

O Banco Mundial e a Agricultura – uma discussão crítica do RDM 2008¹

Carlos Nuno Castel-Branco²

Diferentemente do que se diz na introdução do **RDM 2008**, este não é o segundo, mas em vez disso é o terceiro, RDM centrado na temática agrícola. O último não foi em 1982 (este foi o primeiro), mas em 1986. O **RDM 1982** tinha um foco muito maior na contextualização económica e política do desenvolvimento agrário; prestava alguma atenção aos chamados choques externos (subida dos preços do petróleo e descida dos preços dos cereais), e discutia reformas institucionais mais amplas, não apenas focadas na liberalização de mercados e preços. Este RDM fazia um interessante prognóstico: depois de notar o progresso notável da Índia e da República Popular da China, concluía que esse progresso não seria sustentável no futuro sem grandes volumes de assistência externa a esses dois países! A um quarto de século de distância desse relatório – e prognóstico – é agradável notar que mesmo o Banco Mundial tem uma face humana: também erra dramaticamente!

O **RDM de 1986** era quase exclusivamente focado na promoção do plano de liberalização de preços e mercados, o que contrariava a sua análise das dinâmicas de mercados e choques internacionais, mas satisfazia a ideologia do Banco nessa época. Por que é que este relatório é ignorado e nem sequer referenciado no RDM 2008? Será que o Banco se envergonha dele e preferia que ele desaparecesse da história. Um argumento apressado por funcionários seniores do Banco, quando questionados sobre este assunto, é que o RDM 1986 era muito limitado na sua análise e era mais sobre preços e mercados do que sobre agricultura. Como seria de esperar, esses funcionários não fazem qualquer menção ao impacto que esse relatório teve na estruturação dos condicionalismos de concessão de ajuda e créditos concessionais aos países pobres, condicionalismos esses que se centraram, exactamente, na imposição da liberalização de mercados e preços como *panacea* para qualquer problema de desenvolvimento. De facto, a história dá muitas voltas! As economias da Índia e China, não liberalizantes, não são destacadas neste relatório.

¹ Comentário crítico apresentado aquando do lançamento do relatório do Desenvolvimento Mundial (RDM) 2008 “Agricultura para o Desenvolvimento”, a 29 de Outubro de 2007 em Maputo

² Director do Instituto de Estudos Sociais e Económicos, IESE, e Professor Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane, em Maputo.

O RDM de 2008 pretende corrigir alguns dos excessos do de 1986, e re-introduz importantes elementos que haviam sido abandonados ou não reconhecidos. Citemos alguns deles: o reconhecimento da diversidade social, política e ecológica, que têm impacto no desenvolvimento; a questão da ciência, tecnologia e educação; a menção das mudanças e instabilidade climática. Infelizmente, o RDM 2008 não faz menção sobre o percurso seguido pela Índia e China desde o prognóstico de 1982, embora destaque o peso destas duas economias no desenvolvimento mundial!

Será que a introdução de novos elementos na análise dos desafios e problemas agrícolas faz do RDM 2008 um guia e ponto de referência para o desenvolvimento agrícola? Estas notas argumentam que este relatório fica muito aquém de desempenhar esse papel pelas razões que se seguem.

Primeiro, um relatório sobre o estado e as perspectivas do desenvolvimento agrícola no Mundo, com incidência nas economias menos desenvolvidas e em vias de desenvolvimento, seria muito bem vindo se fornecesse uma base para uma discussão efectiva dos problemas, desafios e oportunidades do desenvolvimento agrícola. Tais problemas, desafios e oportunidades cobririam, entre outras questões, das dinâmicas dos mercados às das tecnologias; do emprego ao financiamento; do meio ambiente às questões fundamentais da organização social da produção; da produção alimentar para mercados domésticos às exportações e aos bio-combustíveis; das bases do desenvolvimento rural às questões de industrialização, infra-estruturas, base científica e tecnológica e formação, sistemas de comercialização e de transportes; das ligações com as dinâmicas e padrões do desenvolvimento nacional às questões de cooperação regional e global. Infelizmente, este relatório fornece muito pouco sobre cada uma destas questões e, sobretudo, nada diz sobre as dinâmicas dos mercados internacionais e regionais de produtos agrícolas, factores de produção e serviços, nem sobre a economia política desses mercados. É, portanto, difícil tratar das questões em que o relatório procura focar a atenção uma vez que o contexto socio-económico dessas questões, incluindo os mercados que são supostos estar no centro da análise, não é analisado com a profundidade e o detalhe requeridos.

Os RDMs de 1982 e 1986 apresentavam informação útil e alguma análise do contexto global (económico e político) do desenvolvimento agrícola. As suas sugestões respondiam mais aos modelos do Banco Mundial do que à análise económica e política que era feita (por exemplo, recomendado a liberalização dos mercados agrícolas em contextos de crise (alta) dos preços de petróleo e crise (baixa) dos preços de cereais), mas tinham a utilidade de fornecer informação sobre tendências e dinâmicas globais. O RDM 2008 nem essa informação dá.

Segundo, o RDM 2008 trata do desenvolvimento agrícola como uma questão em si, isolada do desenvolvimento do resto da economia nacional e internacional. É verdade que o relatório menciona a importância das ligações com outros sectores, mas essas ligações são tratadas como externalidades e oportunidades, não como o contexto e a dinâmica em que o desenvolvimento agrícola acontece. Num certo sentido, o relatório assume que o que é bom para a agricultura é bom para o resto da economia, sem entender que o que é bom para a agricultura depende do tipo de agricultura e este, por sua vez, depende quer do contexto (mercados, preços, tecnologias, dinâmicas económicas e sociais mais gerais, meio ambiente, etc.) quer das articulações com o resto da economia. Portanto, a questão não é tanto como desenvolver a agricultura e promover ligações, mas como é que as articulