica, procurando diminuir riscos na produção, designadamente os ambientais, mas tirar partido do potencial que este processo acabou criando com a conquista de “economias de escala” que se tornaram agora possíveis, com a melhoria dos processos de transformação e de agregar valor ao produto e com o desenvolvimento de tecnologias e conhecimento que têm que começar imediatamente pelo melhor conhecimento dos

mercados nacionais e internacionais e pelo acompanhamento técnico de toda a cadeia de valor, procurando criar as condições de “ambiente” económico e institucional que permitam aos operadores privados, empresários, agricultores e famílias tirar partido de toda a sua capacidade, evidentemente “colhendo” também o “Estado” o benefício directo e indirecto que o desenvolvimento do sector devidamente ordenado e apoiado pode ter.

Referências Bibliográficas

AIP (1992). Estudo de Oportunidades para as Empresas Industriais Portuguesas (1992): Cabo Verde, Guiné-Bissau e Senegal. AIP – Associação Industrial Portuguesa, Lisboa.

AIP (1997). Estudo de Oportunidades para as Empresas Industriais Portuguesas (1997). Guia da Guiné-Bissau. AIP – Associação Industrial Portuguesa, Lisboa.

Bock, A. J. (2008). Segurança Alimentar: Potencialidades dos Recursos na Guiné-Bissau e Política Alimentar. Tese de Doutoramento em Engenharia Agronómica. Instituto Superior de Agronomia – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

Carvalho, B. P. de (2006). Desenvolvimento Sustentável e Segurança Alimentar. SEDGES (12)3. SATS-CIAT (Secção de Agronomia Tropical-Centro de Investigação de Agronomia Tropical). Instituto Superior de Agronomia – Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa.

Carvalho, B. P. de, Bock, A., Correia, C., Costa, D. e H. Mendes (2010). Estratégia de Segurança Alimentar na Guiné-Bissau: Contributos para a sua Definição. REDISA – Rede de Educação, Informação e Cidadania para a Segurança Alimentar. Centro de Agronomia Tropical (CIAT-CD)/ISA-UTL. Lisboa.

Embaló, G.B. (2008). A Vulnerabilidade da População às Alterações Agro-Ecológicas: Estudo de Caso no Sector de Pirada, Região de Gabú/Guiné-Bissau. Tese de Mestrado em Economia Agrária e Sociologia Rural. Instituto Superior de Agronomia – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

Ferrão, J. E. (1994). *The Adventure of Plants and the Portuguese Discoveries*. Publicado pelo Instituto de Investigação Científica Tropical, Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimientos Portugueses e Fundação Berardo. Edições Asa – Divisão Gráfica. Lisboa

MADR (2008). *Atlas de Vulnerabilidade na Guiné-Bissau*. Ministério de Agricultura e de Desenvolvimento Rural. GAPLA/DSEA – Gabinete de Planificação – Direcção de Serviços de Estatísticas Agrícolas). Bissau.

MADR e FAO (2007). *PNSA – Programme National de Sécurité Alimentaire (2008-2013)*. Doc. Preliminar. Bissau (Outubro 2007) e (2009). *PNSA: Vol. 1 – Analyse de la Situation*. (Maio 2009). Bissau.

MDRA (2002). *CPDA. Carta de Política de Desenvolvimento Agrário da Guiné-Bissau*. Ministério do Desenvolvimento Rural e Agricultura. Documento de 10 de Abril de 2002, aprovado a 5 de Março de 2004. Bissau.

MDRRNA (1997), Ministério de Desenvolvimento Rural, dos Recursos Naturais e do Ambiente. *Plano de Acção da Carta de Política de Desenvolvimento Agrário*. Dezembro, 1997. Bissau.

Ministério da Economia, Plano e Integração Regional, (2009). *DENARP (2009). Relatório de Seguimento e Avaliação do Documento de Estratégia Nacional de Redução de Pobreza*. Bissau.

Mendes, H (2009). *Segurança Alimentar e a Produção de Caju na Guiné-Bissau*. Instituto Superior de Agronomia – Universidade Técnica de Lisboa, Tese de Mestrado em Eng- Alimentar, Lisboa.

Mendes, H.(2010). *Segurança Alimentar e a Produção de Caju na Guiné-Bissau*. Seminário apresentado no CIAT-CD/Centro de Agronomia Tropical-Cooperação e Desenvolvimento. Instituto Superior de Agronomia – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

Ministério de Economia, Plano de Integração Regional. Nov. 2009. Bissau. Relatório de Seguimento e Avaliação do Documento de Estratégia Nacional de Redução de Pobreza DENARP. Bissau

PNUD (2006). Relatório Nacional sobre o Desenvolvimento Humano. Bissau.

Vieira, Colido (2004). Problemática do Cajueiro na Guiné-Bissau. Avaliação da Castanha de Caju. Tese de Mestrado em Produção Agrícola Tropical. Instituto Superior de Agronomia – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

World Bank (2010). Estudo Diagnóstico de Integração Comercial: Cadeia Produtiva de Caju na Guiné-Bissau. Ministério Do Comércio, Turismo e Artesanato/Banco Mundial. Bissau.

MOÇAMBIQUE

Grandes Projectos e Segurança Alimentar em Moçambique

João Mosca¹ e Tomás Selemane²

Resumo

Moçambique, como em alguns países em desenvolvimento, é rico em recursos naturais. A existência de importantes reservas de carvão e outros minerais, gás, terra e clima para a exploração florestal, *commodities* agrícolas e bens alimentares, têm atraído grandes investimentos. Multinacionais e países ou alianças entre estes dois, investem muitos biliões de dólares para satisfação de demandas energéticas das novas grandes economias emergentes e, por outro lado, na expectativa de concretização das previsões da FAO sobre a escassez de alimentos associados a eventuais efeitos ambientais nas principais economias produtoras de bens alimentares, prevendo-se a subida de preços nos mercados internacionais.

Existem reservas ou casos empíricos suficientes para se sugerir que a retenção de valor, benefícios e o contributo desses investimentos para o desenvolvimento das economias e redução da pobreza nos países possuidores desses recursos é muito escasso.

A análise global dos benefícios económicos e dos efeitos sociais e ambientais, positivos e negativos, é complexa e interdisciplinar. Neste texto apenas se pretende questionar sobre os efeitos da exploração dos grandes projectos de mineração de carvão em Tete, província a nordeste de Moçambique, sobre a produção e segurança alimentar e as condições de vida das populações abrangidas por reassentamentos.

¹ Professor Catedrático e investigador na Universidade Politécnica em Maputo. Doutorado em Economia Agrária e Sociologia Rural pela Universidade de Córdoba (Espanha) e Agregado pela Universidade Técnica de Lisboa (Portugal). Joao.mosca1953@gmail.com. Director Executivo e Investigador do Observatório do Meio Rural (OMR, www.omrmz.org), Professor Catedrático e investigador na Universidade A Politécnica em Maputo.

² Mestrando em Economia Política do Desenvolvimento na Universidade de Witwatersrand, África do Sul. Thomselemane9@gmail.com

O texto faz uma breve introdução e contextualização do tema e apresenta alguns indicadores sobre os primeiros efeitos das explorações numa fase inicial de produção, sobre a Balança de Pagamentos e Orçamento do Estado, as condições de operação das multinacionais, as infra-estruturas e as relações e capacitação institucional do Estado. Inicialmente os autores centram-se no objecto deste texto.

Palavras-chave: Investimento Directo Estrangeiro, Exploração Mineira, Land Grap, Economias em Desenvolvimento, Pobreza e Segurança Alimentar.

Introdução

Tal como alguns países em desenvolvimento, Moçambique é rico em recursos naturais. As importantes reservas de carvão e outros minerais, gás, terra e clima para a exploração florestal, *commodities* agrícolas e bens alimentares, têm atraído grandes investimentos.

Multinacionais e países, ou alianças entre estes dois, investem muitos biliões de dólares para satisfação demandas energéticas das novas grandes economias emergentes e, por outro lado, da subida de preços nos mercados internacionais, conforme as previsões da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) sobre a escassez de alimentos associada a eventuais efeitos ambientais nas principais economias produtoras de bens alimentares.

Existem reservas ou casos empíricos suficientes para se sugerir que a retenção de valor, benefícios e o contributo desses investimentos para o desenvolvimento económico e redução da pobreza nos países possuidores desses recursos, são reduzidos.

A análise global dos efeitos económicos e dos efeitos sociais e ambientais (positivos e negativos) é complexa e interdisciplinar. Neste texto apenas se pretende questionar sobre os efeitos da exploração dos grandes projectos, com enfoque para os de mineração de carvão em Tete (província na zona centro de Moçambique), sobre a produção e segurança alimentar e as condições de vida das populações abrangidas por reassentamentos.

São referidos aspectos relacionados com outros grandes projectos quando se aborda os efeitos sobre a economia.

Em termos de estrutura, para além desta breve introdução, o texto apresenta na secção dois um enquadramento dos grandes projectos de mineração na economia moçambicana, alguns indicadores sobre os primeiros efeitos dos investimentos em fase inicial de implementação sobre o produto interno bruto (PIB), a balança de pagamentos, o orçamento do Estado, o investimento directo estrangeiro (IDE), o emprego e outras variáveis da economia (taxa de câmbio, inflação, crédito, etc.), as condições de operação das multinacionais, as infra-estruturas e as relações e capacitação institucional do Estado. A terceira secção apresenta, com base na secção anterior e na política agrária, algumas reflexões sobre as relações entre os grandes projectos com a produção e a segurança alimentar.

O texto assenta em informações secundárias e estudos já existentes sobre o objecto em análise. São poucos os estudos que relacionam de forma directa a exploração mineira com a pobreza e a segurança alimentar. Por esta razão, os autores utilizam o método dedutivo a partir de um esquema de análise que considera os efeitos do IDE dos grandes projectos com variáveis macroeconómicas, as condições de reassentamento, as dinâmicas nas economias locais e a política agrária e evolução da agricultura nos últimos anos. O estudo toma como período de análise a primeira década do século XXI, embora grande parte dos mega projectos e, em particular, as explorações mineiras tenham começado a operar em finais dessa década. Anteriormente entraram em funcionamento os grandes projectos de alumínio (Mozal), de extracção e transporte de gás natural (Sasol) e de produção e transporte de energia hidroeléctrica (Cahora Bassa).

A partir dos finais da década passada, tiveram início os investimentos na indústria mineira, particularmente de carvão em Tete, de areias pesadas em Moma (província de Nampula) e de Chibuto (província de Gaza), na prospecção de hidrocarbonetos na bacia do Rovuma e na exploração madeireira e reflorestamento.

Neste texto os termos grandes projectos/investimentos, mega projectos, empresas mineiras e multinacionais, embora conceitualmente muito diversos, são considerados como sinónimos. Oficialmente é considerado grande ou mega projecto aquele cujos

investimentos de implantação sejam iguais ou superiores a meio milhão de dólares americanos.

1. Grandes Projectos e Economia Nacional

1.1. Breve apresentação dos grandes projectos considerados neste texto

O quadro seguinte apresenta de forma breve as principais empresas a operar em Moçambique no sector de minas de carvão (Vale e Rio Tinto), de areias pesadas (Kenmare), de gás natural (Sasol) e de alumínio (Mozal). Existem outras empresas de menor dimensão nos três sectores.

	Vale	Rio Tinto	Kenmare	Sasol	Mozal
Objecto e Valor do projecto	Carvão mineral; \$1.535 mil milhões	Carvão mineral; \$3.8 mil milhões	Areias pesadas; \$500 milhões	Gás natural; \$1.2 mil milhões	Alumínio; \$2.4 mil milhões
Início de operações	2011	2012	2007	2004	1998
Empresa Investidora no projecto	Vale do Rio Doce 85%; Estado Moçambicano 5%; e 10% reservados ao sector privado moçambicano	100% da Rio Tinto (projecto anteriormente realizado pela Riversdale Mining)	Kenmare Resources PLC 100%	Sasol Petroleum Sofala 50%; Petronas Carigali Moçambique 35%, ENH 15% e IFC (Braço do Banco Mundial para o sector privado, 5%)	BHP-Billiton 47%; Industrial Development Corporation (IDC) 24%; Mitsubishi 25%; Estado Moçambicano 3,9%
Localização e área licenciada (em hectares)	Moatize, província de Tete; 23.780	Benga, província de Tete; 127.000 ³	Moma, província de Nampula; 34.000	Pande e Temane, província de Inhambane	Beluluane, província de Maputo
Número de famílias reassentadas	1.313	600	145	n/d	444

Fonte: Construção dos autores com base em Castel-Branco e Cavadias (2009) e Selemane (2013)

Do quadro acima pode constatar-se o seguinte:

- Os elevados valores dos investimentos, assim como a grande dimensão das áreas concedidas para exploração mineira;
- A baixa participação do Estado moçambicano como accionista e a fraca participação do capital privado local;
- O início recente das actividades de implantação e da produção, o que exige cuidados na análise sobre os efeitos dos grandes projectos sobre a economia e a sociedade;

³ Actualmente a Rio Tinto explora apenas 4.560 hectares ocupados pelas minas de carvão de Benga.

- A grande quantidade de famílias reassentadas numa fase inicial. Segundo um mapa disponível das concessões de área para a exploração mineira, por exemplo, a província de Tete está praticamente toda licenciada, o que implicará, necessariamente, o reassentamento de muito mais famílias e, possivelmente, reassentamentos duplos das mesmas famílias.

Estão em curso vários estudos e prospecções, principalmente de carvão mineral na província do Niassa, e de petróleo e gás natural na bacia do rio Rovuma, a norte de Moçambique, na fronteira com a Tanzânia.

1.2. Aspectos gerais

Os grandes investimentos em curso no sector mineiro (carvão e outros metais) e energético (petróleo e gás) enquadram-se na crescente procura destes recursos devido à emergência de grandes economias com elevadas taxas de crescimento e consequente aumento da procura internacional⁴. Acrescente-se ainda a demanda de madeira para fins diversos e produtos alimentares considerando as estimativas da FAO que indicam um aumento da procura e dos preços no mercado internacional.

Para uma leitura crítica sobre a economia africana no contexto das relações com as economias desenvolvidas no actual contexto da globalização, veja por exemplo Bond (2007), com base no estudo do Banco Mundial (2005), que indica como África, depois de descontar a perda de capital resultante da exploração de recursos naturais exportados (petróleo e derivados, outros minerais, madeiras e recursos florestais, áreas protegidas e pastagens), é mais pobre quanto mais vantagens comparativas tiver em recursos naturais. “Subtraindo a depreciação do capital fixo, agregando os gastos em educação, reduzindo os níveis de poluição e de exploração dos recursos, o Banco Mundial conclui que alguns países são grandes perdedores nos processos de exportação” (Bond 2007:92).

⁴ São as chamadas economias emergentes, ou também BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), ou ainda “economias baleia”, que se caracterizam pela grande escala, crescimento rápido devido às elevadas margens de expansão do mercado interno, excesso de liquidez (principalmente a China), uma crescente participação no comércio internacional, são grandes consumidoras de alimentos e de fontes energéticas e têm tido avanços significativos na formação do capital humano e de conhecimento com modernização das economias. São países com grande capacidade de intervenção na cooperação e em investimentos no estrangeiro e, finalmente, não impõem condicionalidades económicas e de valores democráticos ou de direitos humanos para a cooperação e investimento, aspecto “simpático” para algumas economias em desenvolvimento onde prevalecem sérios problemas de corrupção, transparência e falta de respeito pelos direitos humanos.

A Agência Francesa de Desenvolvimento (2009) fez uma avaliação do custo da degradação ambiental em Moçambique (esgotamento de recursos naturais, custos de poluição e “choques de água”) e concluiu haver uma poupança real negativa de 14,1% do PIB. Se este valor for tido em conta nos cálculos do PIB, em vez de se apurar um crescimento económico médio de cerca de 8% ao longo da primeira década do século XXI, obter-se-á um decréscimo real de 6 a 7 por cento⁵.

Várias são as consequências dos grandes investimentos em economias em desenvolvimento e que são recém-chegados ao grupo de países ricos nesses recursos. Indicam-se aqui apenas as mais importantes para o caso moçambicano:

- Procura e concessão de grandes áreas de terras, (Kaarhus 2011)⁶, sem consideração pelos direitos dos pequenos produtores e comunidades rurais⁷ nem indemnizações adequadas, e reassentamentos populacionais sem atender aos direitos dos cidadãos, Mosca e Selemane (2011);
- Efeitos ambientais não controlados e não estudados mas que certamente necessitam ser considerados e monitorizados⁸;
- Incapacidade das infra-estruturas de escoamento, forçando as empresas mineiras a realizar investimentos em vias férreas, portos, imobiliário e outras áreas, agravando o esforço de investimentos, com a vantagem de apetrechar melhor o país com esse capital fixo produtivo e de serviços. Este aspecto tem provocado

⁵ Podem persistir algumas dúvidas metodológicas e de fontes de informação e sua fiabilidade. O estudo pode ser um alerta para a continuidade de trabalhos nesta linha de investigação.

⁶ “Liderando a corrida, estão empresas internacionais do agronegócio, bancos de investimento, fundos *hedge*, comerciantes de *commodities* e fundos soberanos, bem como fundos de pensões do Reino Unido, fundações e indivíduos atraídos pelas terras mais baratas do mundo.

Juntos, eles estão varrendo o Sudão, Quênia, Nigéria, Tanzânia, Malawi, Etiópia, Congo, Zâmbia, Uganda, Madagáscar, Zimbábue, Mali, Serra Leoa, Gana e outros. Somente na Etiópia, já foram aprovados 815 projectos financiados com investimento estrangeiro desde 2007. A terra que os investidores não conseguem adquirir, está sendo arrendada por aproximadamente 1 dólar por ano cada 2,5 hectares. A Arábia Saudita e outros emirados do Oriente Médio, como Catar, Kuwait e Abu Dhabi, são os maiores compradores. Em 2008, o governo saudita, que era um dos maiores plantadores de trigo da região, anunciou que vai reduzir sua produção de grãos em 12% por ano para conservar a sua água. E destinou 5 mil milhões de dólares em empréstimos com taxas de juros preferenciais para as empresas do país que quiserem investir em nações com forte potencial agrícola” (Vidal 2010).

⁷ Veja, por exemplo, Norfolk e Hanlon (2012), Justiça Ambiental e União Nacional de Camponeses (2011).

⁸ Para o caso do carvão, são conhecidas as maiores incidências de doenças respiratórias em zonas de exploração carbonífera. Em Tete são reportados sinais de contaminação do ar certificado pela queda de pó nas explorações agrícolas e nas roupas quando secam ao ar livre, abrangendo áreas num raio próximo dos 40 quilómetros. Sobre o carvão de Tete, veja Callaghan (2011). São também conhecidas as contaminações de águas dos rios e de aquíferos (por exemplo, na província de Manica) provocados pelo garimpo devido à utilização de mercúrio. O jornal digital Canalmoz N.º 421 de 21 de Março de 2011 afirma, com base em declarações de investigadores: “Os rios Púnguê, Révuê, Messica, Ndirire, Nhancuarara, entre outros que atravessam as províncias de Manica e Sofala, na zona centro do país, estão a ser poluídos por mercúrio, uma substância nociva à saúde humana, usada pelos garimpeiros ilegais para decantar ouro”. Em relação à Mozal, a *Jubilee Debt Campaign* em parceria com outras organizações (2012:10), afirma: “em 2010 e 2011, fumos de escape da fábrica foram lançados directamente para a atmosfera sem serem tratados, incluindo fluoreto de hidrogénio, dióxido de enxofre, dióxido de nitrogénio e ozono.”

estrangulamentos no escoamento devido à incapacidade de manutenção e construção das infra-estruturas⁹;

- Incapacidade do tecido empresarial local para satisfazer as demandas de logística e serviços dos grandes projectos, como por exemplo, na construção, abastecimento alimentar, transportes, imobiliária, etc., o que é solucionado com importações. Nestas condições, não se configuram relações económicas intersectoriais no território com os benefícios próprios das economias em rede e de proximidade (*clusters*), reforçando a baixa retenção de valor no território no contexto do desenvolvimento regional e/ou local¹⁰;
- Debilidades do Estado para permitir negociações com semelhança de conhecimento e informação, de forma a assegurar algum equilíbrio na capacidade negocial entre as partes. Este aspecto tem as seguintes implicações: (1) benefícios fiscais e aduaneiros extremamente vantajosos para as empresas investidoras¹¹; (2) excepções legais; e, (3) défice na capacidade de fiscalização das actividades, volumes de produção e receitas das multinacionais, na capacidade laboratorial e debilidade em recursos humanos do aparelho de Estado¹²;
- Falta de técnicos dos vários níveis e especializações relacionadas com as áreas dos grandes investimentos intensivos em capital, implicando a importação de grande quantidade de expatriados, desde técnicos superiores a básicos e de

⁹ No caso do escoamento do carvão de Tete, são conhecidos os estrangulamentos e incapacidade das infra-estruturas existentes para escoar os volumes previstos. O jornal digital Canalmoz número 900 de 20 de Fevereiro de 2013, afirma que a empresa Vale está incapaz de cumprir contratos de fornecimento de carvão de Moçambique por dificuldade de circulação na linha ferroviária entre Moatize e Tete. As empresas mineradoras têm que investir na construção de linhas férreas e portos. As exportações em 2011 e 2012 ficaram aquém do programado. Nas zonas de exploração acumula-se carvão ao ar livre. A Sapó notícias (<http://m.noticias.sapo.pt/internacional> 23/02/2013), citando o trabalho de Selemane (2013) publicado pelo CIP & AWEPA, refere que "O secretismo em volta das negociações e dos contratos assinados entre o governo e as empresas extractivas" é um dos problemas apontados pelo relatório que refere igualmente "a falta de quadros qualificados" nos diferentes ministérios e a incapacidade do executivo em monitorizar as empresas de "forma independente".

¹⁰ Castel-Branco (2010: 80): sobre os desafios da indústria moçambicana face aos grandes projectos afirma: "A segunda questão consiste em desenvolver e financiar uma estratégia de diversificação, articulação e ampliação da base produtiva que permita dinamizar e articular o mercado doméstico, criar ligações a montante e jusante que conduzam à substituição efectiva de importações, articular a logística, os sectores, as actividades, as capacidades e qualificações e as infra-estruturas, diversificar e aumentar as exportações e criar novos pólos de desenvolvimento que possam gerar novas e melhores oportunidades e sustentabilidade inter-temporal e inter-geracional.

¹¹ Os benefícios fiscais para as empresas e trabalhadores expatriados das empresas são variáveis e muito diferentes. Existem casos da isenção total do Imposto sobre o Rendimento das empresas (pessoas colectivas) – IRPC e outros impostos (SISA, IVA, Imposto de Selo, etc.) ou isenções percentuais variáveis. O período de isenções é, igualmente, muito variável, podendo chegar a 10 anos do empreendimento em operação. Para uma análise detalhada veja Castel-Branco e Cavadias (2009) e Nuvunga (2013).

¹² Mosca e Selemane (2011: 39) afirmam: "Informações na Direcção Provincial da Coordenação Ambiental indicam existem, no total, apenas 11 técnicos, sendo 7 planificadores físicos e 4 técnicos de outras áreas. Nenhum deles é ambientalista. O director provincial é economista. Trabalha-se sem laboratórios e outros recursos. Não só existem lacunas técnicas, como muitas direcções provinciais e os municípios não possuem estratégias e acções concretas para prever o agravamento de situações derivadas da intensificação da actividade económica e, particularmente, da extracção mineira".

ofícios. Internamente, acontece a mobilidade de técnicos da capital do país e de outras províncias para as zonas

com explorações mineiras. Este fenómeno cria múltiplos sentimentos, com graduações diferentes, de xenofobia¹³ e tribalismo;

- Transparência e corrupção. Em Moçambique o sinal mais evidente da falta de transparência é a não divulgação dos contratos entre o governo e as mineradoras, a “blindagem” Governo no fornecimento de informações¹⁴. Os problemas relacionados com a corrupção e a falta de transparência têm sido sistematicamente referidos pela imprensa, organizações da sociedade civil e por organizações externas, tendo sido finalmente reconhecidos seja pelo governo como pela comunidade internacional que apoia o Orçamento do Estado moçambicano. Em consequência dessas pressões, Moçambique aderiu à Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) com a finalidade de publicar todos os pagamentos feitos pelas empresas que operam no sector e todos os recebimentos que entidades governamentais recebem a vários níveis (central, provincial, distrital). No âmbito da ITIE, até Fevereiro de 2013, foram produzidos três relatórios sobre os pagamentos e recebimentos da indústria extractiva, geralmente chamados de “relatório de reconciliação”¹⁵. No entanto, vários autores e organizações da sociedade civil têm criticado o facto da ITIE não oferecer um quadro completo de transparência.

Como observa Selemane (2012):

“A transparência [baseada na ITIE] não é suficiente e a sociedade civil deve continuar a exigir que haja transparência de verdade, nomeadamente, que o governo

¹³ Um texto de Samuel Castro intitulado *Kenmare Areias Pesadas de Moma. Um Mega Racismo e refúgio do apartheid sul-africano* afirma: Quem pode nos defender..... Essa terra é dos moçambicanos ou dos sul-africanos..... O discurso do Presidente Armando Guebuza aquando das comemorações do 5º aniversário do governo de Moçambique assumir a maioria do capital da barragem de Cahora Bassa (a partir deste momento surge o *slogan* Cahora Bassa é nossa”), faz ênfase ao tribalismo, coincidindo o facto dos habitantes das zonas periféricas à barragem solicitarem tarifas eléctricas mais baratas considerando a distância de Cahora Bassa. Em Tete, em voz corrente e em tom de indignação, afirmações que pretendem afirmar que os habitantes e técnicos da região são preteridos em relação a estrangeiros e a moçambicanos de outras províncias.

¹⁴ Sobre a corrupção, veja Hanlon e Mosse (2009), Mosca e Selemane (2011), Buur, Baloi e Tembe (2012). Segundo a avaliação da Transparência Internacional, Moçambique possui um elevado Índice de Percepção da Corrupção (IPC) e a sua evolução, entre 2003 e 2010, não sofreu mudanças significativas. Entre 2003 e 2010, o IPC variou entre 2,5 e 2,8 (com altos e baixos, sendo 0 a máxima corrupção e 10 nada corrupto). “Moçambique está localizado no grupo dos 30 a 40% mais corruptos de entre os países avaliados (Mosca, Abbas e Bruna 2011). A fuga de capitais, sob diversas formas, começa a ser estudada. Veja, por exemplo, Koch (2011) que apresenta dados sobre a saída ilícita de capitais de África e de Moçambique. A Kepa (2010) apresenta um estudo sobre o mesmo assunto. Ainda não existe uma Lei de acesso à informação, embora haja uma proposta que permanece na Assembleia da República há vários anos, e que poderá ser finalmente debatida este ano.

¹⁵ Informações detalhadas sobre a Iniciativa, no geral, e, Moçambique, em particular, e os três relatórios de reconciliação mencionados aqui podem ser obtidos no seguinte endereço www.itie-mozambique.org/

publique todos os contratos assinados com cada uma das empresas que opera na indústria extractiva nacional, pela seguinte razão: a publicação dos pagamentos das empresas e os recebimentos do governo – mesmo representando um passo em frente no cenário moçambicano é um passo em falso, na medida em que é impossível aos donos dos recursos explorados (o povo moçambicano) saber se os montantes declarados como pagos e recebidos são de facto os que deveriam tê-lo sido”.

Nos países com nações em construção, a descoberta de riquezas naturais pode provocar conflitualidades de natureza diversa¹⁶. Este risco é tanto maior quanto maior for a concentração social e espacial dos benefícios, o grau de centralização da administração e dos centros de decisão e, externamente, dos interesses internacionais, tanto económicos como militares e políticos.

As expectativas de riqueza têm implicações sobre a política económica¹⁷. Políticas fiscais e monetárias expansivas e o endividamento do Estado e das empresas constituem um elevado risco, não apenas pela volatilidade dos mercados internacionais, como ainda por razões internas derivadas dos desequilíbrios introduzidos nos mercados por demandas com escalas muito superiores à capacidade de oferta interna. O quadro institucional pode sofrer rupturas com descontinuidades relativamente às trajetórias anteriores, implicando mudanças sem consideração por aspectos de natureza cultural e sociológica.

O discurso oficial apresenta os seguintes argumentos em defesa da exploração mineira pelas multinacionais: (1) contributo para o crescimento económico, a balança de pagamentos e as receitas fiscais; (2) contributo para a construção/reabilitação de infra-estruturas; (3) apoio e realização de acções de formação de técnicos; (4) importação de tecnologia; (5) dinamização da economia e do empresariado local; (6) criação de emprego.

¹⁶ O jornal digital Canalmoz N° 421 de 24 d Março de 2011, citando investigadores relacionados com os recursos naturais, afirma: “Os garimpeiros andam armados. Montam emboscadas, ameaçam e torturam os fiscais (...). Quando as autoridades actuam, são ameaçadas o que deixa claro que, por detrás de garimpo ilegal, há gente importante escondida”. Sobre este tema, e referindo-se a África, veja o texto de Moorsom (2012), “The militarization of poverty in Africa”. Os fiscais de caça e os florestais têm o mesmo problema, havendo já registo de assassinatos desses profissionais.

¹⁷ Para uma leitura teórica sobre a macroeconomia da abundância, aplicado à América Latina, veja Ocampo (2007).

Zorrilla, Álvarez e Acosta (2012) afirmam existir os seguintes sete mitos sobre a exploração mineira¹⁸:

1. O anúncio de elevados valores de reservas naturais. Estes valores são anunciados sem estudos fundamentados e destinam-se à obtenção de ganhos nas bolsas de valores e mobilização de capitais. Depois do anúncio de imensas reservas de carvão, sobretudo na província Tete¹⁹, surgem, recentemente, as primeiras dúvidas sobre os volumes e qualidade inicialmente divulgados. Já existiram trespasses de licenças entre empresas, como por exemplo entre a Riversdale e a Rio Tinto²⁰ e entre licenças concedidas à elite política moçambicana e empresas multinacionais. Os valores destes trespasses supõem a existência de determinados volumes e com uma qualidade específica que posteriormente não são verificáveis, como aconteceu no negócio entre as multinacionais referidas.
2. A exploração mineira implica desenvolvimento. Vários autores apontam indicadores económicos e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de alguns países ricos em recursos naturais para questionar o mito. Mais adiante, são apresentadas informações que confirmam que em Moçambique, não obstante as elevadas taxas de crescimento durante mais de uma década, não tem havido melhorias significativas no IDH. O Índice evoluiu positivamente, embora ligeiramente, devido ao aumento do PIB *per capita* e ao maior acesso à educação nos três níveis e à saúde (medido pela esperança de vida). Mas Moçambique tem permanecido nos últimos lugares dos *rankings* deste índice elaborado pelo PNUD (nos 5% de países pior classificados). Alguns estudos indicam que o crescimento tem mantido as desigualdades sociais - por exemplo, o Governo de Moçambique (2010) e outros autores referem o agravamento dessas desigualdades (Francisco 2011)²¹.

¹⁸ Os autores deste texto acrescentam casos concretos relativos a Moçambique.

¹⁹ Em entrevista ao jornal Expresso (Lisboa) de 29 de Outubro de 2011, um engenheiro da Vale afirmou existir em Tete carvão para muitas gerações. Não refere o nível de extracção anual.

²⁰ A mineradora anglo-australiana Rio Tinto foi obrigada a rever em baixa o valor contabilístico dos seus activos em \$3 mil milhões em Janeiro de 2013. O facto terá resultado da combinação de dois factores: (1) sobreavaliação das reservas minerais adquiridas ao grupo de alumínio Alcan (Canadá) e à Riversdale (Moçambique); e (2) a reprovação pelo governo moçambicano dos estudos de viabilidade para o escoamento do carvão mineral de Benga (em Tete) para o porto da Beira, através do rio Zambeze. Descrita como “inaceitável” pela própria mineradora, a imparidade de \$3 mil milhões conduziu à resignação de funções do presidente executivo da Rio Tinto, Tom Albanese, e, também, de Doug Ritchie que, em 2011, liderou a operação de compra da Riversdale pela Rio Tinto, cujo principal activo eram as minas de carvão de Benga em Moçambique (Seleman 2013).

²¹ Embora os projectos de exploração mineira tenham iniciado em finais da primeira década, o crescimento económico de entre 6 e 8% existiu entre 2001 e 2010 em que já funcionavam alguns projectos, como é o caso da extracção de gás e do processamento de alumínio. No final da década, coincidindo com os investimentos das

3. Elevada contribuição para as receitas do Estado (impostos) e para a economia. Contudo as contribuições fiscais situam-se aquém das expectativas resultantes das reservas e metas de produção anunciadas e as empresas não revelam os lucros. Muitas destas empresas usam sistemas bancários em *off-shore* como forma de fuga aos impostos. No caso de Moçambique, as multinacionais gozam de elevados benefícios fiscais e isenções de taxas alfandegárias.²² Para as empresas mineradoras, “estimativas mostram que o Estado perde anualmente por volta de 400-500 milhões de dólares (\pm 15 mil milhões de meticais) com esses incentivos (excluindo fugas ao fisco), o que, grosso modo, corresponde a 20% do OGE corrente, ou mais de 10 vezes o total de recursos financeiros distribuídos anualmente pelos distritos” (Castel-Branco 2011). Dados da Autoridade Tributária de Moçambique indicam que os grandes projectos contribuem com menos de 4% para as receitas fiscais:
- a. O mesmo autor afirma ainda: “Dados do Banco de Moçambique mostram que em média apenas entre 3% e 5% dos lucros do capital privado internacional são reinvestidos em Moçambique, e que cerca de milhões de dólares são repatriados (para fora da economia nacional) todos os anos”.
 - b. Num outro texto, Castel-Branco (2012) refere que “o Estado poderia aumentar as suas receitas fiscais em US\$ 320 milhões em 2007, aumentando-as em mais de 50%. Esta cifra poderia chegar aos US\$ 420 milhões em 2008 com os novos mega projectos (se estes tiverem sido concretizados). A título de comparação, a totalidade de apoio geral dos doadores ao orçamento de Estado em 2008 rondou os US\$ 450 milhões”.
4. Existem muitas ameaças ecológicas, concretamente pelo facto de muitos dos jazigos estarem localizados em sítios ecológica e climatericamente muito sensíveis, com muitas chuvas, e em contextos de ecossistemas únicos como bosques que albergam fontes de água e dezenas de espécies, vegetais e animais em perigo de extinção. Para o caso de Moçambique, já foram anteriormente referidos alguns efeitos ambientais da exploração do carvão mineral e do garimpo de ouro;

mineradoras, o crescimento começou a desacelerar, o que não significa necessariamente uma correlação positiva entre estes dois fenómenos.

²² Para o caso da Mozal, veja Justiça Ambiental e União Nacional dos Camponeses (2011).

5. A exploração mineira produz grandes quantidades de resíduos. Os autores notam que: “as minas de grande escala no Canadá produzem 60 vezes mais resíduos e nos Estados Unidos produzem nove vezes mais - que todas as cidades e indústrias dos respectivos países”;
6. A contaminação da água atinge proporções alarmantes com efeitos sobre a saúde pública. Por mais reciclagem que exista, “devido ao processo conhecido como drenagem do ácido mineiro, a água dos rios, em combinação com o ar e a água da chuva e/ou as águas subterrâneas, envenenarão o recurso água durante décadas e possivelmente séculos”;
7. A exploração mineira produz muitos conflitos sociais²³. Mais adiante são referidos os conflitos acontecidos em Moçambique, não obstante a exploração de carvão estar apenas no princípio.

1.3. Grandes projectos e economia nacional

Durante décadas, grande parte das exportações moçambicanas concentrava-se em alguns produtos primários, como seja a pesca (sobretudo de camarão) e a agro-indústria (algodão, caju, chá, copra, sisal, açúcar). Estes bens possuíam também um peso significativo na formação do Produto Interno Bruto (PIB). Na balança de pagamentos tiveram ainda importância o sector de serviços ferro-portuários e as receitas de emigração para a África do Sul²⁴. O sector mineiro tinha uma importância limitada.

Depois da independência e, sobretudo, após o Acordo Geral de Paz, assinado a 4 de Outubro de 1992 em Roma, Moçambique tem sido suportado, em grande medida, por recursos externos. Os donativos tiveram, e têm, um peso significativo no financiamento do orçamento do Estado. Durante a primeira década deste século, essa contribuição variou entre 50% e 55%, com tendência decrescente. Mais de 90% do défice público (que sem recursos externos variou entre 12 e 16% do PIB) foi financiado por donativos e empréstimos externos (Mosca, Abbas e Bruna 2012).

Aproximadamente 95% do total do investimento realizado entre 2001 e 2010 foi Investimento Directo Estrangeiro (IDE). O sistemático défice da balança de pagamentos

²³ Na Colômbia, 80% das violações dos Direitos Humanos que ocorreram nos últimos dez anos foram cometidos nas regiões carboníferas. No Perú, mais de 60% dos conflitos socio-ambientais deve-se às explorações mineiras.

²⁴ Para uma leitura sobre esses assuntos, veja Mosca (2005).

é financiado pelas Instituições de Bretton Woods, atenuado por perdões da dívida e por donativos da comunidade internacional, permitindo manter a dívida e o défice em níveis “aceitáveis” de estabilidade e considerados sustentáveis, mesmo que artificialmente devido às formas de financiamento e ao sistemático défice da balança comercial (Mosca, Abbas e Bruna 2011).

O crescimento económico de entre 6 a 8% entre 2001 e 2010, com desaceleração nos últimos anos, está fortemente assente em recursos externos, seja por influência do Estado, como pelo investimento externo e ainda pela agricultura, basicamente dos pequenos produtores²⁵. A inflação, embora conjuntural e anualmente bastante variável, tem-se situado na maioria dos anos abaixo dos 10% (Mosca, Abbas e Bruna 2011)²⁶.

A taxa de câmbio possui igualmente variações conjunturais significativas, existindo a percepção de uma sobrevalorização²⁷ em defesa da inflação e do consumidor, sobretudo dos consumidores urbanos de forma a tentar evitar-se conflitualidade social nas cidades. O crescimento económico não é correspondido com aumento significativo do emprego²⁸. Não existem sinais evidentes de redução da percentagem da população

²⁵ Há vários estudos sobre o contributo dos grandes projectos no crescimento económico. Considerando apenas a Mozal, Sasol e as areias pesadas de Moma, Sonne-Schmidt, Arndt e Magaua (2009) estimam que aqueles contribuem com cerca de 10% do PIB (metade da agricultura) e entre 0,8% e 0,1%, do crescimento num contexto de um crescimento de entre 7,3% e 7,6% entre 1996 e 2006. Concluem que o crescimento em Moçambique seria elevado, com ou sem o contributo dos grandes projectos. O estudo de Abbas (2013) confirma que os recursos externos e os gastos públicos (estes financiados maioritariamente pelos recursos externos) são os principais determinantes do crescimento económico moçambicano entre 2001 e 2010.

²⁶ Não existem estudos sobre a influência dos grandes projectos na inflação. Vários sinais indicam esses efeitos, sobretudo na capital do país e nas zonas de exploração mineira. Mosca e Selemane (2011) fazem alusões pontuais sobre a evolução de alguns preços na cidade de Tete, sobretudo os preços de serviços (transportes, hotelaria e restauração, imobiliária, etc.). Na cidade de Maputo, o caso dos preços imobiliários é o mais evidente devido à procura segmentada de imigrantes associados aos mega projectos, alcançando, sobretudo, os mesmos serviços e não afectando, directamente, os mercados da demanda de bens inferiores e da população de renda baixa. Os mercados, embora próximos, estão bastante segmentados e não estão integrados e, por isso, provavelmente com influência reduzida sobre a maioria da população.

²⁷ Os empresários exportadores reclamam pela desvalorização da moeda local para ganharem competitividade. Um estudo da USAID (2011a) estima uma sobrevalorização de cerca de 11%. Essa atitude tem sentido, se for aceite a sobre valorização, pois a competitividade depende de muitos outros factores. Economistas alertam, ainda, para o perigo da sustentabilidade da balança de pagamentos (Ossemame 2009) e para o perigo da doença holandesa, e sugerem a constituição de fundos de soberania USAID (2011). O estudo da USAID conclui sobre os canais de transmissão e os efeitos sobre vários indicadores da economia real e refere cinco principais: (1) preços dos bens importados; (2) comércio externo que, embora não muito forte, tem importância sobre alguns bens exportados; (3) ganhos das empresas envolvidas no comércio externo, assim como nas relações entre as empresas agrícolas e industriais; (4) preços aos consumidores; e, (5) crescimento económico com uma relação positiva entre uma menor valorização da moeda e o crescimento. O trabalho de Abbas (2013), embora abrangendo períodos diferentes, conclui qualitativamente de forma semelhante sobre a relação entre taxa de câmbio e o crescimento económico.

²⁸ O emprego em organizações formais tem aumentado, mas a um ritmo inferior ao do crescimento da população activa. A percentagem do emprego formal não alcança os 10% da população activa. Grande parte do factor trabalho está ocupado em diferentes formas de emprego informal, na agricultura, comércio, e outras actividades. Para a problemática do emprego da segurança social, veja Francisco (2011). Jones e Tarp (2013) estimam que cerca de 300 mil moçambicanos entram por ano em idade activa, cerca de 1/3 do emprego formal actual (podendo chegar a 500 mil em 2025), números muito superiores à capacidade da economia gerar de emprego formal. Os grandes projectos são intensivos em capital e, portanto, pouco geradores de emprego directo.

em situação da pobreza, Governo de Moçambique (2010), e em termos absolutos, o número de pobres, entre 2003 e 2009, cresceu em cerca de 2,8 milhões de pessoas, cerca de 20%, crescimento superior ao da população (Mosca, Abbas e Bruna 2011). Vários estudos indicam o agravamento das desigualdades sociais, conforme anteriormente referido.

Estes aspectos críticos derivados do padrão de crescimento económico são balanceados no discurso político com aumentos significativos do acesso à educação em todos os níveis, à saúde (número e qualidade) e com elevados investimentos em infra-estruturas²⁹. Existe a imagem de um país politicamente estável e facilitador do investimento externo. Considera-se que a democracia tem dado passos importantes em contextos políticos complexos tanto presentes como do passado regime mono-partidário de tipo autoritário³⁰.

Nos últimos anos acontecem dinâmicas importantes impulsionadas, em parte, pelos grandes investimentos e que podem conduzir a transformações estruturais de longo prazo. Destacam-se os seguintes aspectos:

- Maior crescimento do sector de serviços, sobretudo do comércio, transportes e serviços financeiros, aspecto acima referido.
- Redução do peso no PIB dos sectores produtores de bens materiais, como a agricultura, a pesca e a indústria transformadora. O ritmo de crescimento das minas é superior ao dos restantes sectores, embora ainda com um baixo peso na formação do PIB. Contudo, considerando que os grandes projectos, com excepção da Mozal e da Sasol, começaram a ser realizados a partir da primeira década deste século, poderão provocar, a prazo, mudanças na estrutura económica do país.

²⁹ As infra-estruturas, educação e saúde concentram 23,3, 11,2% e 10,2% das despesas de investimento público de âmbito nacional. A agricultura absorve 4,1% (Mosca, Abbas e Bruna 2012). A grande crítica que existe sobre a massificação da educação e da saúde é a perda de qualidade dos serviços. Na educação superior, por exemplo, assiste-se, desde 2005, a uma queda dos indicadores número de alunos por docente e por turma, o orçamento por estudante, a qualificação do corpo docente, a qualidade das infra-estrutura pedagógicas, o peso da investigação e extensão universitária, entre outros (Mosca 2012).

³⁰ Existem avanços, mesmo que parciais, das liberdades individuais e de associação, de opinião e escrita, no sistema multipartidário e na representação parlamentar, em eleições e outros aspectos. Porém, o peso do passado recente de um sistema monopartidário está ainda muito presente, por exemplo, na falta de separação dos poderes, na discussão e aprovação de determinadas leis como é o caso da Lei de acesso à informação, na presença e influência partidária no Estado, em irregularidades nos processos eleitorais, em contextos de ameaças de retoma do conflito armado, com partidos de oposição débeis e uma sociedade civil embrionária. A crítica e o debate são, todavia, mal recebidos pelo poder.

- A agricultura tem sofrido processos de extensificação com base nas áreas trabalhadas e no factor trabalho, de redução do capital e de estagnação ou de retrocesso dos rendimentos por hectare (Mosca, Matavel e Dada 2013). Além disso, assistiu-se, durante a última década, a uma feminização dos chefes de exploração, ao envelhecimento do chefe de exploração, à saída da agricultura das pessoas com mais escolarização, a um crescimento percentual do número de explorações com entre 2 e 5 hectares e a uma redução relativa das que possuem menos e mais deste grupo de explorações, isto é, há cada vez menos explorações muito pequenas e médias ou grandes (Mosca, Matavel e Dada 2013). Acrescenta-se a estas mudanças, o maior ritmo do crescimento populacional urbano, conforme notado por Jones e Tarp (2013). A continuidade destas dinâmicas poderá conduzir à redução da produção alimentar que é realizada em cerca de 90% pelos pequenos produtores.
- Os grandes projectos poderão, no futuro, alterar da estrutura sectorial do emprego e das fontes geradoras de rendimento no meio rural, (Jones e Tarp 2013), podendo sugerir-se que os baixos rendimentos da agricultura estão funcionalmente articulados com a lucratividade e a competitividade dos grandes projectos de mineração e da agricultura exportadora. A aplicação de políticas de aumento da produtividade agrícola, de infra-estruturas produtivas (por exemplo, regadios), de mercado e preços, de inovação técnica, de crédito, de organização dos pequenos produtores, de formação profissional, de recursos para aumento das superfícies trabalhadas por exploração, entre outras, elevarão os rendimentos agrícolas e, conseqüentemente, o custo de oportunidade do trabalho agrícola, fazendo elevar os salários e, conseqüentemente, os custos de produção com o factor trabalho.

Brito (2009) acrescenta que se está a sair de uma economia de serviços (considerando o peso dos serviços do *hinterland* e da emigração) para uma economia de renda, sustentada pelas diferentes formas de obtenção de rendimentos a partir dos recursos naturais e da cooperação. Podem ainda considerar as rendas, muitas vezes obtidas de forma ilícita, como seja o trespasses dos licenciamentos das concessões de terras, do *rent seeking*, dos diversos subsídios directos e indirectos, dos benefícios fiscais e mordomias das elites relacionadas com o poder, da especulação imobiliária, entre outras. Como refere Brito (2009), “a análise esboçada com esta periodização

oferece um ponto de partida e de discussão para uma necessária investigação mais aprofundada sobre as tendências actuais de evolução da economia moçambicana, que não é certamente linear nem isenta de contradições, e sobre os desafios que se colocam ao desenvolvimento do país, dados os diferentes – e por vezes conflituosos – interesses sociais e económicos que nele coexistem”.

Estes e outros indícios de transformação estrutural (estrutura económica, padrão de crescimento, e emprego) reflectem-se nas contas nacionais, particularmente na balança de pagamentos e no comércio externo. Não obstante o discurso político focar os aspectos positivos (entrada de capitais, equilíbrio da balança de pagamentos e abertura de Moçambique ao investimento estrangeiro), existem críticas que referem que os valores poderiam ser muito superiores, considerando: (1) a entrada em Moçambique do volume de investimento e das receitas de exportação apenas para cobrir os custos internos, sendo os restantes recursos financeiros mantidos fora do território nacional; (2) a exportação legal e ilegal de capitais (quase todos os grandes projectos têm liberdade de expatriação de 100% dos seus lucros); e, (3) o difícil controlo das contas das multinacionais.

Além dos dados mencionados anteriormente sobre as balanças de pagamentos e comercial, a entrada de capitais associados ao investimento e a balança comercial dos grandes projectos têm sido suficientes para cobrir o contínuo défice da balança comercial³¹.

Poderá estar a acontecer uma mudança na estrutura do comércio externo: de um país exportador de bens agrícolas, de serviços do *hinterland* (linhas férreas e portos) e de mão-de-obra (emigração para as minas da África do Sul) para se configurar como uma economia exportadora de recursos naturais e de *commodities* agrícolas³². A dependência de poucos produtos das exportações parece estar em curso com a preponderância do alumínio (cerca de 60% das exportações e, no futuro breve, de carvão e gás natural)

³¹ “A Balança Comercial apresenta saldos negativos (défice) ao longo de toda série estudada (2001-2010) com tendência do défice aumentar. De acordo com Mosca *et al* (2012), este défice foi financiado, essencialmente, pela conta de capitais e, principalmente, pelo IDE. O saldo da balança comercial, excluindo os grandes projectos, agravou-se, ao longo de toda série, no intervalo entre os 20% e 393%, em 2002 e 2006, respectivamente (Bruna 2012:10). No período 2001 e 2010 os grandes investimentos externos (alumínio, gás, energia e tabaco) contribuíram com 70% das exportações. Só o alumínio representou entre 50% e 60%. Teve uma quebra significativa após a crise mundial de 2008/2009, devido à queda da procura e dos preços, e recuperado a partir de 2010. Os grandes projectos importam perto de 22% do total das importações e possuem um *superavit* da balança comercial, contribuindo positivamente para a Balança Comercial e de Pagamentos (Bruna 2013).

³² Sobre este assunto veja Mosca (2005).

assim como do peso de poucos países de origem e destino do comércio externo moçambicano³³.

A natureza da economia em desenvolvimento reflecte-se na estrutura do comércio externo, como observa (Bruna (2013), com a agravante de Moçambique ser um país importador de alimentos o que se confirma com o crescente e continuado défice da balança comercial alimentar³⁴ (Mosca e Bruna 2012).

O orçamento do Estado ainda não sofreu alterações significativas resultantes dos investimentos externos, por duas razões fundamentais: (1) os benefícios fiscais e as consequentes baixas receitas do Estado provenientes dessas actividades³⁵; e, (2) os investimentos nas principais infra-estruturas são realizados pelos grandes projectos, como por exemplo, as linhas de caminhos-de-ferro (linha de Sena e do corredor de Nacala), portos de embarque especializados (Beira e Nacala), aeroportos internacionais (Nacala) hotéis, entre outras³⁶. Em contraste, parte significativa dos investimentos públicos dirigem-se para infra-estruturas de prioridade e rentabilidade duvidosa, como por exemplo a circular de Maputo, a ponte que liga a capital do país ao distrito municipal da Catembe (vila do outro lado da baía de Maputo). A longo prazo podem

³³ A África do Sul tem um peso de cerca de 35% do total das importações entre 2005 e 2010. Seguem-se os Países Baixos (15,2%) e Portugal (3,6%). Cerca de 55,2% das exportações destinam-se para os Países Baixos (alumínio), África do Sul representa 16,4%, Zimbabwe (3%) e o Malawi (1,5%). A principal factura para estes dois países refere-se às exportações de energia (Bruna 2013a).

³⁴ A taxa de cobertura (Exportações/Importações, em percentagem) melhorou entre 2001 e 2006 atingindo um valor perto dos 90% e a partir de então começou a diminuir em consequência das importações que começaram a aumentar mais rapidamente. Em 2009 e 2010 as exportações cobriam entre 63% e 65% das importações. Moçambique possui uma economia muito aberta ([exportações + importações/PIB], em percentagem). A taxa de cobertura variou entre 40%, nos princípios da primeira década deste século, e entre 65% e 70%, nos últimos anos.

³⁴ As principais exportações agrícolas, entre 2001 e 2009, foram o tabaco, o açúcar, o algodão e o caju. As importações mais significativas são o trigo, o milho, o arroz e o açúcar (nos últimos anos a importação deste último bem é muito limitada e cinge-se a determinados açúcares). Igualmente, o milho importado destina-se apenas às moageiras e fábricas de rações devido ao facto do milho local possuir menor taxa de conversão para a farinha e ser de mais fácil transformação industrial. Por sua vez, o milho local é fácil de ser pilado e de paladar mais apreciado. Acrescenta-se que a produção local ainda não possui produção e comerciantes que assegurem às fábricas milho sem variedades misturadas assim como escala e estabilidade de fornecimento ao longo do ano. O preço importado é, também, um pouco mais baixo (Mosca e Abbas 2013).

³⁵ Segundo dados da Autoridade Tributária de Moçambique, os grandes projectos contribuíram, em 2011, apenas com 3,5% das receitas tributárias. As empresas mineradoras contribuem com 0,9% das receitas fiscais. A grande maioria dos grandes projectos de exploração de minérios assinou os contratos com o governo moçambicano antes de 2007, ano em que houve uma reforma fiscal que aboliu várias das isenções fiscais outrora outorgadas. Por estas e outras razões, a sociedade civil tem pressionado o governo para uma renegociação dos contratos. O governo, também por pressão de organizações internacionais, nomeadamente o FMI e o Banco Mundial, informou que renegociará alguns contratos, sem mencionar quais e sobre que pontos concretos. A defesa da não renegociação baseia-se nos factores da estabilidade e credibilidade do governo, como entidade de bem e cumpridora dos compromissos. Contra argumenta-se que essa questão deixa de existir se ambas as partes estiverem de acordo em negociar.

³⁶ Este é um assunto polémico e não concluído. Com as recentes baixas de preço do carvão no mercado mundial, as multinacionais estão duvidosas em realizar estes investimentos. Ou, se os realiza, pretendem a gestão privada das vias de comunicação o que não é aceite pelo governo (por agora). As infra-estruturas especializadas constituem investimento dos mega projectos.

existir consequências negativas pelo facto de se estarem a verificar crescentes níveis de endividamento interno e externo do Estado contando com receitas futuras.

Esta realidade acontece em contextos de um crescente aumento das despesas públicas em termos de percentagem do PIB. Este indicador passou de 25% em 2001 para 37% em 2010 (Mosca, Abbas e Bruna 2011). Isto é, crescentes recursos da economia em forma de crédito interno são absorvidos pelo Estado, aumentando as restrições de crédito para o sector privado e para as famílias. O Estado lança títulos de tesouro cujos principais subscritores são os bancos comerciais que, embora com juros mais baixos, assumem ser um crédito de risco quase zero e com custos administrativos baixos, considerando os volumes por cliente (neste caso o Estado).

O IDE pode ser considerado um elemento positivo para o desenvolvimento. No entanto, para que isso aconteça é importante que as economias obtenham os seguintes benefícios:

- Retenção de valor no país, seja pela via fiscal e de divisas, seja por meio da criação de valor acrescentado, tanto o directo como o das actividades dos *clusters* que se criam em redor dos projectos e conseqüente contributo para o crescimento económico.
- Geração de emprego, de rendimento e de bem-estar das famílias, seja da mão-de-obra directa e indirectamente envolvida, como por eventuais efeitos dinamizadores sobre outras actividades, por exemplo, no sector agrário, transportes, energia, etc.
- Contributo para as contas nacionais (balança de pagamentos e orçamento do Estado) bem como para a estabilização das economias e das principais variáveis (inflação, taxa de câmbio e de juros) e para a segurança alimentar.
- Qualificação da mão-de-obra e absorção do conhecimento e do domínio tecnológico.

O discurso oficial enaltece o investimento em Moçambique como uma evidência da confiança dos investidores na estabilidade política e macroeconómica³⁷, prova da

³⁷ Existe algum consenso em Moçambique acerca da estabilidade macroeconómica. Os discursos oficiais e das instituições de Bretton Woods persistem neste ponto. Porém, é uma afirmação não verdadeira se forem considerados os seguintes factores: taxas de inflação muito variáveis e elevadas (entre 4 e 16%); taxas de juro acima dos 20%;

existência de um bom ambiente de negócios e da competitividade da economia. Justificam-se os contratos com demasiados benefícios fiscais e facilidades de operação aos primeiros grandes projectos (sobretudo o da Mozal e o da Sasol) como um sinal da abertura política e económica da governação e da vontade de construção de uma economia liberal e aberta.

Os críticos contestam o optimismo e posicionamentos da governação referindo que o investimento externo em grandes projectos existe, não por razões de competitividade e do ambiente de negócios mas sim, (1) devido à existência de recursos naturais procurados pelas grandes economias emergentes; (2) pelas facilidades de operação e devido aos benefícios fiscais; e, sem ser menos importante, (3) devido às debilidades do Estado como entidade reguladora e fiscalizadora e com baixa capacidade negocial, facilitando a assinatura de contratos favoráveis para o capital externo e permitindo “liberdades” de operação. Os indicadores internacionais do *Doing Business* e da competitividade internacional revelam que Moçambique não é um país bem colocado nas classificações e *rankings* elaborados pelas organizações especializadas (Banco Mundial e *World Economic Forum*)³⁸.

Do total do investimento realizado em Moçambique entre 2001 e 2010³⁹, segundo dados do Centro de Promoção do Investimento (CPI)⁴⁰, 55% é de Investimento Directo Estrangeiro (IDE), 40% proveio de empréstimos diversos (banca comercial estrangeira e linhas de crédito governamentais), e 5% de investimento nacional. A entrada de capitais é muito variável ao longo dos 10 anos devido à existência de grandes projectos com

volatilidade elevada da taxa de câmbio, assim considerado pelo FMI e não pelo Banco de Moçambique); défice público sem recursos externos acima dos 12%; défice comercial elevado e persistente, entre outros indicadores. E, como já referido, baixa competitividade da economia, persistência de dificuldades em se fazer negócio (*Doing Business*), elevada corrupção, entre outros aspectos.

³⁸ Os dados de World Economic Forum (WEF) indicam que Moçambique, em termos de competitividade global nos últimos anos (2008-2010), encontra-se posicionado acima do 120º lugar num *ranking* de 134 a 139 países, e que a melhor posição atingida foi em 2009 (129º lugar). Em 2008 ocupou o 130º lugar em 134 países e em 2010 foi classificado na 131ª posição em 139 países (Abdula, Abbas e Natacha 2011). Quanto ao ambiente de negócios (*Doing Business*), Bruna refere: “Pela posição de Moçambique pode concluir-se que o ambiente de negócios não é favorável nem atractivo. O *ranking* apresenta uma tendência irregular. A partir de 2008 teve uma tendência a melhorar, registando a melhor posição em 2010 (Banco Mundial e *International Finance Corporation* 2011), no entanto piorou bastante em 2011”. Actualmente, Moçambique faz parte dos 15% de países com piores ambientes de negócios, ou seja, existem bastantes dificuldades para se fazer negócio no país.

³⁹ Dados referentes aos investimentos aprovados.

⁴⁰ A informação estatística apresentada sobre o IDE tem como fonte os projectos aprovados pelo Centro de Promoção de Investimentos (CPI) e foram tratados por (Abbas 2013a).

mais de mil milhões de dólares aprovados⁴¹. Sobre este aspecto, Abbas (2013^a) refere que:

“O sector dos recursos minerais e energia é o que retém maior parte do total do investimento aprovado entre 2001 e 2010, cerca de 37%. De seguida tem-se o sector da agricultura, cuja percentagem é de 27%. Os sectores industrial e do turismo e hotelaria detêm 13% e 10%, respectivamente, do total do investimento aprovado.”

Se do valor do sector agricultura for retirado o investimento realizado nas florestas, açúcar, algodão, café e tabaco, o que resta de investimento para as culturas alimentares é inferior a 5%.

Foi referido anteriormente que o crescimento económico é pouco gerador de emprego. O mesmo acontece com os grandes projectos, particularmente com as empresas mineradoras⁴².

Um trabalho da ONG britânica *Jubilee Debt Campaign* realizado com outros parceiros institucionais sobre a Mozal em 2012 revela dados interessantes sobre este empreendimento em Moçambique e que atestam o referido ao longo deste trabalho⁴³.

A rentabilidade e expectativas acerca da qualidade e quantidade de carvão em Tete têm vindo a ser interrogados. Um artigo de Clyde Russell publicado pela agência

⁴¹ “Nos dois últimos anos, os grandes projectos representavam 84% e 70% do volume de investimento dos respectivos anos. E menos de 2% do número total dos projectos desses mesmos anos” (Abbas 2013a). Esta constatação é semelhante ao verificado ao longo da década estudada neste texto.

⁴² O sector de minas é o menor gerador de emprego em função do volume de investimento, necessitando em média 4,55 milhões de dólares por posto de trabalho.

⁴³ “BHP Billiton relata que fez um lucro de \$800 milhões entre 2005/06 e 2011/12, uma média de \$114 milhões por ano. Se a Mitsubishi teve lucros proporcionais a estes, os dois proprietários privados da Mozal fizeram, colectivamente, mais de \$175 milhões de lucro por ano no projecto da fundição de alumínio (antes dos eventuais impostos no Reino Unido, Austrália e Japão). Tal taxa de lucros seria mais do que 11 vezes a receita do governo de Moçambique. “Estimamos que a BHP Billiton tenha investido \$520 milhões na Mozal. Entre 2005/06 e 2011/12, os extractos financeiros da BHP Billiton dizem que estes receberam uma média de \$114 milhões de lucros anuais da fundição. A taxa anual de retorno sobre o capital investido ronda, portanto, os 22%.

“... Estimamos que, colectivamente, os investidores estrangeiros, governos e bancos públicos de desenvolvimento têm recebido uma média de \$320 milhões por ano da fundição, em contraste com os \$15 milhões do governo de Moçambique. Por cada \$1 pago pela fundição ao governo de Moçambique, \$21 deixam o país em lucros ou juros de governos e investidores estrangeiros.

“... Nós estimamos que apenas \$200 milhões da receita anual de \$1,2 bilhões da Mozal entram na economia de Moçambique. O resto, paga importações, é gasto em pagamentos da dívida da empresa, ou sai como lucro” (*Jubilee Debt Campaign 2012*, em várias páginas).

noticiosa *Reuters* a 12 de Fevereiro de 2012⁴⁴ afirma que o carvão de Moatize, para ser competitivo, não deve custar mais de 120 dólares no porto de embarque, considerando o preço de 150\$ no mercado internacional. Este será um desafio, considerando o financiamento necessário para tais investimentos⁴⁵.

Os grandes projectos e o governo afirmam contribuir para a formação de quadros locais, defendendo ser este um benefício para o país. Conforme já referido, este facto resulta da existência de poucos técnicos dos diferentes níveis (incluindo de operadores de máquinas, electricistas, mecânicos, torneiros, etc.) e nas diversas especialidades⁴⁶. Para obviar este défice, as multinacionais formam operários no país de origem do capital, financiam escolas técnicas, recrutam os estudantes finalistas e dão formação no trabalho. Estas acções podem ser consideradas como estratégias de minimização de custos, pois importar técnicos torna-se muito mais caro (salários mais elevados, custos de transporte, acomodação, subsídios de férias, etc.).

Entretanto, no que diz respeito à formação de quadros do sector público (que também têm beneficiado de bolsas de estudo financiadas pelas mineradoras), Selemane (2013) nota que o Estado moçambicano deveria ter uma estratégia de formação independente das vontades e patrocínios das multinacionais, como forma de garantir isenção.

1.4. Os grandes projectos de mineração e os reassentamentos

Esta secção refere-se às extensões de terra concessionadas a cada um dos projectos, ao número de famílias/pessoas reassentadas e aos conflitos gerados nos processos de reassentamento. Argumenta-se contra a visão segundo a qual é inevitável reassentar pessoas e bens para dar lugar aos grandes projectos de mineração, porque eles são económica e socialmente mais rentáveis do que todas as outras actividades socio-económicas que possam ter lugar no mesmo espaço geográfico rico em minérios.

⁴⁴ Ver o artigo neste endereço <http://www.clubofmozambique.com>

⁴⁵ O carvão de Moçambique possui vantagens comparativas relativamente a outras zonas ricas neste mineral que são os seguintes: (1) mão-de-obra barata, mesmo considerando a produtividade do trabalho; (2) benefícios fiscais; (3) proximidade da zonas extractivas do portos de embarque e; (4) proximidade das principais zonas de consumo (sul da Ásia – Índia e China). Há indicações da existência de carvão de boa qualidade.

⁴⁶ No caso de Moçambique, este aspecto é particularmente acentuado em consequência da política educacional que secundarizou o ensino profissional médio e básico durante mais de três décadas. Em consequência e a curto prazo, existe um vasto número de imigrantes dos países vizinhos (Malawi, Zimbabwe, Zâmbia, etc.) e de outras províncias do país.

Essa visão orientou e também reflecte o estatuído pela Lei de Minas (Lei n.º 14/2002). A mesma prioriza o uso da terra para fins mineiros (n.º 2 do art. 43 da Lei n.º 14/2002, de 26 de Junho), relegando para o plano secundário a habitação, a agricultura e as pastagens, infra-estruturas, etc. Esta disposição legal estabelece que “o uso da terra para operações mineira tem prioridade sobre os outros usos da terra quando o benefício económico e social relativo das operações mineiras seja superior.” Não há estudos comparativos (pelo menos que sejam do conhecimento público) que afirmam a referida superioridade dos benefícios económicos e sociais da mineração sobre outras actividades (Selemane 2012a).

Actualmente, são três os grandes projectos de mineração a operar em Moçambique (há vários outros ainda em fase de implantação): (1) de areias pesadas de Moma, na província de Nampula, realizado pela companhia irlandesa Kenmare; (2) o projecto da Vale Moçambique de carvão mineral sito em Moatize, província de Tete, ocupa uma área de 23.780 hectares. Reassentou 1.313 famílias, perfazendo um total de mais de 5 mil pessoas reassentadas em dois locais diferentes (Cateme, a 40 Km de Tete, e no Bairro 25 de Setembro, na Vila de Moatize); (3) o projecto da Rio Tinto, localizado em Benga, província de Tete, ocupando uma área de 4.560 hectares. Porém, a totalidade de terra concessionada à empresa Rio Tinto é de 127.900 hectares. Os três projectos reassentaram 2.058 famílias (entre onze e doze mil pessoas), das quais 1.913 no distrito de Moatize (600 da Rio Tinto e 1.313 da Vale Moçambique).

O reassentamento de pessoas para dar lugar à implantação de grandes projectos de exploração mineira tem sido a face mais visível, mais problemática e a que mais se faz sentir nas populações residentes nas áreas onde esses projectos se localizam. Isto porque:

- A deslocação de pessoas acontece sempre antes da implantação/operacionalização dos projectos de mineração;
- Todos os reassentamentos realizados até agora foram mal negociados, envolveram muito pouco diálogo, muitas promessas irrealizáveis e outras nunca cumpridas⁴⁷. O património, tanto o tangível como o não tangível, não é

⁴⁷ As consultas populares para o reassentamento são pouco efectivas. As comunidades não possuem conhecimento da legislação, não têm informação sobre as actividades a realizar e as condições futuras. Não são realizados acordos escritos e, geralmente, não são assessoradas, gerando vários conflitos entre as comunidades e as mineradoras (Selemane 2010).

valorizado, nem as indemnizações obedecem a critérios e valores previamente definidos;

- Os reassentamentos têm sempre implicado mudanças profundas nas estruturas socio-económicas e culturais das populações reassentadas, a organização social e espacial das famílias e das actividades económicas são alteradas (distância das parcelas agrícolas, das pastagens e das fontes de água, dos mercados e serviços, etc.). Na maioria parte dos reassentamentos, as populações foram transferidas para zonas com terras menos férteis, mais distantes dos centros urbanos e dos mercados e com maiores dificuldades de acesso à água potável e outros serviços, Selemane (2010); Mosca e Selemane (2011 e 2012)⁴⁸. Conforme documenta Selemane (2010) no seu relatório de monitoria das actividades mineiras “Questões à volta mineração em Moçambique”, três anos depois do reassentamento, a população afectada pelo projecto de areias pesadas da Kenmare continuava a protestar contra a falta de terras para cultivo, falta de água potável, de mercado e escola – contestações reconhecidas como legítimas tanto pelas autoridades do governo distrital de Moma como da direcção da empresa Kenmare.

Considerando os aspectos acima indicados, pode afirmar-se que os reassentamentos têm desestruturado em grande medida, a vida da população camponesa afectada pelos grandes projectos de mineração. Em todos os reassentamentos tem havido protestos, seja por parte das pessoas reassentadas, como por parte de organizações cívicas e da comunicação social independente. O maior, mais mediático e também mais violento protesto contra as más condições de reassentamento e falta de cumprimento das promessas feitas por um investidor num grande projecto mineiro (companhia brasileira Vale), aconteceu em Janeiro de 2012. Centenas de famílias transferidas de Moatize para Cateme decidiram impedir a circulação de comboios com carvão na linha férrea que liga

⁴⁸ Transcreve-se um extracto do jornalista Matias Guente no Canalmoz de 1 de Novembro de 2012, num artigo de opinião com o título *Para quê morrer para conhecer o inferno*: “Quando o primeiro-ministro, Alberto Vaquina, foi estrear-se no parlamento aquando das informações do Governo, solicitadas pelas bancadas parlamentares, houve uma tremenda coincidência. Enquanto Vaquina falava de Cateme, eu estava em Cateme e escutava o debate em directo. Escutei o Primeiro-Ministro a dizer – o que aliás acabou por ser reproduzido por todos os órgãos de comunicação social – que a vida da população de Cateme não tem comparação com qualquer outro povoado de Tete; Em Cateme há casas melhoradas; Em Cateme vive-se bem; Que em suma a população de Cateme anda feliz da vida porque o Governo de que Vaquina é primeiro-ministro e ex-governador salvou-a. Ovi isso enquanto conversava com um casal com três filhos que lamentava para mim o “inferno” que vivem naquele deserto chamado Cateme. Lamentavam que não tinham nada para comer porque em Cateme nada se produz e o terreno é composto por rochas e pedras. Lamentavam que quando foram obrigados a abandonar as suas terras nem tiveram tempo de levar o gado que tinham. Lamentavam que em Cateme nada fazem, se não sentir calor e dormir, de resto, únicas actividades possíveis, naquele deserto propositadamente edificado”.

Moatize ao porto da Beira (a chamada Linha de Sena). A concorrente e vizinha mineradora Rio Tinto também foi alvo de protestos populares exigindo celeridade no pagamento das indemnizações resultantes da ocupação dos seus campos de cultivo (machambas) para exploração mineira. Relatos da imprensa deram conta de, pelo menos, vinte e cinco famílias que a 28 de Junho de 2012 terão decidido impedir o acesso dos funcionários daquela mineradora aos escritórios⁴⁹. A resposta do governo incluiu uma repressão violenta conforme atesta o jornal SAVANA de 13 de Janeiro de 2012⁵⁰.

Os reassentamentos são realizados considerando apenas o factor “urbanístico”. Construção de casas de qualidade e tamanho variável e arruamentos. Não existem nesses locais acções de extensão rural, prestação de serviços à produção, comercialização, e de outros serviços aos produtores agrícolas e criadores, Mosca e Selemane (2011). Existem locais de reassentamento construídos e habitados há mais de um ano estando a população a ser abastecida de água, diariamente, por camiões cisternas (Mosca e Selemane 2011).

Pelas razões expostas, o governo criou o Decreto 31/2012, de 8 de Agosto, com vista a regulamentar as modalidades de prática e supervisão dos processos de transferência de pessoas e bens, para dar lugar a actividades económicas, em geral, e aos grandes projectos de mineração, em particular. O referido decreto pode considerar-se resultante das pressões socio-políticas e da grande demanda de recursos minerais exercidas no território nacional e no governo, para dar novo rumo aos processos de reassentamento. Como o próprio governo reconhece no preâmbulo do decreto:

“A crescente demanda pelos recursos naturais no país tem vindo a ditar a necessidade de mais espaços físicos para a implantação de empreendimentos económicos, que impliquem o reassentamento de populações em outras áreas, sem a observância dos aspectos socio-económicos e culturais.”

⁴⁹ Ver, por exemplo, no jornal Diário de Moçambique, edição de 2 de Julho de 2012, a notícia: “camponeses montam barricada na empresa Rio Tinto em Benga.”

⁵⁰ “A Força de Intervenção Rápida (FIR) lançou gás lacrimogénio e espancou manifestantes que na madrugada desta terça-feira bloquearam a passagem de comboio carregado de carvão da mineradora brasileira Vale Moçambique em protesto ao não cumprimento pela empresa das promessas feitas para o reassentamento de mais de 700 famílias no bairro de Cateme, distrito de Moatize, província de Tete”, SAVANA edição n.º 940.

Se por um lado, a aprovação do decreto acima referido pode ser considerada um grande passo em frente, por outro, é notória e preocupante a fraca capacidade de cumprimento e de fazer cumprir as leis em Moçambique.

Mosca e Selemane (2011: 51) afirmam que:

“Os reassentamentos podem ser considerados como reservas de mão-de-obra barata, com baixos custos de transporte e, eventualmente, fáceis de recrutar. Apenas uma visão governativa e empresarial de curto alcance não se preocupa com o bom relacionamento dos agentes económicos com a população, pela melhoria da qualidade de vida dos potenciais futuros trabalhadores. Ou, hipoteticamente, manter as pessoas em situação de pobreza pode constituir uma forma de manter baixo o custo das oportunidades de trabalho, permitindo a prática de salários reduzidos.”

Nos reassentamentos, as empresas mineradoras constroem casas, centros de saúde e escolas. Algumas contribuem na construção da estrada entre a zona do reassentamento e a estrada mais próxima. Abrem poços de água. Entendem estas e outras obras como parte do que designam por responsabilidade social corporativa ou empresarial⁵¹. Em termos de princípio, é discutível se devem ser as empresas multinacionais a construir essas infra-estruturas ou se isso é função do Estado alocando parte das receitas dos impostos para benefícios das comunidades directamente afectadas ou das verbas que legalmente estão estabelecidas reverterem para as comunidades. Argumentam que possuem centros e acompanhamento médico nas minas e refeitórios. Porém estas acções

⁵¹ “Como resultado da crescente concentração no sector extractivo e desenvolvimento social, ao longo da última década ou mais, a RSE (Responsabilidade Social Empresarial) surgiu como um enquadramento para a formulação e execução de um papel mais alargado do sector empresarial na sua contribuição para os elementos socioeconómicos do desenvolvimento social. De uma perspectiva empresarial a RSE, quando efectivamente aplicada, permite que a empresa extractiva opere sem interrupções e desfrute de uma melhor reputação nos círculos governamentais e perante o público investidor.

No entanto, a experiência mostra que a resposta de algumas empresas ao novo imperativo de RSE é por vezes problemática, na medida em que em alguns países os enquadramentos de RSE foram mal definidos, não contém indicadores mensuráveis e métodos de avaliação, estão em aberto em termos de expectativas, custos, intervenientes e resultados, desviam a atenção do negócio principal e são, aparentemente, impossíveis de implementar com sucesso.

A RSE agora é muitas vezes vista como um enquadramento adequado dentro do qual se pode incorporar estas aspirações. A RSE pode orientar de forma apropriada o investimento social e ambiental num contexto de um investimento comercial viável. Pode fornecer o enquadramento

Ao mesmo tempo, a RSE fornece um enquadramento no qual as exigências de desenvolvimento sustentável são cumpridas. Pode garantir que a extracção seja conduzida de forma ambientalmente sustentável. Pode fornecer o enquadramento no qual o crescimento inclusivo pode ser alcançado, onde as comunidades prosperam e os meios de subsistência são melhorados. Pode fornecer o enquadramento legal onde práticas justas são adoptadas e respeitadas, e onde os direitos humanos e princípios empresariais responsáveis são respeitados” (InterPraxis Consulting 2012).

devem ser compreendidas como vantajosas para as empresas como meio de evitar maiores índices de absentismo, maior produtividade, mais controlo/fidelização sobre os operários e técnicos.

No concernente à responsabilidade social dos grandes projectos, Selemane (2012b) faz uma crítica ao estudo encomendado pelo Ministério dos Recursos Minerais (MIREM) às empresas de consultoria Inter Praxis e Do It, tanto nos aspectos metodológicos, de constituição da equipe de trabalho, como de questões de princípio, filosofias e concepções ideológicas subjacentes às propostas e ao objectivo/eficácia do relatório como instrumento de gestão do MIREM. A síntese das críticas está patente na frase citada após o título do artigo: “As empresas [extractivas] estão no negócio para terem lucro e não para fazer projectos sociais”.

O debate acerca da responsabilidade social centra-se em saber, ou definir (legislar), em cada caso, os limites do papel das empresas, do Estado e das comunidades, sabendo que as primeiras têm responsabilidades de restituir as condições ambientais e ecológicas (caso a exploração produza externalidades ambientais negativas), assegurar a continuidade dos processos produtivos económicos e sociais encontrados, indemnizar pelos danos causados e perdas de condição económica e social presente e futura, estabelecer relações com o tecido económico e social que assegure estabilidade para o exercício das suas funções.

Ao longo deste texto transparece, claramente, que a responsabilidade das empresas mineradoras não está sendo tomada em consideração. Tão pouco existe capacidade, vontade ou transparência que permitam ao Estado ter intervenções prudentes e benéficas para os cidadãos em questões relacionadas com o ambiente, a transparência, os conflitos laborais. Os reassentamentos indicam que as mineradoras não assumem a sua responsabilidade social e o Estado não faz cumprir e/ou nem tem legislação para o efeito. As autoridades reagem negativamente às observações da sociedade civil e das comunidades, demonstrando pouca abertura e espírito democrático.

1.5. Produção Alimentar

A relação entre os grandes projectos e a produção agrícola e a segurança alimentar deve ser precedida de uma breve análise da política agrária e da evolução da agricultura

a fim de verificar-se se existiram mudanças significativas após o início dos grandes projectos no país.

É feito um pequeno resumo dos elementos principais da política agrária moçambicana, os resultados e quais os sinais de mudança com a entrada em funcionamento dos grandes projectos.

1.6. Política agrária

A política agrária ao longo das últimas três décadas tem-se revelado descontínua e errática (Mosca 2010). A prioridade do sector agrário nas políticas de desenvolvimento e prevista na Constituição da República⁵² não tem sido correspondida com acções condizentes. A alocação de recursos do orçamento do Estado (do investimento público e da cooperação⁵³, privado⁵⁴ e do crédito) revela essa secundarização da agricultura, Mosca (2010) e Cassamo⁵⁵ (2012).

Não são conhecidas acções de regulação e medidas eficazes de redução das distorções dos mercados e preços agrícolas. A privatização foi caótica e, durante anos, sem alternativas de estratégia para as principais culturas até então produzidas em monopólios estatais (açúcar, algodão, avicultura caju, chá, citrinos, madeiras, etc.)⁵⁶.

Em relação aos pequenos produtores, não são evidentes políticas de incentivo para a organização em associações, programas de investigação com escala e adaptados às

⁵² Desde a independência que a agricultura é considerada a “base do desenvolvimento nacional”, conforme é mencionado no Artigo 103, Número 1 da Constituição da República de Moçambique. No Número 2 do mesmo Artigo, especifica-se que “O Estado garante e promove o desenvolvimento rural para a satisfação crescente e multiforme das necessidades do povo e o progresso económico e social do país”.

⁵³ Sendo Moçambique um país com grande dependência de recursos externos (investimento directo estrangeiro, cooperação e donativos), entre 2005 e 2011, a agricultura foi contemplada com 7,6% do total de influxos da cooperação, (ODAmoz, 2008).

⁵⁴ Entre 1992 e 2003, a agricultura representou 9,8% do investimento total realizado e aprovado pelo Centro de Promoção do Investimento (CPI), Mahomed (s/ data). Num período mais amplo (entre 1990 e 2005), Almeida Matos (s/ data) refere que o IDE na agricultura representou sensivelmente a mesma percentagem: 8,9%.

⁵⁵ Cassamo faz uma análise detalhada da alocação de recursos do Estado, com incidência para o sector agrário, tendo chegada às seguintes conclusões mais relevantes para o objecto deste texto: (1) o volume de recursos não está em consonância com a constituição da República, com o discurso político, nem com as recomendações da reunião de presidentes da União Africana de Maputo realizada em 2003; (2) os recursos da agricultura não são alocados às regiões de maior potencial produtivo; (3) existem ineficácias e aplicações indevidas do orçamento que alcançam, em alguns anos, cerca de 40% do orçamento total da agricultura.

⁵⁶ Os níveis de produção das culturas de exportação sofreram quedas de produção para menos de 10% do potencial produtivo e de volumes já realizados antes e depois da independência (princípio dos anos oitenta). O discurso oficial enfatiza os efeitos do conflito armado interno (1976-1992) e a mudança da situação internacional (queda do muro de Berlim, crise internacional, etc.) para justificar a evolução da agricultura. Porém, a ausência de políticas agrárias e de investimentos (internos e externos) é também um factor.

condições locais⁵⁷, ampliação da extensão rural⁵⁸ como um dos mecanismos indutores da inovação tecnológica e outros serviços de promoção da produção e dos rendimentos das famílias.

Mosca (2011:85) observa:

“Em termos de gestão dos instrumentos de política económica, não foram em 35 anos definidas políticas de subsídios ou de benefícios fiscais à agricultura. Não existiram

incentivos e apoios à modernização tecnológica depois das reformas económicas em 1987⁵⁹. Algumas políticas, como a sobrevalorização da taxa de câmbio, foram negativas para a agricultura⁶⁰. Não houve uma política de utilização de regadios e de água pelos agricultores⁶¹. As zonas de maior potencial produtivo, mais populosas e com melhor acesso aos mercados e infra-estruturas, não foram priorizadas na alocação de recursos. Não existem políticas assistencialistas ou de discriminação positiva para o desenvolvimento das zonas com *handicaps* de diversa ordem (baixo potencial produtivo, menor densidade de infra-estruturas e demográfica, de serviços públicos, factores de interioridade, etc.). A

⁵⁷ “Um estudo da despesa pública na agricultura, elaborado pelo Banco Mundial (2011), indica que a investigação agrária recebia apenas 0,24% do Produto Interno Bruto gerado pela Agricultura (AgPIB), o que corresponde a 3 vezes menos a média da África Sub-Sahariana. Os países desenvolvidos, com 1,99%, estão próximos do investimento considerado ideal (2%) para obter os resultados desejados na investigação e inovação agrária” (Uaiene 2012).

⁵⁸ Uaiene, Arndt e Masters (2009) e Cunguara (2011) concluem que a extensão pode permitir um incremento de rendimentos dos beneficiários em cerca de 12%, muito embora se admita que os serviços de extensão estão, geralmente, associados ao fornecimento de insumos. Cunguara (2011:51) afirma: “... Moçambique possui menos de um pesquisador agrário por 50 mil habitantes, comparado com 1:2500 na vizinha África do Sul e 1:400 nos países desenvolvidos”. No mesmo trabalho Cunguara (pág. 51) revela: “Em 2008, apenas 8% dos produtores foi visitado por extensionistas, comparado com 15% em 2005 Cunguara & Hanlon (2010). Apenas um terço dos distritos rurais está sendo atendido pelos serviços públicos de extensão (Gêmo, Eicher & Teclerian 2005). A extensão rural está, deste modo, a perder a oportunidade de contribuir para o aumento da produtividade agrícola dos produtores, mediante a difusão de tecnologias melhoradas”.

⁵⁹ A partir de 1987 implementou-se o Programa de Ajustamento Estrutural (designado “nacionalmente” por Programa de Reabilitação Económica – PRE). A filosofia, concepção e medidas aplicadas são semelhantes às praticadas em outras economias sob os auspícios do FMI e do Banco Mundial. Para uma leitura sobre o caso moçambicano, veja Mosca (2005).

⁶⁰ Foi anteriormente mencionado que um estudo da USAID (2011a) estima uma sobrevalorização de cerca de 11% da taxa de câmbio, tendo concluído acerca dos efeitos sobre as exportações, preços dos bens de consumo (em concorrência com os produtores nacionais), etc. Mosca e Máriam (2013:43) concluem sobre a relação entre os preços locais e os internacionais (onde a taxa de câmbio tem grande importância): “Em 2010 os preços dos produtos analisados no mercado internacional, nomeadamente milho, arroz e amendoim, eram mais baixos que os praticados no mercado nacional. Em 2011 verificou-se a situação contrária para o milho e o amendoim, ou seja, os preços praticados internamente eram mais baixos que os internacionais. No entanto, o mesmo não se verifica para o arroz, pois, apesar do preço internacional ter aumentado de 2010 para 2011, este manteve-se inferior ao preço do mercado nacional. Em resumo, pode afirmar-se que, regra geral, os preços internacionais possuem flutuações que colocam os preços internos acima ou abaixo dos praticados internacionalmente. Isto é, a competitividade da produção local não está assegurada”.

⁶¹ Segundo o inventário nacional de regadios de 2003, existiam, então, cerca de 118 mil hectares de terras infra-estruturadas e, apenas, cerca de 40 mil hectares (perto de 34%) estavam sendo utilizados (Mosca (2010). Em 2010 elaborou-se o documento do Ministério da Agricultura (2010) *Estratégia de Irrigação* e, a partir de então, existem grandes financiamentos com recursos externos (principalmente do Banco Mundial) para a reabilitação e construção de regadios”.

investigação agrária foi secundarizada e não foram estruturados mecanismos de transferência tecnológica, não obstante terem existido importantes acréscimos no capital de conhecimento produzido”⁶².

Nas palavras de Mosca (2012: 42 e 43), os camponeses e trabalhadores rurais, os pequenos e micro empresários formais e informais, não constituem bases de alianças do poder. Estão, na sua grande maioria, excluídos do modelo de crescimento e do padrão de acumulação, o que se reflecte na evolução da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, comparado com os centros urbanos entre 2003 e 2008⁶³.

A segurança alimentar não possui reservas físicas e/ou alimentares. A nível das famílias (dos pequenos produtores agro-pecuários), não obstante as limitações, apenas 12,3% afirmaram não possuir qualquer estratégia para aliviar a falta de alimentos, INE (Censo Agro-Pecuário 2011). Das estratégias das famílias, ressalta-se a procura de outras actividades fora da exploração agro-pecuária (7,05% do total das explorações), 6,5% socorrem-se de poupanças, 6,46% procura aumentar o factor trabalho através da ajuda mútua com pessoas de outras famílias e 4,23% reforçam o trabalho com membros do agregado familiar, INE, Censo Agro-Pecuário (2011). O empresário empreendedor schumpeteriano é muito escasso, o que reforça as dificuldades para a empresarialização e transformação estrutural da pequena exploração.

1.7. Evolução recente do sector agrário

Os factos acima apresentados reflectem-se nos resultados do sector ao longo dos últimos anos. Por exemplo, são de destacar os seguintes factores:

- Dados da FAO, apresentados na Estratégia de Desenvolvimento Rural (Governo de Moçambique 2007: 11), revelam que a produção agrícola por habitante em Moçambique, entre 1970 e 2003, decresceu aproximadamente 50%. Os valores de 2003 são inferiores aos apurados pela FAO para o ano de 1980;
- A produção da maioria dos bens exportáveis ainda não recuperou os níveis verificados nos anos setenta. São os casos, por exemplo, do algodão, chá, caju, citrinos, copra e sisal;

⁶² Para uma leitura desenvolvida sobre a evolução da pequena agricultura em Moçambique ao longo da última década, veja Mosca (2012b).

⁶³ Mais abaixo estão indicadas algumas informações estatísticas sobre este assunto.

- A produção por hectare tem sofrido ligeiras mudanças, geralmente com redução da produtividade. Entre 1991/1992 e 2007/2008, segundo Uaiene (2012:57), o milho passou de 620 quilos por hectare para 450 O arroz de 1.280 quilos para 640. A mapira (sorgo) de 520 para 340 quilos. Segundo a 3ª avaliação nacional da pobreza (2010), o índice de produtividade da produção de calorias baixou em 15% entre 2002 e 2008. Para o mesmo período, a mesma fonte indica que a produção de calorias *per capita* diminuiu em 6,3%;
- Em termos percentuais, a pobreza estabilizou entre 2002 e 2008 a uma taxa de 54,1 e 54,7% respectivamente, Ministério da Planificação e Desenvolvimento (2010). Porém, em termos absolutos houve um aumento da pobreza em cerca de 2,8 milhões de pessoas, Mosca *et al* (2011). Isto é, o crescimento económico médio de entre 6 e 8% por ano, durante o mesmo período, não absorve a mão-de-obra “entrante” no mercado de trabalho e é gerador de mais pobreza. Os dados da 3ª Avaliação Nacional da Pobreza, Governo de Moçambique (2010), indicam uma taxa de pobreza rural maior que nas cidades (56,9% e 49,6%, respectivamente), menores desigualdades sociais (0,367 e 0,581 do coeficiente de Gini), um agravamento da pobreza no meio rural (passou de 55,3% em 2002-03 para 56,9% em 2008-09) enquanto que, no mesmo período, aconteceu uma redução da pobreza de 51,5% para 49,6% no meio urbano;
- O défice da balança comercial alimentar entre 2000 e 2010 aumentou, tornando o país mais dependente da importação de bens alimentares, Mosca e Bruna (2012);
- Grande parte da indústria agro-alimentar paralisou após os anos oitenta do século XX. Assim aconteceu com a indústria do caju, têxtil, dos citrinos (sumos e preparação para exportação), do chá, entre outras⁶⁴.

A utilização de insumos, de tracção animal ou meios não manuais de realizar o manejo da terra, de crédito e a quantidade das principais infra-estruturas produtivas, diminuíram ou mantiveram-se sensivelmente em níveis semelhantes ao longo dos últimos anos (INE 2011).

⁶⁴ Várias razões existem para o colapso de quase todos os ramos da agro-indústria. O conflito armado, as privatizações caóticas e sem estratégias alternativas, (Mosca 2010), decisões governamentais impostas pelas instituições de Bretton Woods, como no caso do caju (Leite 1999; Fauvet e Mosses 2004), a importação de roupa usada e a diminuição da produção de algodão, foram, porventura, as razões mais importantes. Para uma visão geral sobre as privatizações em Moçambique, veja Pitcher (2000 e 2003) e Castel- Branco, Cramer e Hailu (2001).

Considerando esta evolução dos factores de produção, é de supor que os aumentos de produção total que se possam ter verificado entre 2000 e 2010 são resultantes de aumentos dos factores trabalho e terra, com eventuais reduções da relação capital/trabalho e capital/terra, isto é, assiste-se a uma intensificação do factor trabalho e da expansão da superfície. Esta primeira constatação, através do método dedutivo e fundamentada em dados estatísticos primários, permite ainda concluir que não existiram transformações estruturais positivas na agricultura e, em particular, na pequena exploração.

Em resumo, a agricultura desempenhou em menor dimensão o seu papel básico de assegurar a alimentação, fornecer matérias-primas à agricultura e contribuir positivamente para a balança de pagamentos no período entre 2001-2010, considerando as décadas anteriores.

1.8. Produção e segurança alimentar pós grandes projectos

Seria prematuro analisar de forma conclusiva sobre a relação entre grandes projectos e a produção e segurança alimentar. Porém, existem alguns sinais e comportamentos económicos que indiciam a hipótese de que os grandes projectos podem secundarizar ainda mais a produção e a segurança alimentar. Esta hipótese baseia-se nos seguintes elementos de análise: (1) no discurso político; (2) nas políticas e medidas de política económica; e, (3) na actuação dos grandes projectos nos locais onde se implantam.

O eixo do discurso político alterou-se da agricultura como “base de desenvolvimento” para os grandes projectos. Em Maputo multiplicam-se workshops e conferências sobre este tema. As empresas de consultoria desdobram-se para cativar os novos potenciais clientes bilionários⁶⁵. Investigadores e centros de estudo centram agora as suas atenções nas diferentes problemáticas em redor dos mega projectos. As elites políticas e económicas parecem eufóricas pelas expectativas de Moçambique se tornar um país rico e procuram negócios e especulação com a venda/aluguer de licenças de exploração mineira por milhões de dólares⁶⁶.

⁶⁵ Um técnico jurista do escritório de advogados Sal & Caldeira, baseado em Maputo, publicou um texto num boletim do seu escritório em que, em nome da estabilidade, defendia a não renegociação dos contratos, acusando de irresponsabilidade as vozes que defendem a renegociação. Afirma, no fim do texto, que a busca de milhões de dólares a curto prazo podem-se sacrificar biliões de dólares no futuro.

⁶⁶ Existe um documento “não oficial” que revela os licenciamentos para mineração na província de Tete, cobrindo grande parte do território provincial. Uma parte significativa dessas licenças pertencem a famílias e nomes da política e dos negócios que buscam renda pois não possuem capital, conhecimento ou qualquer intenção de investir no sector.

A cooperação externa repensa a estratégia de cooperação com o Estado moçambicano. Vários países tradicionalmente cooperantes com o Estado anunciam a redução do apoio directo ao governo através de fundos alocados ao orçamento do Estado e preferem a cooperação directa através de projectos. Vários serviços importantes do Ministério da Agricultura (por exemplo, a investigação e a extensão rural), que dependem, em grande parte, de recursos externos (podendo chegar a 80% dos respectivos orçamentos), poderão vir a ser afectados no novo cenário da cooperação.

Estes efeitos – retirada gradual da ajuda externa do apoio directo ao orçamento do Estado – traduzir-se-ão, certamente, em baixas das receitas orçamentais, excepto se a máquina tributária aumentar a sua eficácia contra a fuga ao fisco, a corrupção baixar⁶⁷ e existirem grandes aumentos do volume de impostos. Esta última possibilidade não é previsível pelas seguintes razões: (1) o crescimento económico tem tido, nos últimos anos, uma tendência de desaceleração (Mosca, Abbas e Bruna 2011); (2) as taxas de impostos já são consideradas elevadas (32% de Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas); e, (3) existirem renegociações sobre as cláusulas fiscais. Esta última possibilidade é, certamente, a mais provável, desde que exista a renegociação das condições fiscais.

O contributo fiscal dos mega projectos não tem, nem terá nos próximos 5 a 10 anos (excepto se houver renegociação dos contratos nesse sentido), grande significado, afectando a capacidade do Estado para intervenções fortes na agricultura e, em particular, na produção alimentar e na segurança alimentar. Sabe-se que todos os países desenvolvidos e os emergentes possuíram, e possuem, políticas de intervenção e apoios diversos à agricultura e ao meio rural (subsídios à produção, preços de garantia, protecção dos mercados internos, apoio de sustentação dos rendimentos aos agricultores, participação em investimentos de modernização do sector agrário, subsídios à exportação, etc.)⁶⁸. Os principais investimentos que se estão a realizar são,

⁶⁷ Pode-se ler no documento de Marcelo Mosse e Edson Cortez (2006: 16): “... a corrupção nas Alfândegas era caracterizada pela facilitação do contrabando, pela má classificação das mercadorias e pela sua subvalorização. Por outro lado, práticas de extorsão também foram e têm sido relatadas nos meios de comunicação social ligando-as a funcionários que conseguem estar na posse de informação delicada sobre um caso de contrabando”.

⁶⁸ Um exemplo destas políticas é a Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia na sua fase produtivista e, depois, na fase de sustentação à perda dos rendimentos da agricultura e, finalmente, os apoios às agriculturas biológicas (ou de conservação), plantação de florestas e o desenvolvimento de multiactividades no meio rural, como

ainda, principalmente financiados pela cooperação externa, como por exemplo a implementação da estratégia de irrigação.

O Estado pode possuir maiores reservas de divisas para importação de bens em situação de emergência e insegurança alimentar conjuntural⁶⁹. Porém, nas cheias verificadas no mês de Fevereiro de 2013 não foi evidente a existência de recursos para esse fim. O país recebeu ajuda alimentar e em dinheiro de parceiros internacionais e moveu uma campanha interna para a recolha de géneros alimentícios, e outros, em solidariedade para com as vítimas das cheias. Outros meios (helicópteros, barcos, carros bombeiros, etc.) foram muito escassos, o que pode revelar que os recursos não foram anteriormente canalizados para aumentos de capacidade em situação de insegurança.

A entrada massiva de recursos e, em particular, de divisas pode provocar, a prazo, a *Dutch Disease*, perigo que parece não ter sido ainda devidamente equacionado pela autoridade competente: o Banco de Moçambique. Por enquanto tal fenómeno ainda não aconteceu.

Os mega projectos aumentam a necessidade de investimentos em infra-estruturas, serviços, energia, transportes, habitação, entre outros. Estes aspectos requerem recursos financeiros elevados, o que implica a redução da disponibilidade para outros sectores e pode fazer aumentar as taxas de juro. Embora o financiamento dos mega projectos seja externo, existem múltiplas actividades que se desenvolvem em redor desses projectos que necessitam de crédito, cuja indisponibilidade reduz as possibilidades da agricultura e, pior ainda, dos pequenos produtores acederem a esses recursos.

O mesmo raciocínio é aplicável ao orçamento de investimento público. Pode, e tem, significado um maior endividamento do Estado perante a banca comercial, reduzindo o volume de moeda para financiamento ao sector privado e, com maior gravidade, para a agricultura e os pequenos produtores. A sobrecarga das infra-estruturas devido à intensidade do tráfego, circulação de camiões de grande tonelagem e deficiente

resposta às crescentes demandas do consumidor urbano e à necessidade de conservação da natureza e do ambiente. Para uma leitura sintética mas abrangente, veja Arnalte (2012).

⁶⁹ A USAID (2011) refere a importância para o país, e também para a (segurança alimentar), da constituição do fundo soberano a partir da entrada massiva de divisas que se verifica nos últimos anos. O governo ainda não teceu qualquer comentário sobre o assunto.

manutenção, principalmente das pontes e estradas e linhas férreas/portos, tem provocado deterioração acelerada das infra-estruturas.

A implantação dos mega projectos implica um aumento rápido da demanda de bens e serviços para a qual os sectores produtivos não estão preparados. Em consequência, os preços sobem rapidamente (Mosca e Selemane 2011), afectando com maior gravidade os grupos sociais de menor rendimento (“imposto da inflação”).

Por outro lado, o crescimento da procura representa novas oportunidades de negócios de várias escalas, incluindo das economias informais. Seria importante conhecer o balanço dos custos (perda de poder aquisitivo, imigração e criação de desemprego por escassa procura de trabalho por parte das empresas mineradoras e dos prestadores de serviços e grupos sociais afectados) e os beneficiários dos pequenos negócios. As percepções e observações podem induzir à hipótese de um balanço negativo e para um aumento das desigualdades sociais por se tratar de um modelo de crescimento não inclusivo.

A situação dos cidadãos reassentados é grave⁷⁰. Este texto apresenta evidências sobre as perdas de áreas sem indemnizações e a alocação de parcelas de inferior qualidade para a agricultura, dificuldade de acesso à água, aumento das distâncias aos mercados e serviços, perda de negócios, aumento do custo dos transportes e perdas de tempo em viagens (quando existe transporte). As escolas e centros de saúde construídos não são diferentes dos existentes nos locais de origem. As casas, mesmo que construídas com material de construção convencional, são objecto de fortes reclamações e protestos dos utentes. Estes são aspectos evidentes de perdas de capacidade produtiva, de oportunidades e de bem-estar da população reassentada.

Se neste momento inicial existirem já cerca de duas mil famílias reassentadas, a massificação da exploração mineira poderá abranger grande parte da área e da população da província de Tete, o que constituirá um problema complicado. A ausência, até agora, de um planeamento físico do território, poderá implicar reassentamentos duplos e triplos (a mesma população ser reassentada mais que uma vez), destruição de

⁷⁰ Para uma leitura mais aprofundada sobre os reassentamentos, veja Mosca e Selemane (2011), *El Dorado Tete. Os mega-projectos de mineração*.

infra-estruturas para permitir a exploração mineira⁷¹, secundarização de outras actividades a coberto da Lei conforme referido neste texto.

2. Conclusão

Não existem ainda estudos para permitir conclusões, com alguma fiabilidade, acerca das relações entre a exploração mineira e actuação da empresas mineradoras sobre a produção e a segurança alimentar.

No entanto, existem evidências específicas e dados estatísticos secundários que permitem induções sobre as perguntas a que este texto procura responder. As observações revelam sinais em sentidos semelhantes aos possíveis de obter através do método indutivo.

Tudo indica que os grandes projectos não têm contribuído para alterações significativas na política agrária, na produção e na segurança alimentar, tanto ao nível dos produtores reassentados, como ainda por uma maior alocação de recursos (orçamento do Estado, crédito, investimento privado, etc.) para esses objectivos.

Pode-se sugerir um agravamento (pelo menos relativo) da pobreza, das oportunidades de negócio dos pequenos produtores e do bem-estar. O sector extractivo (exploração mineira e grandes projectos) no discurso político tornou-se dominante, em prejuízo da agricultura e de ‘contar com as próprias forças’.

Atravessa-se um período de euforia pela descoberta de importantes reservas de recursos naturais e existem sinais de alguns perigos, como seja o endividamento do Estado na expectativa de receitas futuras, o risco da doença holandesa e o aprofundamento de comportamentos de novo-riquismo no seio das elites políticas e económicas.

Está-se a configurar, ou a reforçar, uma estrutura económica mais dependente do exterior, baseada na exploração de um número reduzido de recursos naturais e

⁷¹ Fala-se da transferência do actual aeroporto de Tete para outro local de modo a permitir a exploração de carvão que se encontra debaixo dele.

exportação de *commodities* cuja competitividade assenta na mão-de-obra local barata e pobre. Um modelo não muito diferente da colonização do século XIX.

A relação com as multinacionais, a perda relativa de importância da cooperação externa, a debilidade das organizações da sociedade civil embrionárias, e a, ainda, frágil cidadania, têm facilitado a tendência para agravamento da falta de transparência dos contratos.

Aconteceram repressões violentas sobre manifestantes descontentes com os reassentamentos, existem relações perigosas entre a governação aos diferentes níveis e as empresas mineradoras, especulação imobiliária de licenciamentos de terras para a exploração mineira, suspeitas de corrupção de alto nível, reforço do controlo sobre a informação, entre outros sinais, que indiciam uma governação mais musculada e maior défice de valores democráticos.

As primeiras evidências, e a curto prazo, revelam sinais, não apenas do empobrecimento da população vizinha dos grandes projectos, como da economia de Moçambique. A contabilização, por um lado dos benefícios resultantes da entrada de capitais devido aos escassos impostos pagos, da construção de infra-estruturas, do pouco emprego gerado, da pouca, ou nenhuma, transferência tecnológica e empoderamento por parte dos moçambicanos, da formação numa lógica empresarial e das escassas acções de solidariedade e de responsabilidade social e, por outro lado, a perda de património (recursos naturais), os efeitos ambientais, as perdas de bem-estar da população reassentada, o mal-estar e ambiente de suspeita, as perdas de democraticidade, fazem duvidar acerca dos resultados positivos dos mega projectos sobre a economia, a sociedade, o ambiente, as instituições e a democracia.

Não obstante, seria desejável que os recursos naturais, em vez de serem uma maldição, fossem uma bênção. Por agora, tudo indica que se está mais num percurso de maldição. E a “pergunta de um milhão de dólares” será: é possível que as riquezas naturais de Moçambique sejam uma bênção para o país e para os moçambicanos de hoje e de amanhã?

Bibliografia

Abbas, M. 2013. “Determinantes do crescimento económico em moçambique no período 2000 – 2010”. Em *Economia Moçambicana 2001 – 2010: um mix de populismo económico e mercado selvagem*, Capítulo II, de João Mosca Máriam Abbas e Natacha Bruna. Escolar Editora. Maputo.

Abbas, M. 2013a. “Investimento” Em *Economia Moçambicana 2001 – 2010: um mix de populismo económico e mercado selvagem*, Capítulo V, de João Mosca Máriam Abbas e Natacha Bruna. Escolar Editora. Maputo.

Agência Francesa para o Desenvolvimento. 2009. *Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento Sustentável em Moçambique*. Seminário sobre Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento. 24 de Fevereiro.

Arnalte, E. 2012. “Políticas agrícolas na União Europeia: lições para Moçambique”. Em *Contributos para o debate da agricultura e do desenvolvimento rural*, Mosca, João (coordenação). Escolar Editora, publicação do Observatório do Meio Rural. Maputo.

Banco Mundial. 2011. *Mozambique Analysis of the Public Expenditure in Mozambique*. Report No. 59918-MZ.

Abdula, M., Abbas, M. e Bruna, N. 2011. Competitividade da Economia Moçambicana. Debates N° 4. Universidade Politécnica. Maputo.

Agence Française de Développement e Mines Paris Recursos Naturais. 2009. *Meio Ambiente e Crescimento Sustentável em Moçambique*. Seminário sobre Recursos Naturais, Meio Ambiente e Crescimento acolhido pelo MICOA – 24 de Fevereiro de 2009.

Bolnick, B. 2009. *The Motivation for Investments in Mozambique: The Role of Fiscal Incentives*. Preparado pela Nathan Associates, Inc. para o Projecto de Comércio e Investimento da USAID/Mozambique.

Bond, P. 2008. *El saqueo de África*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.

Brito, L. 2009. Moçambique: de uma economia de serviços a uma economia de renda, IDEIAS. Boletim N.º 13. IESE. Maputo.

Bruna, N. 2013. “Ambiente de negócios e competitividade da economia moçambicana”. Em *Economia Moçambicana 2001 – 2010: um mix de populismo económico e mercado selvagem*, Capítulo III, de João Mosca Máriam Abbas e Natacha Bruna. Escolar Editora. Maputo.

Bruna N. 2013a: Balança de Pagamentos de Moçambique, 2001-2010. *Debates*, N.º 13. Universidade Politécnica. Maputo.

Buur L., Baloi O. and Tembe C. M. 2012. Mozambique Synthesis Analysis: Between Pockets of Efficiency and Elite Capture. DIIS Working Paper 2012:01.

Callaghan, C. 2011. Mozambique Mineral Scan Report. Produced by Trade Mark Southern Africa.

Cassamo, A. 2012: *Despesas Públicas no Sector Agrário: Natureza, Desafios e Oportunidades*. ISCTEM, tese de mestrado. Maputo.

Castel-Branco, C. N. 2010. Economia Extractiva e Desafios de Industrialização em Moçambique”. Cadernos IESE N.º 1. Maputo.

Castel-Branco, C. 2010a. *Porosidade da economia e desafios da apropriação, mobilização e utilização do excedente* Carlos Nuno Castel-Branco. Seminário sobre “Economia extractiva, acesso à informação e cidadania” Tete, 05 de Outubro. Tete.

Castel-Branco, C. 2012. *Complexo Extractivo-Energético e as Relações Económicas entre Moçambique e a África do Sul*. II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). Apresentação em *power point*. Maputo.

Castel-Branco, C. e Cavadias, E. 2009. *O papel dos mega projectos na estabilidade da carteira fiscal em Moçambique*. II Seminário Nacional sobre Execução da Política Fiscal e Aduaneira. IESE. Maputo.

Castel-Branco, C. Cramer, C. e Hailu, D. 2001. “Privatization and Economic Strategy in Mozambique”. *Discussion Paper* No. 2001/64. World Institute for Development Economics Research.

Clements, Elizabeth Alice and Fernandes, B. 2012. *Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique*. Graduate Program in Geography – Universidade Estadual Paulista, Brazil.

Cunguara B. 2011. *Sector Agrário em Moçambique: Análise situacional, constrangimentos oportunidades para o crescimento agrário*. IFPRI, Maputo. Documento apresentado no “Diálogo sobre a Promoção de Crescimento Agrário em Moçambique”, 21 de Julho de 2011. Maputo.

Cunguara, B. and Hanlon J. 2010. *Poverty is not being reduced in Mozambique*. Universität für Bodenkultur, Vienna. Crisis States Research Centre.

Decreto 31/2012 de 8 de Agosto - *Regulamento sobre o Processo de Reassentamento resultante de Actividades Económicas*. Maputo.

Diário de Moçambique., 2012. *Camponeses montam barricada na empresa Rio Tinto em Benga*. 02 de Julho de 2012. Tete.

Fauvet, P. e Mosse, M. 2004. *É proibido pôr algemas nas palavras. Uma biografia de Carlos Cardoso*. Caminho. Lisboa.

Francisco, A. 2011. *Pauperização Rural em Moçambique da 1ª Década do Século XXI*. IDEIAS, Boletim N° 34, IESE. Maputo.

Gemo, H, Eicher, C. and Teclerian, S. 2005. *Mozambique’s experience in building national extension system*. Michigan, Michigan State University.

Governo de Moçambique. 2007. *Estratégia de Desenvolvimento Rural*. Governo de Moçambique. Maputo.

Governo de Moçambique. 2010. *3ª Avaliação Nacional da Pobreza. Resultados Principais*. MPD. Apresentação em power point. Maputo.

Hanlon, J. and Mosse, M. 2009. *Is Mozambique's elite moving from corruption to development?* UNU-WIDER Conference on The Role of Elites in Economic Development. Helsinki, Finland, 12-13 June.

Hanlon J. (Editor). 2011. *Mozambique most corrupt in region but Mozambicans have most trust in media*. MOZAMBIQUE 189. News reports & clippings. 30 Nov 2011.

Hanlon, J, and Norfolk. 2012. Confrontos entre produtores, Camponeses e Investidores na Zambézia, Norte de Moçambique, no Contexto de Pressões Relativas ao Lucro em Investidores

Europeus. Conferência Anual do Banco Mundial sobre a Terra e Pobreza”. Banco Mundial - Washington DC, 23-26 de Abril de 2012.

InterPraxis Consulting. 2012. Enquadramento de Política de SER. Recomendações para Política de SER para os Sectores Extractivos em Moçambique. Esboço do Relatório Final. Elaborado para o MIREM.

Instituto Nacional de Estatística (INE). 2011. Censo Agro-Pecuário 2009 – 2010: resultados preliminares. Moçambique. Maputo.

Jones S. and Tarp F. 2013. *Jobs and Welfare in Mozambique*. Country case study for the 2013 World Development Report. United Nations University. World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).

Jorge, R. 2012: “O mercado internacional de alimentos e efeitos sobre as economias em desenvolvimento”. Em *Contributos para o debate da agricultura e do desenvolvimento*

rural, Mosca, João (coordenação), Escolar Editora, publicação do Observatório do Meio Rural. Maputo.

Jubilee Debt Campaign. 2012. *Desenvolvimento de Quem? A fundição de alumínio da Mozal em Moçambique*. Justiça Ambiental, Jubilee Debt Campaign UK, Tax Justice Network. Londres.

Justiça Ambiental e União Nacional de Camponeses. 2011. OS SENHORES DA TERRA Análise Preliminar do Fenómeno de Usurpação de terras em Moçambique. Casos de Estudo. Maputo, Moçambique.

Kaarhus, R. 2011. *Agricultural Growth Corridors Equals Land-grabbing? Models, Roles and Accountabilities in a Mozambican case*. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing. Organised by the Land Deals Politics Initiative (LDPI) in collaboration

with the Journal of Peasant Studies and hosted by the Future Agricultures Consortium at the Institute of Development Studies, University of Sussex, 6-8 April 2011.

Kabemba, C. and Nhancale C. (s/ data). *COAL VERSUS COMMUNITIES: Exposing poor practices by Vale and Rio Tinto in Mozambique*. Southern Africa Resource Watch. Open Policy.

Kepa. 2010. *Illegal Capital Flight from Developing Countries*. Kepa, Service Centre for Development Cooperation.

Koch, L. 2011. *Natural resources and Capital flight from Mozambique - From resource curse to development*. IBIS. November. Maputo.

Leite, J. 1999. *A Guerra do Caju e as Relações Moçambique-Índia na Época Pós-Colonial*. Documento de Trabalho n.º 57, CESA, Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento. UTL, ISEG. Lisboa.

Mahomed, R. s/ data. *Tendências do Investimento privado em Moçambique*. Conferência apresentada na AMECON. Maputo.

Matos, A. s/ data. *Tendências do Comércio e do Investimento em Moçambique*. Austral Consultoria e Projectos. Maputo.

Ministério da Agricultura. 2010. *Estratégia de Irrigação*. Maputo.

Moorsom, T. 2012. The militarization of poverty in Africa. Issue 587. <http://pambazuka.org>.

Mosca, J. 2005. *Economia de Moçambique. Século XX*. Editora Instituto Piaget. Lisboa.

Mosca, J. 2010. *Políticas Agrárias de(em) Moçambique (1975-2009)*. Escolar Editores. Lisboa.

Mosca, J. 2011. “Políticas agrárias y câmbios en la agricultura de Mozambique (1975-2009)”. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 229, pp. 79-116. Madrid.

Mosca, J. 2012. “Ainda a qualidade do ensino superior”. *Semanário SAVANA*, Nº 967, coluna Economicando. 27 de Julho. Maputo.

Mosca, J. 2012a. *Economia Moçambicana 2001-2010: um mix de Populismo Económico e Mercado Selvagem*. *CEsA, Working Paper* Nº 114. Setembro 2012. Lisboa.

Mosca, J. 2012b. *Porque é que a produção alimentar não é prioritária?* Observador rural Nº 1. Observatório do Meio Rural. Maputo.

Mosca, J., Abbas, M. e Bruna, N., 2011. *Tendências Recentes da Economia Moçambicana*. Debates nº 6; Julho 2012. Universidade A Politécnica. Maputo.

Mosca, J., Abbas, M. e Bruna, N., 2012. *Orçamento do Estado de Moçambique. Análise 2001-2012*. Debates nº 10; Julho 2012. Universidade A Politécnica. Maputo.

Mosca, J., Abbas, M. 2013. *Preços e mercados de produtos agrícolas alimentares*. Observador Rural N° 3. Observatório do Meio Rural. Maputo.

Mosca, J. e Bruna, N. 2012. *BALANÇA COMERCIAL AGRÍCOLA: Para uma estratégia de substituição de importações?* Observador Rural N° 2. Observatório do Meio Rural. Maputo.

Mosca J., Matavel V. e Dada Y. 2013. *Algumas Dinâmicas Estruturais do Sector Agrário*. Observador Rural N° 4. Observatório do Meio Rural. Maputo.

Mosca, J. e Selemane, T., 2011. *El dorado Tete: Os mega-projectos de mineração*. CIP. Maputo.

Mosca, J. e Selemane, T., 2012. *Mega-projectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: O caso de Tete*. In De Brito, L. et al (Orgs.); *Desafios para Moçambique 2012*. IESE. Maputo.

Mosse Marcelo e Cortez, Edson. 2006. *Corrupção e Integridade nas Alfândegas de Moçambique*. Maputo, CIP.

Nuvunga, A. 2013. *Megaprojectos têm muitos e excessivos incentivos fiscais*. Newsletter 17. CIP. Maputo.

Ocampo, J. 2007. *La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana*. Revista de la CPAL 93. Diciembre.

Ossemane R. 2009. *Quão fiável é a análise de sustentabilidade da dívida externa de Moçambique? Uma análise crítica dos indicadores de sustentabilidade da dívida externa de Moçambique*. IDEIAS, Boletim N° 25, IESE. Maputo.

Pitcher, M. 2000. *Transforming Mozambique. The Politics of Privatization 1975-2000*. Cambridge University Press.

Pitcher, M. 2003. “Sobreviver à transição: o legado das antigas empresas coloniais em Moçambique”. *Análise Social*, vol. xxviii (168), pp. 793-820.

PNUD. Vários anos. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano*. PNUD.

Selemane, T. 2010. *Questões à volta da mineração em Moçambique. Relatório de monitoria das actividades mineiras em Moma, Moatize, Manica e Sussundenga*. CIP. Maputo.

Selemane, T. 2012. Verdadeira transparência precisa-se na indústria extractiva em Moçambique. Publicado no semanário Canal de Moçambique de 17 de Outubro de 2012, pág. 15.

Selemane, T. 2012a. A (ir)relevância da responsabilidade social dos mega-projectos. Publicado no semanário SAVANA de 7 de Dezembro de 2012, págs. 16-17.

Selemane, T. 2012b. Os mega-projectos de mineração em Moçambique: impactos sócio-economicos e demanda pela terra. Comunicação apresentada na conferência nacional sobre terra, organizada pela União Nacional dos Camponeses (UNAC), na Universidade Eduardo Mondlane, 27-28 de Novembro de 2012, em Maputo. Publicado no semanário SAVANA de 30.11.2012, pág. 7.

Selemane, T. 2013. Com enormes reservas, insuficientes vias de escoamento e sem estratégia – Moçambique tenta entrar na lista dos maiores produtores de carvão e gás. Boletim sobre o Processo Político em Moçambique n.º 53. CIP & AWEPA. Maputo.

Sonne-Schmidt, C., Arndt C., Magaua, M. 2009. *Contribution of Mega-Projects to GDP in Mozambique*. II Conference of IESE.

Sugahara G., e Francisco, A. 2011. *Envelhecimento Populacional em Moçambique: Ameaça ou Oportunidade?* IDEIAS, Boletim N.º 37p. IESE. Maputo.

Tanner, C., Myers G. and Oad R. 1993. *Land Disputes and Ecological Degradation in an Irrigation Scheme: a case study of state farm divestiture in Chokwe, Mozambique*. LTC Research Paper 111. Land Tenure Center. University of Wisconsin-Madison.

Uaiene, R. 2012. “Estrutura, conduta e desempenho da agricultura familiar em Moçambique”. Em *Contributos para o Debate da Agricultura e do Meio Rural*. Coordenação de João Mosca. Maputo, Escolar Editora, pp. 49-67.

Uaiene, R. N., Arndt, C., masters, W. 2009. “Determinants of Agricultural Technology Adoption in Mozambique”. Discussions Papers, Nº 67E, Ministério do Plano e Desenvolvimento, Direcção Nacional de Estudos e Análises de Políticas. Maputo.

USAID. 2011. Fundos Soberanos de Riqueza: Uma Necessidade para Moçambique? SPEED/Notes/2011/014. USAID. Maputo.

USAID. 2011a. Impact of Exchange Rate Fluctuations on the Economy of Mozambique. SPEED/Reports/2011/010. USAID. Maputo.

Vidal, J. 2010. A gigantesca corrida pela terra. Publicado no Jornal Brasil de Fato, edição de 18 a 24 de Março de 2010. Também se pode encontrar em <http://racismoambiental.net.br>.

Zorrilla, C., Álvarez P. e Acosta A.. 2012. “Siete mitos y mentiras alrededor de los megaproyectos Mineros”. *Otra América*. <http://otramerica.com>

World Bank. 2005, *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington: Conference Edition, 15 de Julho.

PORTUGAL

Segurança Alimentar

Pedro Falcato¹, Raquel Rosa² e

Rui Almeida³

Resumo

O conceito de segurança alimentar evoluiu significativamente no contexto europeu, estando agora relacionado com a salubridade dos géneros alimentícios ao longo de toda a cadeia alimentar. No entanto, e por ser um conceito bastante alargado, obriga-nos a uma abordagem global, incluindo factores como a optimização dos sistemas agrícolas vigentes, a sua sustentabilidade (económica, social e ambiental) e o envolvimento de estruturas, entidades e organizações com responsabilidade em toda a fileira da cadeia alimentar, desde a produção até à disponibilização de géneros alimentícios ao consumidor. Este capital de conhecimento pode, deve e está a ser aplicado nos países da CPLP.

Palavras-chave: segurança alimentar, cadeia alimentar, HACCP, formação e capacitação, tecnologias de informação.

Introdução

O conceito “Segurança Alimentar” tem evoluído ao longo dos tempos, passando de uma preocupação com a satisfação de necessidades alimentares básicas (disponibilidade de alimentos para garantir a vida) das sociedades humanas para incluir os aspetos relativos a questões nutricionais e de saúde das populações. Estamos portanto a salientar não só a necessidade imperativa de garantir alimentação à população, mas também a necessidade de criar condições para que esta alimentação seja equilibrada no aspecto nutricional e da saúde. Entretanto, a segurança alimentar passou a ter um significado mais lato, abrangendo ações como:

¹ Eng^o Agro-Industrial, sócio fundador da CONSULAI

² Eng^a Materiais, Coordenadora da área de Sistemas de Gestão da CONSULAI

³ Eng^o Agro-Industrial, sócio fundador da CONSULAI

- Otimizar a produção agrícola e agro-pecuária para aumentar a disponibilidade de alimento às populações
- Implementar cadeias de abastecimento alimentar para assegurar que os alimentos estão acessíveis a populações deslocadas dos grandes centros populacionais
- Contribuir para reduzir níveis de malnutrição da população através da melhoria das condições de acesso à alimentação, aos serviços primários de saúde, educação e saneamento básico
- Assegurar a segurança sanitária e a qualidade dos alimentos e da água para consumo
- Implementar programas de comunicação à população sobre a importância de consumir produtos seguros
- Envolver agentes políticos, estruturas do sistema científico, entidades privadas e organizações não-governamentais no sentido de contribuir para este desígnio

Recentemente, o relatório do *World Economic Forum* referia a importância de termos uma nova visão para a agricultura. Esta iniciativa reforça a importância crescente de uma agricultura ambientalmente e economicamente sustentável para que se possa disponibilizar às populações oportunidades de inclusão social e de acesso à segurança alimentar. Para concretizar esta visão, deverão ser envolvidas as diferentes instituições, nacionais e internacionais, bem como o sector privado em toda a sua extensão.



Figura 1 – Nova Visão para a Agricultura (World Economic Forum,

A segurança alimentar é hoje, cada vez mais, uma preocupação central na definição das políticas de desenvolvimento, com grande destaque para o sector agrícola e para o contato com os diferentes agentes da fileira agroalimentar, alterando hábitos e procedimentos relativos à produção, transporte, armazenamento, venda e consumo de alimentos.

1. A segurança alimentar no cenário europeu

Podemos afirmar que houve uma enorme evolução do conceito de segurança alimentar no cenário europeu, passando de uma noção de que a segurança alimentar significa que os géneros alimentícios são aptos para uso, para uma definição atual de que a segurança alimentar pressupõe a implementação de um conjunto de metodologias e boas práticas ao longo da cadeia alimentar, “da exploração agrícola à mesa”, ou como os ingleses proclamam “*from garden gate to dinner plate*”, de forma a garantir que os produtos consumidos são seguros, do ponto de vista alimentar, para o consumo.

Com vista a reforçar a proteção da saúde humana e o conseqüente grau de confiança dos consumidores, a União Europeia procedeu em 1993 à harmonização das normas gerais de higiene aplicadas aos géneros alimentícios, criando a Diretiva n.º 93/43/CEE, do Conselho, relativa à higiene dos géneros alimentícios.

Em Portugal, o cumprimento das regras de segurança alimentar começou a ser obrigatório em 1998, transpondo a diretiva n.º 93/43/CEE com a publicação do Decreto-Lei n.º 67/98, conforme referido no seu artigo 2.º: “A preparação, transformação, fabrico, armazenagem, transporte, distribuição, manuseamento e venda ou colocação à disposição do público consumidor de géneros alimentícios devem realizar-se em condições de higiene, de acordo com o Regulamento de Higiene dos Géneros Alimentícios, anexo ao presente diploma e que dele faz parte integrante”.

Em 2000, a Comissão das Comunidades Europeias publicou o Livro Branco sobre segurança alimentar, cujo princípio orientador era que a política de segurança dos alimentos devia basear-se numa abordagem global e integrada, ou seja, ao longo de toda

a cadeia alimentar. Este princípio baseava-se em alguns pressupostos importantes, entre eles:

- A rastreabilidade dos alimentos para consumo humano e dos alimentos para animais, bem como dos respetivos ingredientes
- A análise dos riscos como base da política de segurança dos alimentos:
- Avaliação dos riscos (pareceres científicos e análise das informações)
- Gestão dos riscos (regulamentação e controlo)
- Comunicação dos riscos

Em 2002, surge o primeiro regulamento europeu, o Regulamento CE n.º 178/2002 que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios.

O regulamento tem como objetivo “garantir um elevado nível de proteção da saúde humana e dos interesses dos consumidores em relação aos géneros alimentícios”. O seu artigo 2º define o que se entende por género alimentício: (ou «alimento para consumo humano»), qualquer substância ou produto, transformado, parcialmente transformado ou não transformado, destinado a ser ingerido pelo ser humano ou com razoáveis probabilidades de o ser. Este regulamento visava ser um documento enquadrador dos princípios gerais da segurança alimentar:

- Princípio da prevenção
- Princípio da transparência

O documento define também os requisitos de segurança dos géneros alimentícios, as responsabilidades em matéria de géneros alimentícios dos operadores das empresas do sector alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece o Sistema de alerta rápida, gestão de crises e situações de emergência.

Como o conceito de segurança alimentar e a forma como é assegurada em todo o mundo e em especial na Europa está sempre em evolução devido aos novos desafios com que se depara, em 2004 o Parlamento Europeu e do Conselho publicou o Regulamento (CE) n.º 853/2004 relativo à higiene dos géneros alimentícios. Este

regulamento define como obrigação geral para todos os operadores das empresas do sector alimentar assegurarem que todas as fases da produção, transformação e distribuição de géneros alimentícios sob o seu controlo satisfaçam os requisitos pertinentes em matéria de higiene estabelecidos no regulamento.

2. O Sistema HACCP

O Regulamento (CE) n.º 852/2004 relativo à higiene dos géneros alimentícios define os princípios HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*, ou seja, Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controlo) a considerar:

- a) Identificação de quaisquer perigos que devam ser evitados, eliminados ou reduzidos para níveis aceitáveis
- b) Identificação dos pontos críticos de controlo na fase ou fases em que o controlo é essencial para evitar ou eliminar um risco ou para o reduzir para níveis aceitáveis
- c) Estabelecimento de limites críticos em pontos críticos de controlo, que separem a aceitabilidade da não aceitabilidade com vista à prevenção, eliminação ou redução dos riscos identificados
- d) Estabelecimento e aplicação de processos eficazes de vigilância em pontos críticos de controlo
- e) Estabelecimento de medidas corretivas quando a vigilância indicar que um ponto crítico e controlo não se encontra sob controlo
- f) Estabelecimento de processos, a efetuar regularmente, para verificar que as medidas referidas nas alíneas a) a e) funcionam eficazmente
- g) Elaboração de documentos e registos adequados à natureza e dimensão das empresas, a fim de demonstrar a aplicação eficaz das medidas referidas nas alíneas a) a f)

Este regulamento vem ainda incentivar os Estados-membros a elaborarem códigos nacionais de boas práticas para a higiene e aplicação dos princípios HACCP. Os códigos de boas práticas pretendem definir um conjunto de medidas necessárias para garantir a segurança alimentar dos géneros alimentícios em todas as fases de produção, transformação, distribuição e venda.

Os códigos de boas práticas são normalmente desenvolvidos de forma setorial, refletindo as particularidades de cada área. Estes códigos foram sendo, ao longo dos anos, desenvolvidos pelas associações, da qual são exemplos, entre outros:

- Boas práticas para a conservação de produtos hortofrutícolas,
- Código de boas práticas da distribuição alimentar,
- Código de boas práticas para o processamento tecnológico dos azeites virgens,
- Manual de boas práticas de produção vitivinícola,
- Código de boas práticas para a restauração.

3. Certificação da segurança alimentar: referenciais e normas

A par do desenvolvimento de códigos de boas práticas sectoriais, os grandes grupos retalhistas sentiram a necessidade de definir um conjunto de regras a que os fornecedores deviam obedecer de forma a poderem garantir a qualidade e segurança alimentar dos produtos que eram colocados à venda nas suas redes de lojas.

Em 1998 o *British Retail Consortium* (BRC) desenvolveu um referencial com carácter obrigatório para todos os fornecedores dos retalhistas do Reino Unido que se mantém nos dias de hoje como um documento de referência para todos os operadores que atuam ou pretendem atuar no Reino Unido.

Também os retalhistas alemães e franceses, com a intenção de reduzir custos e trazer transparência a toda a cadeia alimentar desenvolveram um referencial, o IFS – *International Food Standard*, com a finalidade de assegurar que o fornecedor é capaz de fornecer produtos seguros, de acordo com as especificações e em conformidade com a legislação.

Em 2005, também a ISO - *International Organization for Standardization*, desenvolveu uma norma com o objetivo de harmonizar a um nível global os requisitos para a gestão da segurança alimentar em todos os elos da cadeia alimentar. A NP EN ISO 22000:2005 especifica os requisitos de um sistema de gestão da segurança alimentar que combina os princípios do sistema HACCP com os requisitos de boas práticas de fabrico dentro da estrutura de um sistema de gestão.

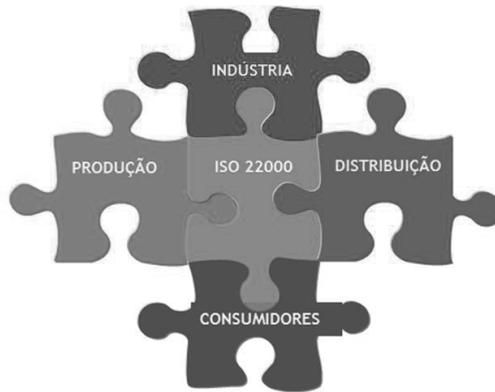


Figura 2 – Relação da ISO 22000 com as várias fases da cadeia

De uma forma sucinta, a ISO 22000 é constituída por três requisitos:

- Boas práticas de fabrico ou programa de pré-requisitos
- HACCP, de acordo com os princípios HACCP enunciados no *Codex Alimentarius*
- Sistema de Gestão

Esta norma faz parte da família ISO, estas possuem um tronco comum de requisitos a implementar, o que facilita a sua integração numa organização que já tenha outra norma da mesma família, como por exemplo a NP EN ISO 9001:2008 - Sistemas de Gestão da Qualidade. A integração pode facilitar o planeamento, a alocação de recursos, a definição de objetivos e a avaliação global da eficácia global da organização.

A implementação de qualquer um destes sistemas de gestão da segurança alimentar visa:

- Estabelecer um referencial comum com um sistema de avaliação uniforme
- Ser certificado por organismos independentes e auditores qualificados
- Assegurar a comparabilidade e transparência através da cadeia alimentar

Todos os referenciais de segurança podem ser integrados com outros sistemas, como o de gestão qualidade e ambiente, possibilitando uma resposta das organizações às solicitações dos clientes. Um sistema integrado de gestão do ambiente, qualidade e segurança alimentar é baseado nas normas de referência NP EN ISO 14001, NP EN ISO 9001 e NP EN ISO 22000. Estas normas são compostas por requisitos nas várias áreas de intervenção: ambiente, qualidade e segurança alimentar.

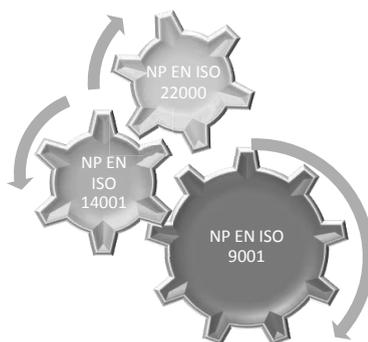


Figura 3 – Inter-relação das normas da família ISO

Este sistema dota as empresas das ferramentas necessárias, que lhes permitem produzir e comercializar produtos seguros, com qualidade e ambientalmente responsáveis. Um sistema integrado de gestão é qualquer sistema que integre mais do que um referencial normativo.

A segurança dos produtos agroalimentares na Europa foi abalada, nos últimos anos, por crises sucessivas na cadeia alimentar. De forma a restabelecer a confiança dos consumidores, é necessário evitar que estas situações sucedam com a regularidade e a gravidade dos últimos anos.

A melhor forma de o fazer é implementar sistemas de gestão da segurança alimentar, como o HACCP, ou outros sistemas mais evoluídos como os descritos atrás, ao longo de toda a cadeia alimentar, de forma a oferecer uma maior garantia de segurança alimentar ao consumidor.

O processo de implementação ocorre, normalmente, da seguinte forma:

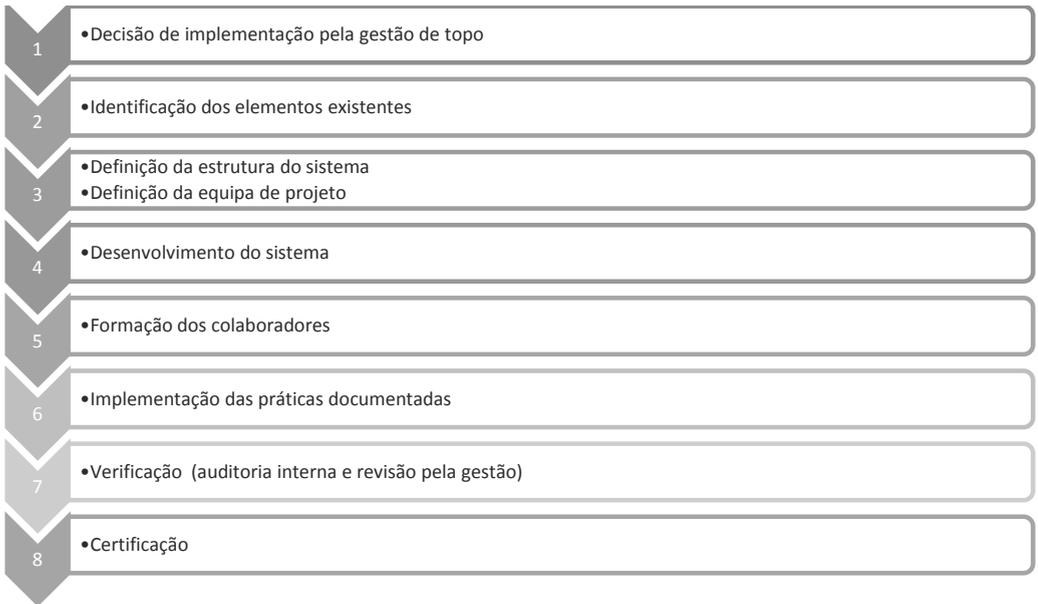


Figura 4 – Etapas do processo de implementação e certificação

Após a tomada de decisão, da gestão de topo, para implementar o sistema de gestão, esta deve disponibilizar todos os recursos necessários (humanos, materiais e outros). A 1ª etapa é a identificação e análise das práticas existentes na empresa. No final desta etapa é possível definir a estrutura do sistema e da equipa. Esta equipa deve ser multidisciplinar e abranger toda a hierarquia da empresa.

O desenvolvimento do sistema desenrola-se, implementando primeiro os requisitos comuns às 3 normas de referência, os requisitos transversais à organização e só depois os requisitos específicos de cada uma das normas do sistema integrado. Durante a fase de implementação é dada formação a todos os colaboradores sobre as novas metodologias e práticas definidas.

A Formação e Capacitação de técnicos e colaboradores envolvidos na cadeia alimentar é um factor vital para o sucesso da implementação de um sistema de segurança alimentar. Reforçar o conhecimento dos recursos humanos é valorizar o indivíduo e, simultaneamente, valorizar as empresas. A formação e capacitação são por isso investimentos com retorno:

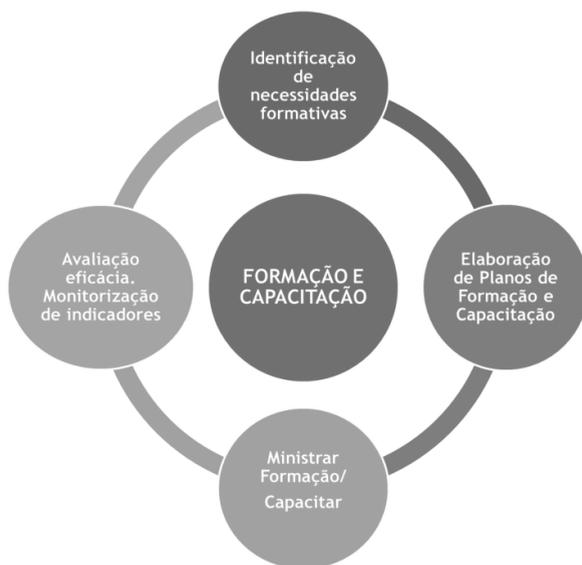


Figura 5 – Ciclo de formação / capacitação

No final da implementação é feita a revisão do sistema integrado e a auditoria interna. Caso seja detectada alguma não conformidade é feita a sua correcção e eventual alteração do sistema.

Após a implementação do sistema de gestão, torna-se fulcral que a organização olhe para o sistema não como um sistema estático mas sim como um sistema em constante mudança, com necessidade de ser revisto e avaliado periodicamente. A melhoria contínua do sistema deve ser um dos objectivos da organização. Sendo o cliente o motor da organização, salienta-se novamente a importância de garantir, de forma continuada, a satisfação do mesmo, indo em conta com o cumprimento dos requisitos legais, estatutários e especificações de clientes.

4. O papel ativo da CONSULAI no contexto da segurança alimentar em Portugal

A CONSULAI (www.consulai.com), constituída em 2001, é uma empresa de consultoria de referência nos setores agrícola, alimentar e florestal em Portugal. A empresa tem um papel dinamizador e de referência nos sectores alimentar, agrícola e florestal em Portugal, baseando a sua atuação em relações de parceria de longo prazo, proximidade e confiança com os seus clientes (mais de 450 clientes), passando por

todos os sectores da produção/transformação de produtos alimentares, e que incluem, além das pequenas e médias empresas dos sectores agrícola, alimentar e florestal, grandes empresas, fundações e instituições/organizações privadas, e entidades/organismos públicos.

Em Portugal tem-se observado uma evolução significativa de inúmeros projectos de implementação de sistemas de gestão da qualidade, ambiente, segurança alimentar e segurança, higiene e saúde no trabalho (NP ISO 9001 ▪ NP ISO 14001 ▪ NP ISO 22000 ▪ OHSAS 18001 ▪ Referencial BRC ▪ Referencial IFS), tendo por base um conhecimento profundo por parte dos agentes de toda a cadeia alimentar quer das Normas e Referenciais, quer da especificidade da implementação dos mesmos nos diferentes sectores da fileira agro-alimentar, desde a exploração agrícola, passando pelo processamento e armazenamento, até à distribuição e disponibilização para o consumo.

No desempenho das nossas funções somos frequentemente contactados por indústrias agroalimentares, que foram visitadas recentemente pela ASAE – Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica e antes desta pela Direcção-Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar, cujo incumprimento das exigências legais em matéria de segurança alimentar forçou a decisão de implementação de um sistema de gestão da segurança alimentar. Na verdade, até há bem pouco tempo, as indústrias agroalimentares implementavam sistemas de gestão da segurança alimentar quase unicamente porque a tal eram obrigadas por exigências legais.

Deste modo, e por não reconhecerem vantagens evidentes ao sistema de gestão da segurança alimentar, os responsáveis destas indústrias não participavam com o empenho necessário na sua criação, não permitindo a otimização da sua implementação nem o usufruir dos benefícios que daí poderiam advir. A decisão de implementação do Sistema acabava por ser suportada por uma motivação negativa, condicionando o sucesso do processo e comprometendo mesmo o retorno do investimento efetuado.

Na última década, esta situação alterou-se, com uma cada vez maior consciencialização para esta problemática. Esta alteração deveu-se, principalmente, a uma maior contrapartida comercial que se atribui aos agentes do sector alimentar que têm apostado na implementação de sistemas de gestão da segurança alimentar. Existem,

de facto, inúmeros exemplos recentes que apontam para um rápido retorno dos investimentos efetuados nesta área.

Por outro lado, se é verdade que em Portugal as grandes superfícies têm sido, até aqui, exigentes no que respeita à segurança alimentar dos produtos que comercializam, seguindo o exemplo das suas congéneres Europeias, também é verdade que estas têm vindo a aumentar gradualmente os critérios de exigência aos seus fornecedores, impondo elevados padrões de Qualidade e Segurança Alimentar.

Atualmente, tanto as grandes superfícies como os vários agentes que atuam na gestão da cadeia de abastecimento alimentar, estão mais conscientes das vantagens que resultam da adoção destes sistemas.

A consolidação da produção e globalização crescente da oferta de produtos alimentares tem como consequência uma multiplicação dos efeitos e consequências dos problemas que podem ocorrer a qualquer nível da cadeia. Uma intoxicação alimentar originada por um produto comercializado por uma marca com presença global, por exemplo, pode provocar perdas irremediáveis não só na marca do produto como afetar indiretamente as superfícies que o comercializam.

As indústrias agroalimentares atualmente possuem, de uma forma geral, duas características que as diferenciam no mercado: efetuaram uma aposta clara na Qualidade dos produtos que oferecem e possuem uma motivação elevada para a implementação de sistemas de gestão da segurança alimentar. A maior parte destas empresas considera mesmo estes sistemas como fundamentais nos seus planos estratégicos, assumindo-os como um dos principais vetores de diferenciação num mercado cada vez mais exigente e competitivo.

De uma obrigação, as empresas passaram a reconhecer a implementação dos sistemas de gestão da segurança alimentar como uma opção estratégica, ao verificar que estes sistemas permitem acrescentar valor aos seus produtos. Ao aumentarem a satisfação e fidelização dos seus clientes, além de lhes permitir o cumprimento de exigências legais, os sistemas de gestão da segurança alimentar passaram a ser não só

uma obrigação legal mas igualmente uma componente essencial para a afirmação no mercado e diferenciação das empresas.

A indústria alimentar europeia centraliza, atualmente, grande parte dos seus esforços em assegurar a segurança alimentar dos alimentos que produz. Esses esforços resultam, obviamente, das alterações legislativas que têm ocorrido, mas também e, acima de tudo, das preocupações crescentes por parte do consumidor em consumir produtos seguros.

Atualmente, na maioria das indústrias alimentares portuguesas, se não em todas, o sistema HACCP está implementado, sendo que algumas delas possuem sistemas de gestão da segurança alimentar ainda mais exigentes, implementados em resposta as exigências dos mercados para os quais exportam.

Hoje em dia, é cada vez mais importante que, para além da segurança alimentar, se promova a garantia de qualidade total, que engloba não só o conceito de segurança alimentar mas ainda o desempenho ambiental, a qualidade organolética e outros componentes intrínsecos e a sua relação com a saúde. Ter consciência desta visão integrada pode ser muito importante para quem conduz o estudo da segurança alimentar.

Ou seja, durante o processo de implementação e quando são estudados os perigos a incluir no Sistema HACCP, devem ser contemplados os perigos Biológicos, Químicos, Físicos e, numa ótica de qualidade total, devem ser estudados também os de Qualidade. O controlo dos perigos da qualidade (ex.: especificações de clientes, requisitos internos, pontos de controlo), visa assegurar a qualidade do produto final, através de uma série de boas práticas e de controlos ao longo de todo o processo de fabrico.

Tomando como exemplo o setor frutícola, no que respeita aos perigos biológicos, as frutas são geralmente sãs e pouco propícias ao desenvolvimento de patogénicos, podendo existir contaminações cruzadas resultante do manuseamento, no entanto se cumpridas as regras de higiene para funcionários este torna-se um perigo muito improvável.

Ao nível dos perigos físicos, poderemos ter diversas fontes de contaminação numa central. Em primeiro lugar todos os vidros devem, se possível ser excluídos das

instalações para evitar a contaminação. O manuseamento das embalagens ao longo do armazenamento deve ter em conta as contaminações possíveis e deve ser efetuado de acordo com as boas práticas de armazenamento.

Existem ainda perigos relacionados com presença de corpos estranhos que poderão ser controlados através da boa manutenção dos edifícios, estruturas e equipamentos, conjuntamente com o cumprimento das boas práticas e de normas de higiene dos colaboradores, visitantes e prestadores de serviços.

Os perigos químicos poderão ser os perigos mais difíceis de controlar numa central fruteira. Esta dificuldade deve-se ao facto de a central ser apenas um dos pontos da cadeia e, estar dependente de outros elos dessa mesma cadeia para os controlar. Ao nível da receção do produto na central, temos como principais perigos os resíduos de pesticidas e metais pesados e posteriormente uma possível má utilização dos produtos pós-colheita. Enquanto o segundo perigo pode ser controlado internamente, através de procedimentos/instruções de trabalho documentados e formação que dote os trabalhadores da capacidade necessária à execução do trabalho. O primeiro perigo poderá ser de controlo mais complexo, visto que depende sempre dos fornecedores/produtores.

Na verdade a central fruteira não pode fugir às suas responsabilidades, sendo necessário controlar e estabelecer relações de confiança com os fornecedores/produtores, incluindo normas para transporte e entrega de fruta. A chave para o controlo destes perigos poderá ser a integração do Sistema HACCP da Central Fruteira com sistemas de boas práticas agrícolas no produtor/fornecedor que podem ser garantidas por diferentes tipos de certificação, de entre os quais o GLOBALG.A.P. Este referencial funciona como um manual prático de Boas Práticas Agrícolas (BPA). A base é uma parceria igualitária entre produtores agrícolas e retalhistas que desejam estabelecer normas e procedimentos de certificação eficientes. Este protocolo estabelece uma estrutura de Boas Práticas Agrícolas (em Inglês GAP - *Good Agricultural Practices*) nas Unidades de Produção que define os elementos essenciais para o desenvolvimento da melhor prática para a produção global de produtos hortofrutícolas.

Cada vez mais, a integração de sistemas de boas práticas agrícolas com sistemas de gestão da segurança alimentar contribuem de forma decisiva para a melhoria do desempenho das empresas no mercado mundial. Assim, torna-se necessária uma visão global e integrada aquando da definição do Plano Estratégico das empresas, em concordância com a definição dos Sistemas de Gestão da Segurança Alimentar a implementar, assegurando a complementaridade dos sistemas e a obtenção de vantagens competitivas e de diferenciação com a certificação dos mesmos.

Igualmente importante é a forma como geramos informação, como a processamos e como a transformamos em conhecimento, de forma a ser usada como uma preciosa ferramenta de gestão da nossa operação. Esta é a função das Tecnologias de Informação e Comunicação.

5. Tecnologias de informação e comunicação ao serviço da segurança alimentar

Atualmente, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) revelam-se de extrema importância na Indústria Alimentar, com especial relevância ao nível da segurança alimentar.

Para a manutenção sustentável do negócio torna-se imperativo considerar os diferentes e exigentes padrões de controlo da produção e qualidade aliados à vertente tecnológica.

Para uma gestão eficaz é indispensável a utilização de sistemas de informação/tecnologias de informação que permitam uma maior rapidez na tomada de decisões e consequentes ganhos em competitividade.

Neste sentido, têm sido desenvolvidas soluções diversas que permitem integrar toda a informação relevante inerente às diferentes operações (ver <http://www.foodintech.com/pt/>).

Actualmente, temos acesso a soluções integradas de recolha e gestão de informação relativa às diferentes operações ao longo do fluxo de produção, desde a recepção de

matérias-primas até à distribuição dos produtos alimentares. As soluções disponibilizadas integram igualmente funcionalidades como a gestão de não-conformidades; gestão documental; controlo de pré-requisitos e todos os registos associados aos sistemas de segurança alimentar implementados.

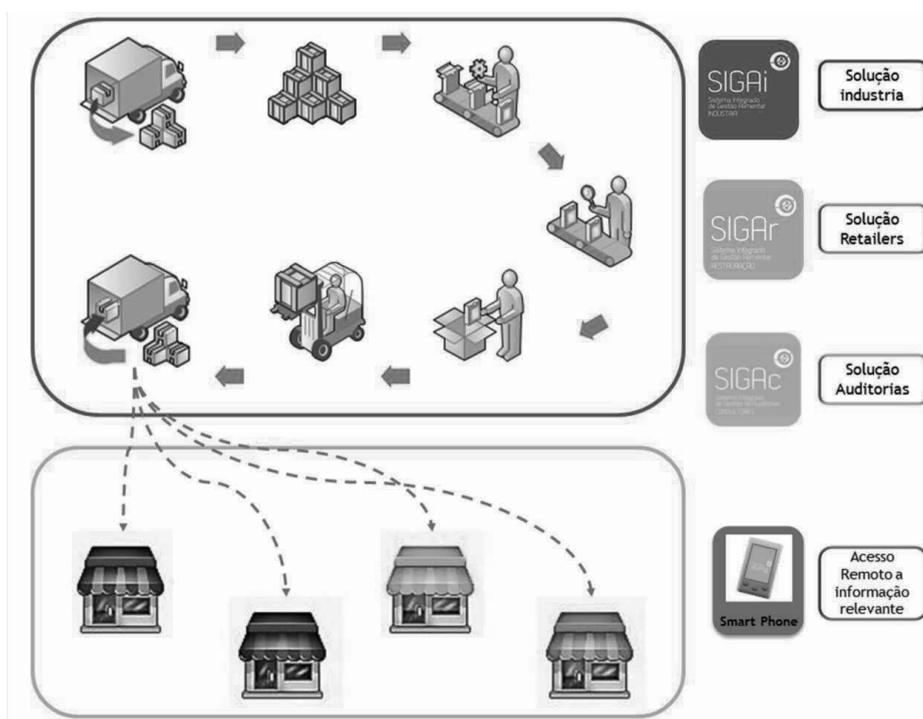


Figura 6 – Soluções TIC para o sector agroalimentar

O desenvolvimento de sistemas de informação no sector agro-alimentar é um desafio único. Os sistemas de informação/tecnologias de informação são actualmente considerados um dos mais importantes factores de mudança dentro do sector agro-alimentar, representando actualmente uma clara vantagem competitiva.

6. Conclusão

A experiência acumulada em Portugal, na implementação e otimização de sistemas de gestão da qualidade e segurança alimentar, bem como os trabalhos que têm sido desenvolvidos nos países da CPLP, permite gerar um capital de conhecimento para podermos abordar a temática da segurança alimentar em dois grandes vectores, sobre os quais têm vindo a ser desenvolvidos diferentes trabalhos:

I – A segurança alimentar, como um fator determinante no que respeita ao acesso a uma alimentação variada e equilibrada. Têm vindo a ser desenvolvidos diferentes trabalhos ao nível da optimização da produção no que respeita à diversidade de culturas e à optimização dos rendimentos das mesmas, não esquecendo o papel vital das cadeias de abastecimento alimentar. Paralelamente, e através de parcerias em curso, estão a ser realizados projetos que incidem nos agentes envolvidos no setor agroalimentar, promovendo o fomento, a formação e a capacitação.

II - A segurança alimentar como um garante da salubridade dos alimentos. Neste caso, a disponibilização de acções de formação e capacitação transversais aos diferentes intervenientes da cadeia alimentar, incluindo a formação ministrada a camponeses, a técnicos e outros operacionais envolvidos nas diferentes etapas da cadeia de valor agroalimentar, desde os campos até ao consumidor torna-se um fator crucial. O desenvolvimento de ações de esclarecimento e divulgação da importância da conformidade dos alimentos disponibilizados ao consumidor, bem como o desenvolvimento de ações de fiscalização consertadas têm sido progressivamente realizadas, conferindo um grau de optimismo aos agentes e diferentes organizações envolvidos na temática.

De referir que todos os trabalhos desenvolvidos e a desenvolver são na sua grande maioria realizados em parceria com as entidades estatais e/ou estruturas do sistema científico de cada país, uma vez que é considerado que a partilha de conhecimento é sempre enriquecedora para todos os envolvidos.

A evolução da segurança alimentar, em toda a sua extensão, tem tido uma evolução notória nos países da CPLP. E esta é uma realidade incontornável, em que todos temos um papel de relevo, desde que trabalheemos em conjunto para um mesmo fim - Implementar e consolidar a segurança alimentar em toda a extensão de cada país, e em todos os países.

Cada um dos agentes envolvidos na fileira agro-alimentar deve assumir as suas responsabilidades e simultaneamente, desempenhar um papel activo, em contexto de parceria com diferentes entidades, contribuir de alguma forma para o garante de uma segurança alimentar sustentável e duradoura.

7. Referências Bibliográficas

Livro Branco sobre a segurança dos alimentos /* COM/99/0719 final *

Decreto-Lei n.º 67/98

Regulamento CE n.º 178/2002

Regulamento (CE) n.º 852/2004

<http://www.agroportal.pt/a/2002/fipa.htm>, consulta em Abril 2013

<http://www.agroportal.pt/a/2007/ralmeida.htm>, consulta em Abril 2013

http://www.globalgap.org/cms/front_content.php?idcat=9, consulta em Abril 2013

<http://www.agroportal.pt/a/2002/fipa.htm>, consulta em Abril 2013

<http://www.asae.pt/>, consulta em Abril 2013

Almeida, D. 2005. Manuseamento de Produtos Hortofrutícolas (Valorização das Explorações Agrícolas). Sociedade Portuguesa de Inovação.

Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da Republica de Angola (2009)

Olivier De Schutter (2013), Human Rights Council Mission to the Food and Agriculture Organization of the United Nations

FAO, “Evaluation of FAO’s Role and Work in Food and Agriculture Policy”, para. 331. Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional ESAN-CPLP (2011)

Codex Alimentarius, Recommended international code of practice, General principles of food hygiene, Cac/rcp 1-1969, rev. 4-20031

Codex Alimentarius, Recommended international code of practice, General principles of food hygiene, Cac/rcp 1-1969, rev. 4-20031

World Economic Forum (2013), Achieving the New Vision for Agriculture: New Models for Action

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

Consumo Alimentar, Cadeias de Valor e Funcionamento do Mercado. Estudo de Caso para a Segurança Alimentar em São Tomé e Príncipe

Bernardo Reynolds Pacheco de Carvalho¹ e Severino Espírito Santo²

Resumo

São Tomé e Príncipe enfrenta ainda um desafio alimentar importante em termos de garantias mínimas para a sua população, em especial em termos de acesso e consumo de alimentos para uma boa saúde da sua população. Uma das principais dimensões da interface disponibilidade e consumo é de facto o comportamento dos mercados de produtos alimentares.

As mudanças de hábitos e de padrões de consumo têm ocorrido ao longo do tempo, com melhorias significativas em muitos aspectos e melhores níveis de consumo em termos energéticos e proteicos. Estudar a evolução do consumo com o tempo, para melhor perceber as mudanças e analisar o comportamento dos mercados, simultaneamente analisando as possíveis alternativas que o país possui para melhorar a alimentação da população são as preocupações deste trabalho e linha de investigação com mais de 20 anos de existência em São Tomé e Príncipe.

Verificamos que o país conseguiu melhorias muito significativas nos últimos anos, atingindo já consumos per capita em torno das 3000 kcalorias/dia, com alterações importantes nos padrões de consumo. Por um lado cresce a importância de produtos importados, mas simultaneamente tem havido o reconhecimento do potencial de alguns produtos locais na alimentação que tem sido aproveitados, entrando nos hábitos alimentares de forma transversal na sociedade com destaque para os búzios. No que se refere à análise do funcionamento dos mercados, verificamos que o esforço efectuado é meramente introdutório a estas matérias, mas suficiente para demonstrar que existe um

¹ Professor at the University of Lisbon – Coordinator of CIAT-CD – Center for Tropical Research – Cooperation and Development and of REDISA – network in food policy research and education in the CPLP community.

² Scientific Coordinator of the CIAT-POTO center in São Tomé e Príncipe – The only research center in the country. Professor at the Instituto Superior Politécnico de São Tomé e Príncipe.

enorme desafio de medidas a serem tomadas, com necessidades enormes de intervenção técnica para que o mercado possa vir a cumprir melhor as suas funções, designadamente em termos de distribuição do valor gerado no sistema produtivo.

Palavras-chave: Consumo, Segurança Alimentar, Mercado, São Tomé e Príncipe

Introdução

Em qualquer país as preocupações com o sistema alimentar são sempre multidimensionais, mas não podem deixar de contemplar as necessidades básicas da população, a contribuição indispensável que a alimentação faz diariamente (e também de forma cumulativa ao longo do tempo) para a saúde e, de forma geral, para o bem-estar de qualquer sociedade.

Nos países de mais baixo rendimento disponível, a questão alimentar assume ainda uma maior relevância, uma vez que sem grandes limitações orçamentais uma boa alimentação é mais fácil de ser atingida, pelo menos em termos quantitativos. Contudo, não só do rendimento disponível depende uma boa alimentação, aliás, como sabemos, frequentemente deficiente mesmo em países “ricos” até porque de problemas de carência se passa para problemas de excessos. Porque podemos então dizer que em países de menor rendimento per capita disponível a alimentação tem que ser uma preocupação ainda mais presente na intervenção das instituições de defesa do interesse colectivo? A resposta parece óbvia, e deve ser entendida de forma estruturada, isto é, em primeiro lugar temos que considerar sempre a preocupação com a disponibilidade e acesso aos alimentos, seguindo-se, ainda que de forma simultânea com a dimensão anterior, as questões relativas ao consumo, hábitos e comportamento alimentar.

O presente trabalho de investigação procura estudar a evolução do consumo alimentar ao longo das últimas décadas, com base em dados secundários disponíveis e em trabalhos publicados de várias tipologias na literatura, a maior parte dos quais ligados ao Centro de Investigação de Agronomia Tropical do ISA/IICT que mantém uma estreita colaboração de longa data com o CIAT-Poto em São Tomé e Príncipe. Para além da revisão bibliográfica pertinente, é evidente que o presente artigo dá sequência ao esforço de investigação anterior dos autores (e das suas instituições) trazendo resultados resultantes de investigação directa realizada recentemente.

O estudo do consumo alimentar reveste-se de extrema importância em geral no domínio da qualidade de vida e saúde, mas como podemos afirmar é ainda de maior relevo em condições de escassez e dificuldade de disponibilidade e acesso aos alimentos, muitas vezes em ambientes em que os recursos naturais são pródigos (como é o caso de São Tomé e Príncipe), isto é, em que o problema nem é tanto de disponibilidade, mas sim de acesso e consumo adequado face aos condicionalismos existentes.

Uma das dimensões de grande relevo na interface disponibilidade* acesso é, sem dúvida, o normal funcionamento dos mercados. Quer isto dizer, efetivamente, do razoável funcionamento dos mercados, uma vez que se parte do princípio que os mercados são eficientes, o que é normalmente uma abstração, muito longe da realidade, em especial nos mercados de produtos alimentares e em contextos muito limitados quer espacialmente, quer temporalmente, quer de circulação de informação e de número de intervenientes. É neste contexto que as preocupações com a segurança alimentar do país têm que passar necessariamente pelo bom funcionamento do mercado, o que implica em iniciativas técnicas e institucionais para as quais existe hoje conhecimento e experiências disponíveis.

2. Objectivos

Neste contexto de preocupação genérica com a melhoria da Segurança Alimentar e Bem-Estar da população, numa palavra, com a melhor qualidade de vida da população, num país equatorial, razoavelmente bem dotado em termos de recursos naturais, pelo menos em termos de potencialidade para a produção de alimentos, queremos objectivamente contribuir para melhor conhecermos a realidade em matéria de consumo alimentar e para melhor apontar caminhos alternativos que possam trazer “valor acrescentado” à situação alimentar da população e à segurança alimentar em geral.

Em síntese os principais objectivos podem ser caracterizados da seguinte forma:

a) Estudar a evolução do consumo alimentar, e dos hábitos alimentares, da população de São Tomé e Príncipe, identificando padrões de consumo e suas alterações;

b) Estudar o comportamento dos mercados, procurando perceber o seu funcionamento e suas limitações, de tal forma a perspectivar alternativas de acção que possam melhorar o seu funcionamento e o acesso das pessoas ao alimento.

3. Hipóteses e Referências Metodológicas

Apesar das condições particulares que São Tomé e Príncipe dispõe, em termos de disponibilidade local de alimentos, o país sofre de grandes problemas alimentares, parte dos quais podem ser solucionados de forma expedita por uma melhor gestão dos recursos disponíveis e por uma “política alimentar” adequada que passe necessariamente por maior informação, melhor educação e conhecimento disponível às famílias, e por uma acção concertada para tirar partido das ajudas internacionais e de políticas de desenvolvimento devidamente adaptadas à realidade do país.

Em sintonia com a afirmação acima, podemos caracterizar como principais hipóteses de trabalho do actual estudo, as seguintes dimensões:

- a) A situação alimentar do país, apesar de muitas limitações, tem vindo a melhorar significativamente nos últimos anos;
- b) A importância da produção local de alimentos mantêm-se, em alguns casos com melhorias significativas de melhor aproveitamento dos recursos locais;
- c) A importância de alimentos importados tem vindo a aumentar nas dietas dos santomenses;
- d) O funcionamento dos mercados de produtos alimentares apresenta muitas limitações.

4. Caracterização do País

4.1. Caracterização geográfica e edafoclimática

São Tomé e Príncipe (STP) é um país lusófono, independente desde 1975, localizado no Atlântico em frente da costa do Gabão, com latitude zero, isto é, é atravessado pela linha do equador entre as latitudes de 1° 44' Norte e 0° 1' Sul e entre as longitudes de 7° 28' E e 6° 28' E. É constituído por um arquipélago, cujas ilhas principais são a ilha de S. Tomé e a ilha do Príncipe e por um conjunto de ilhéus, entre os quais o conhecido ilhéu

das Rolas. A região foi descoberta em 1470 e 1471 (aponta-se como datas mais prováveis 21 de Dezembro de 1470 para São Tomé e 17 de Janeiro de 1471 para o Príncipe), começa a ser povoada a partir de 1481, mantendo-se na esfera da influência e dependência directa de Portugal por quase 500 anos. Mantem hoje laços de relações diplomáticas, económicas e sociais importantes com o “espaço da lusofonia” de que se destaca a CPLP, em especial Portugal, mas também muitos países africanos, como Angola e Cabo Verde e ainda o Brasil.

As duas lhas principais têm uma área de 859 km² e 142 km² respectivamente, com relevo acidentado, com o ponto mais elevado na ilha de S. Tomé, com 2024 metros (o Pico Gago Coutinho). A variabilidade climática é uma das características do país, com muitos microclimas e grandes diferenças de regimes pluviométricos. Em termos gerais o clima é do tipo equatorial, com temperaturas médias entre os 22° C para as mínimas e 29-30°C para as máximas, com média geral em torno dos 25°C. A pluviosidade tende a diminuir de Sul para Norte (em ambas as ilhas), com o clima a poder ser caracterizado por variar de super-húmido a semi-árido. No sul a pluviosidade é frequente com quedas pluviométricas da ordem dos 3000 mm, enquanto na região Nordeste a pluviosidade anual pode ser inferior aos 1000 mm. O país possui duas estações bem definidas, a das chuvas e a da gravana, correspondendo esta última aos meses de Junho, Julho, Agosto e parte de Setembro (ou seja correspondendo ao Verão no hemisfério Norte).

Na região da capital, com pluviosidade em torno dos 1000 mm anuais, onde a gravana produz temperaturas mais baixas e tempo mais seco, a temperatura mínima ocorre no mês de Julho (24,1°C), com a temperatura máxima a ocorrer em Março (com médias de 26,8°C) (Tenreiro, 1961, citado em Bom Jesus (2008)). As maiores variações de temperatura ocorrem então muito associadas à altitude.

4.2. Caracterização Económica

Podemos utilizar alguns indicadores de referência para fazer uma breve descrição do país e da sua situação em termos de desenvolvimento económico e social e respectiva evolução nos últimos anos. Nesse sentido utilizaremos como base dados das Nações Unidas. Podemos começar por considerar o HDI – Human Development Index, que o PNUD – Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento utiliza e produz desde 1990, com base em 3 diferentes dimensões do desenvolvimento, designadamente

rendimento per capita, educação e condições de vida (saúde). O quadro abaixo, apresenta alguns números escolhidos do referido indicador, HDI, para enquadrar a situação de STP.

**Quadro 1 – HDI – Human Development Index
– Indicador de Desenvolvimento Humano**

Year	São Tomé e Príncipe	Low human development	Sub-Saharan Africa	World
2011	0.509	0.456	0.463	0.682
2010	0.506	0.453	0.460	0.679
2009	0.503	0.448	0.456	0.676
2008	0.496	0.443	0.451	0.674
2007	0.496	0.437	0.445	0.670
2006	0.489	0.430	0.438	0.664
2005	0.483	0.422	0.431	0.660

Fonte: Human Development Report 2011, in Severino et al (2011)

Os dados acima demonstram claramente que o país, com níveis de rendimento per capita muito baixos, consegue comparar com vantagem em relação ao continente africano e em relação aos países classificados com níveis baixos de desenvolvimento.

Na realidade, se utilizarmos os dados mais recente (UNDP – Human Dev. Report 2013, on line) podemos verificar que o país pode-se comparar hoje, em 2012 (HDI-0.525) próximo dos níveis dos países de Médio Desenvolvimento no ano 2000 (HDI – 0.549), e/ou se quisermos tinha em 2005 (HDI-0.488), níveis superiores aos países de Médio Desenvolvimento em 1990 (HDI-0.481).

Como se pode imaginar, qualquer leitor que não conheça o país, tem forçosamente que ter mais informação básica para poder enquadrar devidamente a realidade do país em termos de segurança alimentar e dos principais desafios de desenvolvimento sustentável, no quadro das preocupações que definimos neste artigo.

Para começar é importante caracterizar a população e sua distribuição no país, o que é possível com dados recentes do último Recenseamento Geral da População realizado em 2012, pelo INE de STP, que estimou a população actual em 187 356 habitantes (mais de 10% acima das ultimas estimativas internacionais disponíveis em 2011).

Quadro 2: Distribuição distrital da população de STP em 2012

Distritos	Superfície (km2)	Superfície (%)	População	População (%)	Densidade hab/km2
Água-Grande	16,5	1,6	73.091	39,0	4.429,8
Mé-Zóchi	122	12,2	46.265	24,7	379,2
Cantagalo	119	11,9	18.194	9,7	152,9
Caué	267	26,6	6.887	3,7	25,8
Lembá	229,5	22,9	15.370	8,2	67,0
Lobata	106	10,6	20.007	10,7	188,7
RAP	142	14,2	7.542	4,0	53,1
Total	1.001	100,0	187.356	100,0	

Fonte: INE, 2013 -IV recenseamento geral da população e da habitação

Os dados apresentados, mostram, como esperado, que o distrito onde se localiza a capital, Água Grande, tem aproximadamente 40% da população do país, com o segundo, Mé-Zóchi a representar quase 25% (sendo um dos distritos anexos de Água Grande e de proximidade e relativo fácil acesso à capital).

O Quadro 3 abaixo faz então uma breve apresentação de alguns indicadores relevantes, assim como o quadro 4, onde se perspectiva as principais mudanças que vêm ocorrendo no país, em termos de evolução na última década.

Alguns dados são de referenciar, como seja o crescimento económico que apesar de todas as dificuldades tem sido significativo, com frequência acima de 4% ao ano, e com estabilidade nessa ordem de grandeza desde 2008. Os dados de crescimento populacional ainda não mostram decréscimo significativo, mantendo-se abaixo dos 2% ao ano. Há evidências de algumas melhorias significativas na área da saúde, designadamente nas taxas de mortalidade infantil. Na área da educação, no acesso à escolaridade básica é, sem dúvida, outras das áreas de grande sucesso e melhorias.

Quadro 3 – Indicadores Básicos (2010 e 2011)

	Value	Obs
GDP per per capita in PPP (constant 2005 US\$)	1653	2011
GNI per capita in PPP (constant 2005 US\$)	1792	2011
GDP per capita current US\$	1190	2010
Population growth rate (annual %)	1,8%	2010
GDP growth (annual %)	4.5	2010
Life Expectancy at birth, total years	64.1	2010
Mortality rate, infant (per 1000 live births)	53.1	2010
Literacy rate, youth female (% of females ages 15-24)	95.8	2010

UNDP(2011) – Quick facts in Severino et al (2011)

Quadro 4 – Evolução no tempo (na última década)

Indicator	2000	2005	2010
Population Growth rate (annual %)	1.8	1.5	1.8
GNI per capita, _Atlas method (current US\$)	...	770	1200
GDP growth (annual %)	...	5.7	4.5
Inflation (GDP deflator annual %)	...	7.6	13.1
Mobile cellular subscriptions (per 100 people)	...	8	62
Internet users (per 100 people)	...	13.8	18.8
Life Expectancy at birth, total (years)	62	63	64
Mortality rate under -5 (per 1000)	87	83	80
Primary completion rate, total (% of age group)	...	74	85

Source. World Bank Indicators Database in Severino et al (2011)

Com esta descrição breve, temos agora condições de pensar especificamente no que se tem vindo a passar no sector alimentar, em especial nos hábitos e comportamentos do consumidor.

5. Análise do Consumo Alimentar

Os dados disponíveis de consumo alimentar em países menos desenvolvidos sofrem sempre de problemas adicionais de informação, que passam sempre pelos custos relativos ao tratamento e recolha de dados primários, quer a nível agregado quer a nível local. As estimativas da FAO permitem ter informação que começou a estar disponível em termos agregados a partir da década de 1960. Em relação a dados locais e regionais a informação recolhida pelo autor Carvalho (1992), no âmbito do CIAT-CD, deve ser dos primeiros levantamentos conhecidos a que se seguiram diversos outros em São Tomé e Príncipe.

Uma das principais preocupações na área do consumo é certamente a “eficiência” do próprio consumidor em termos das escolhas que faz, não só em termos de preços e restrição orçamental mas em termos nutritivos. A melhoria do rendimento disponível leva certamente a uma melhoria no consumo em termos quantitativos, o que se reflecte nos dados abaixo que mostram a disponibilidade de “calorias disponíveis” para consumo a aumentarem significativamente na década, resultante da disponibilidade de alimentos de produção nacional a que se adicionou a importação de alimentos. De enorme relevo e importância é a alteração da importância relativa da produção nacional “vis a vis” as importações.

Em 2001, em termos calóricos e de disponibilidade de produtos para consumo, a importância relativa dos produtos nacionais era de 58 %, superior à importância relativa dos produtos importados que representavam 42 % do total. Em 2010 inverteu-se a situação, produtos nacionais representando 41 % e importados 59 % respetivamente.

Quadro 5: Calorias disponíveis de produtos alimentares para consumo (“consumo aparente”, produtos nacionais e importados) de 2000 a 2010 (Kcal/dia p.c.)

Calorias/Anos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kcal dia Prod. Nac.	1514	1428	1398	1159	1163	2031	1342	1399	1316	1250
Kcal dia Prod. Imp.	1082	1320	968	1133	1639	1322	1279	1329	1764	1809
Total	2596	2748	2366	2292	2802	3353	2621	2728	3080	3059

Fonte: Dados do INE in Almeida (2012)

Esta situação é indicativa de aumento da dependência do exterior, mas carece de análise mais aprofundada. Em primeiro lugar estamos a falar de dados calóricos e de “consumo aparente” calculado em termos agregados, sendo necessário verificar o que se passa ao nível das unidades familiares, confirmando e validando a informação. De facto os dados de inquérito directo a unidades familiares no Distrito de Água Grande conduzido em 2011 por Almeida (2011) apontam para valores médios de 2651 kcal/per/capita/dia, das quais 42% de produtos locais/nacionais e 58% de produtos importados. A validação dos resultados parece assim indiscutível, embora seja de notar a diferença ainda importante no valor absoluto consumido em relação ao estimado como “consumo aparente médio.” Sabemos que os maiores problemas nutritivos para estes níveis de consumo devem estar associados a carências proteicas ou de micro-nutrientes no caso de alimentações desequilibradas.

Quadro 6: Consumo por Equivalente Homem (EH)/Semana

UM		1992	2002	2008	2011
Produtos/EH		5	4,9	4,8	3,8
Pão	Unid 100 g	11,40	10,20	12,29	11,08
Arroz	Kg	0,74	0,82	0,94	0,71
Óleo alimentar	litro	0,28	0,27	0,33	0,32
Peixe	Kg	-	0,84	1,44	0,76
Banana	Kg	-	14,14	20,56	2,42
Matabala	Kg	-	0,37	1,77	0,26
eite em pó	Kg	0,20	0,20	0,52	0,05
Feijão	Kg	0,27	0,45	0,23	0,16
Fruta-pão	Unidade	-	1,00	0,90	0,39
Ovos	Unidade	-	2,16	2,06	0,71

Azeite palma	litro	0,38	0,39	0,23	0,11
Carne vaca	Kg	-	0,53	0,50	0,50
Mandioca	Kg	-	0,37	0,69	0,16
Açúcar	Kg	0,46	-	0,40	0,32
Caracol terrestre (Búzio)	Kg	-	-	-	0,61

Fonte: Almeida 2011, Santo 2002 e 2008; Carvalho 1992, in Almeida(2011).

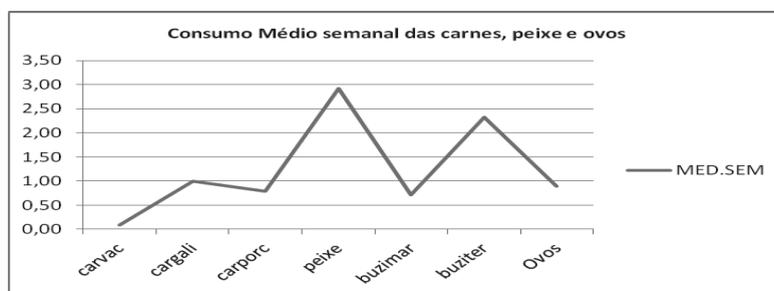
A análise dos dados de consumo alimentar dos agregados no Distrito de Água Grande ao longo de quase vinte anos não mostra grandes diferenças no consumo de vários alimentos tradicionais e típicos dos hábitos alimentares “modernos” da população, como é o caso do pão, embora nalguns casos se tenha verificado um aumento em 2002 e/ou 2008, que depois recua para níveis anteriores, como é o caso do pão, arroz, e peixe. De nota que, no que se refere a produtos de produção local, há realmente um aumento significativo com recuo posterior a 2008, como é o caso da banana, matabala e mandioca, com grandes aumentos até 2008, com decréscimo a ocorrer só no último inquérito em 2011.

As preocupações de melhor utilização de produtos de origem local foram discutidos na literatura, como é o caso de Carvalho (1998), chamando a atenção em especial para as possibilidades da matabala. Mais tarde outros trabalhos como de Bonfim et al (2004) centram-se nas preocupações de melhoria da componente proteica da alimentação, levando a efeito um estudo que identifica a importância e o potencial do consumo de Búzios. Nesse trabalho realizado em 2003, com inquérito directo à população, concluiu-se que a primeira preferência apontava para o búzio do mar – *Buccinum undatum*, com quase 25% das preferências a que se seguia o búzio pequeno (Búzio de mato) – *Archachatina Marginata*, com quase 20% de preferências e, por ultimo o búzio de obó, com aproximadamente 7% de preferências. Esta linha de investigação, realizada no quadro de projecto de pós-doutoramento no CIAT-CD, em Lisboa, conduziu a procurar-se explorar a melhor utilização do búzio de terra, o que oferecia melhores condições de expansão quer do consumo quer da produção.

De facto é a partir desta altura que se começa a investigar esta alternativa. Os dados disponíveis a partir de 2002, em relação ao consumo de búzios são contudo efectuados com base em informação de preferências e de frequências de consumo. O primeiro estudo de que temos conhecimento a quantificar de facto o consumo de búzios, é o de Almeida (2011), embora Bonfim et al (2004) já apontasse para consumos inferiores a

1kg por semana em mais de 78% dos consumidores. Outras referências ao consumo de búzio ligado ao consumo de famílias de fraco rendimento existem, mas é de facto Bonfim (2004, 2005) que aprofunda pela primeira vez esta questão da caracterização, possibilidades e interesse na alimentação dos búzios em São Tomé e Príncipe, dando depois visibilidade aos resultados obtidos, o que veio contribuir definitivamente para o reconhecimento do interesse deste produto na alimentação no país. Face a estes resultados, importa explorar os dados existentes, a começar com o estudo por inquérito directo mais recente de Almeida (2011). Neste caso há dados quantitativos comparativos de consumo de produtos protéicos.

Quadro 7 – Consumo médio semanal (kg) por agregado familiar em 2011, no distrito de Agua Grande/São Tomé



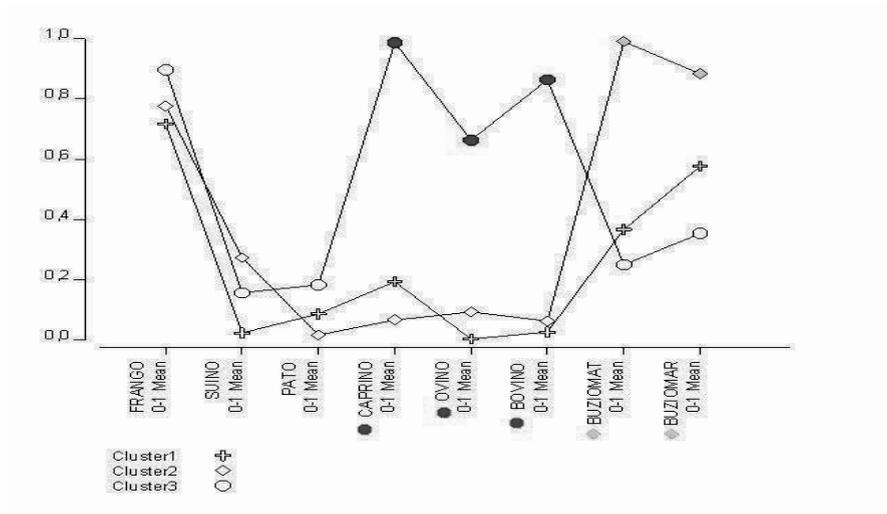
Fonte: Almeida (2011)

Com base nos resultados apresentados, verifica-se que o grande destaque vai para o peixe a que se segue de facto os “búzios de mato,” superando qualquer outro tipo de consumo de carne. Estudos complementares efectuados para estudar a evolução dos padrões de consumo (Severino et al 2012) com base em dados quantitativos e qualitativos mostram que há uma evolução clara de adopção mais abrangente do consumo de determinados produtos locais, que aparecem também nas famílias mais abastadas, como é o caso da mandioca, matabala e feijão e até óleo de palma, apesar dos níveis médios de consumo não aumentarem necessariamente. Em relação aos produtos típicos ricos em proteica, os búzios são exemplo na sociedade de STP, do que a maior divulgação e informação podem trazer os produtos locais, normalmente associados aos grupos desfavorecidos, para padrões de consumo dos grupos de maior rendimento, diminuindo as diferenças nos últimos anos após investigação com divulgação e maior informação sobre estes produtos.

É de facto nos anos de 2004 a 2006 que os resultados da investigação conduzida por Bonfim no seu estudo de pós-doutoramento no CIAT-CD, Centro de Investigação de Agronomia Tropical – Cooperação e Desenvolvimento, que passa a existir um maior conhecimento sobre a realidade nesta área do consumo de búzios, designadamente sobre o seu interesse nutritivo (Bonfim et al 2005) com uma maior visibilidade e interesse no estudo desta alternativa de consumo de base local, mas também com significativa divulgação interna no país.

Severino et al (2012), com base numa investigação com início em 1996, e que já inclui a preocupação com o levantamento sobre o consumo de búzios a partir de 2002, já evidencia as alterações de padrões de consumo, comparando diferentes estratos da população. Alguns resultados são de grande interesse como é o caso de termos aumento de consumos de peixe de forma transversal em toda a sociedade, com menores diferenças entre grupos sociais, não haver evidência de aumentos médios de consumo de carne, embora as diferenças aqui sejam muito nítidas entre grupos sociais nos diferentes tipos de carne consumidos.

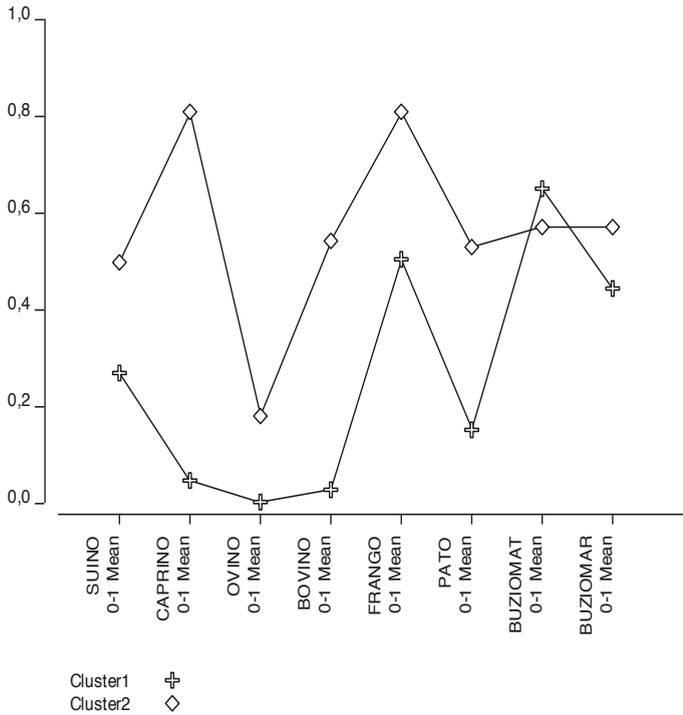
A análise factorial efectuada mostra claramente que o consumo de carne é ainda uma variável que distingue claramente os grupos sociais. Seguindo-se agora uma breve transcrição do trabalho apresentado em Severino et al (2012), com base em trabalho anterior em que se aplicou uma metodologia complementar de exploração de dados – “cluster analysis and latent classes extraction,” utilizando a mesma base de dados (inquéritos de 2002 e 2008), procurou-se estudar a evolução das diferenças no que diz respeito ao consumo de produtos proteicos, diferentes tipos de carne e búzios, dados que apresentamos de forma sintética e ilustrativa nas figuras a seguir.

Figure 1 – Consumo de diferentes tipos de “carnes” em 2002 – Agua Grande. “Cluster analysis”

Source: Análise de dados in Santo *et al* (2012), base de dados 2002 e 2008 in Santo (2008).

Na figura 1, ilustrando a análise para a amostra de 2002, em que se identificou 3 grupos distintos de consumidores, as grandes diferenças entre grupos estava no consumo de carne de bovinos, caprinos e ovinos, em que os consumidores de maior consumo destas carnes são também os que menos consomem búzios, quer de mato quer de mar. Há mesmo um segundo e terceiro grupos que tem padrões de consumo muito idênticos, e que se distinguem pelo consumo de búzios.

Quando a mesma análise é efectuada para os dados de 2008, verifica-se que já só se distinguem dois grupos de consumidores, com grandes diferenças no consumo de carne de caprinos e de bovinos, embora com valores mais próximos no que diz respeito a carne de aves, mas que já não se distinguem em termos de consumo de búzios.

Figure 2 – Meat Consumption in 2008 – Agua Grande District. Cluster analysis

Source: Data analysis in Santo et al (2012), data base 2002 and 2008 in Santo (2008).

Estes resultados mostram que houve uma alteração significativa de hábitos de consumo, e que a “carne de búzios” que apresentava diferenças significativa entre grupos sociais, deixou praticamente de existir, em que o búzio apresenta hoje valores médios per capita superiores ao consumo de carne de bovinos. Esta constatação empírica é confirmada pela opinião de analistas do país, que confirmam que de facto este tipo de produto entrou na dieta de forma muito mais “transversal” deixando de ser um “produto de mais carentes e de menor rendimento”.

6. Análise de Mercados

A próxima preocupação do artigo centra-se no comportamento dos mercados, investigação que aqui é feita de forma não aprofundada, mas com suficiente pertinência para demonstrar o muito que precisa ser feito para melhor o seu funcionamento.

Verifica-se rapidamente que não só do equilíbrio entre oferta e procura depende o processo indutivo de mudanças no comportamento dos consumidores. Muitos outros

factores são determinantes, como é o caso da informação estar disponível sobre a qualidade intrínseca e nutricional dos alimentos, respectiva valia nutricional nas dietas em uso, nível de educação da população e claramente também o tipo de políticas no sector alimentar em que o Governo aposta.

Verificámos que determinados produtos locais eram discriminados, o que deixou de acontecer, tanto com a matabala, como com os búzios. Este resultado, que de facto acontece fruto de alterações nos hábitos de consumo, foi certamente “induzido” também pelo trabalho de investigação e de divulgação de informação pertinente, que ajudaram a melhor tirar partido deste potencial local.

A promoção da actividade produtiva no país depende assim da criação de condições propícias à iniciativa dos cidadãos, entre as quais a informação e tecnologia disponível e adaptada ao local desempenham papel de máximo relevo, mas onde devemos destacar também o necessário bom desempenho dos “mercados” e a sua capacidade de funcionarem com relativa eficiência. Procurou-se então olhar para alguns indicadores de eficiência de mercado (“market efficiency”) em especial no que diz respeito ao seu desempenho entre regiões em função das margens de comercialização associadas. Isto é, regiões produtoras e consumidoras terão obviamente preços diferentes, assim como as dificuldades de transporte e de comunicação vão certamente afectar as referidas margens e respectivos custos de comercialização.

Mercados mais eficientes são aqueles cujas margens de comercialização reflectem de forma muito consistente os vários custos associados às diferenças existentes em termos de transporte, volume e escala de comercialização, etc. Dadas as diferenças entre regiões, especialmente enquanto origem de produtos e enquanto regiões de dominância de consumidores, iremos caracterizar as margens brutas (MBC- margem Bruta de comercialização) entre o produtor e consumidor (diferenças entre preços ao nível do produtor e preços ao nível do consumidor).

A MBC/GCM – Margem Bruta de Comercialização /Gross Commercialization Margin é definida da seguinte forma:

$$\text{MBC (\%)} = ((P_m - P_p) / P_p) \times 100$$

onde P_m – Preço de Mercado – Preço ao nível do consumidor
 P_p – Preço no produtor

O que observamos neste quadro é de facto muito impressionante, ficando evidenciado o muito que é preciso fazer em termos de melhorar a “eficiência dos mercados.”

As oportunidades para melhorar o sistema parecem óbvias, embora seja preciso ter em conta que os volumes transacionados, são muito limitadas e os custos e respectivas margens serão sempre muito agravadas por esse factor. Por outro lado, há espaço para uma intervenção para ganhos de eficiência e ganhos económicos com melhor organização dos mercados.

Quadro 8 – “Market Efficiency” – margens de comercialização – MBC/CGM (%)

Districtos	Mercados	Produtos		
		Banana	Fruta-pão	Matabala-Taro
Água-Grande	Feira-Grande	120,4	412,5	35,1
	Oque-del-rei	189,5		71,6
	Feira-Ponto	124,5	967,9	55,8
Lobáta	Guadalupe	42,0	440,4	46,3
Mé-Zochi	Cruzeiro	141,4		
	Trindade	110,5	733,8	84,3
	Batepá	190,2		
Lembá	Neves	118,8	224,8	33,0
Cantagalo	Riboque Santana	83,4	554,5	64,2
Caué	Angolares	88,3	286,8	

Source – Análise de Dados e Severino (2008).

7. Discussão dos Principais Resultados e Conclusões

Os resultados apresentados permitem ter uma visão bastante interessante e consistente sobre a evolução dos hábitos de consumo, em especial sobre os que ocorreram na última década em São Tomé e Príncipe.

A análise de dados com base na frequência de consumo, complementando os dados sobre quantidades consumidas, mostraram ser muito consistentes, permitindo explorar em maior detalhe o que se passou relativamente aos consumo de produtos ricos em proteína, em sentido mais geral com produtos alimentares como “carnes” e similares, neste caso em concreto incluindo consumo de peixe e muito em especial o consumo de diferentes tipos de “búzios.”

O maior consumo de carne e peixe está normalmente associado a maiores níveis de rendimento e, portanto, a unidades familiares “+ modernas.” Contudo, verifica-se que o consumo de peixe tem vindo a estar bem representado de forma transversal em toda a sociedade, isto é, mesmo os grupos mais vulneráveis e com menores recursos estão a consumir peixe com grande frequência. Todos os grupos apresentam o peixe como produto com relevante importância no seu consumo alimentar, aparecendo tanto no grupo “+ moderno” como no grupo de consumidores “+tradicional.”

De forma muito relevante na alteração de hábitos alimentares temos o que se passou no que se refere ao consumo de búzios. De facto os búzios em 2002 são reconhecidamente um produto de consumo local associado às unidades familiares mais tradicionais e de menor nível de rendimento. Depois de trabalho de investigação e de divulgação sobre a importância e interesse dos “búzios” na alimentação, que aconteceu depois de 2003, coincidentemente ou não, temos os hábitos de consumo completamente alterados em 2008. Nesta data já não há grande diferença de consumo deste produto local “búzios” entre diferentes grupos da sociedade, tendo aumentado a sua utilização de forma transversal e sendo mais importante do que a carne de bovino no consumo de diferentes tipos de “carnes.”

É importante verificar que, no que diz respeito a produtos locais, continua a haver produtos típicos da região que se mantêm com relevância no consumo, como é o caso da mandioca e matabala, embora também se verifique uma tendência normal para maior diversificação, em que o arroz aparece mais associado a padrões de consumo tradicionais. Por outro lado, produtos locais, como o óleo de Palma que se encontrava mais presente em padrões tradicionais de consumo também aparece com valores relevantes junto das famílias e padrões de consumo mais modernos e em termos

inversos o óleo importado que estava no conjunto de “+ modernos” em 2002 aparece agora com mais relevância nos padrões tradicionais.

Estas alterações apontadas nos padrões de consumo, em que produtos locais se mantêm com presença significativa no consumo, não deixa de ser muito relevante, apesar da evidência de termos cada vez maior importância de importações no consumo médio do consumidor santomense.

Os resultados da investigação efectuada, ainda que de forma muito inicial, no que se refere a margens de comercialização e funcionamento dos mercados, mostram à evidência que existem enormes problemas no funcionamento dos mercados, grandes assimetrias de informação e um enorme potencial para melhorar a eficiência dos sistemas de comercialização e funcionamento do mercado. É essencial melhorar a eficiência produtiva, que tem que incluir todo o “ciclo do produto” até ao consumidor e em que o valor criado no processo produtivo até ao consumo propriamente dito tem que ser devidamente aproveitado também para benefício dos agricultores, o que muitas vezes parece não acontecer. Trabalho técnico devidamente levado a efeito para melhorar “o sistema produtivo” com ênfase na comercialização e funcionamento dos mercados pode ser um desafio com grande potencial de resposta no curto prazo, proporcionando aos agricultores formas de melhor participarem (e mais intensamente partilharem) no valor gerado na “cadeia de valor.”

Referências Bibliográficas

Almeida, A.J.F. da C. (2012). Consumo, Qualidade de Vida e Segurança Alimentar em São Tomé e Príncipe. (Estudo de caso no distrito de Água-Grande). Tese de Mestrado em Agronomia Tropical e Desenvolvimento Sustentável. ISA.UTI. Lisboa.

Carvalho, B.P. de (1995)- “ Impacto da política de Ajustamento de Preços e de Administração da Ajuda Alimentar em S.Tomé e Príncipe” in Série de Estudos de Desenvolvimento e Gestão de Sistemas, SEDGES Ano1 (3), ISA, Lisboa.

Carvalho, B. P. de (1998). Food Security and Hedonic Behaviour: a case study of São Tomé e Príncipe. *Food Policy*, Vol. 23, nº3/4, pp263-275. Elsevier Science Ltd. Great Britain.

Carvalho, B.P. de (2001)- “Segurança Alimentar e Desenvolvimento Económico na África Subsariana “ in “Populações, Ambiente e Desenvolvimento Em África”, ISCSP, pag.141-157, Lisboa.

Bonfim, F e B. P. de Carvalho. (2005). Caracterização Bromatológica de *Archachatina marginata*, *A.Bicarinata* e *Buccinum undatum* (Búzios) consumidos em São Tomé e Príncipe e considerações sobre o seu interesse na alimentação. SEDGES – Série de Estudos de Desenvolvimetro e Gestão de Sistemas Ano 11 (2). ISA-UTL.Lisboa.

Fonseca, J. R. (2008). Os Métodos Quantitativos na Sociologia: Dificuldades de uma Metodologia de Investigação. VI congresso Português de Sociologia (25 a 28 de Junho de 2008). Universidade Nova de Lisboa. Lisboa.

PNUD (2011). Human Development Report. Sustentabilidade e Equidade: Um Futuro Melhor para Todos. USA, New York. (Também “ on line edition”).

Santo, S. E (2008). Programa de Ajustamento Estrutural, Produção Agrícola e Segurança Alimentar na África Sub-Sahariana: Caso Específico de São Tomé e Príncipe. Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Agronomia (ISA), Universidade de Lisboa (UTL – Universidade Técnica de Lisboa). Lisboa.

Santo, S.E. e B. P. de Carvalho (2012). Food Consumption, Food Chains and Market Evolution in São Tomé e Príncipe: A Case Study in Sub-Sahara Africa. Paper accepted and presented at the 6th International European Forum on Systems Dynamics and Innovation in Food Networks. Innsbruck-Igls – Austria (2012). Organização da Universidade de Bonn. Alemanha.

Banco Mundial - World Bank Indicators Data Base – on line information.

Anexo 1 – Principais regiões de São Tomé e Príncipe



Anexo 3 – Referência sobre as Bases de Dados e respectivos inquéritos realizados

Primary Data Collection

Nº	Description	Objectives	Reference and action year	Country geographical units (districts)	Sample dimension (family units)
1**	Inquiry to family units in rural and peri-urban areas	Socio-Economic and Consumption Data	1996	Água-Grande, Mé-Zochi, Cantagalo, Lembá e Lobáta	100
2**	Inquiry to family units in rural areas	Mainly Consumption Data	1998	Mé-Zochi, Cantagalo, Lembá e Lobáta	184
3**	Inquiry to family units in peri-urban areas	Mainly Consumption Data	2002	Água-Grande	100
4**	Market and production units inquiries in rural and peri-urban areas	Mainly MARKET data	2006-2007	Água-Grande, Mé-Zochi, Cantagalo, Lembá, Lobáta e Caué	10 Markets
5**	Inquiry to family units in urban areas	Mainly Consumption data	2008	Água-Grande	102
6*	Inquiry to family units in the capital	Consumption data and Market analysis	1992	Água-Grande	115

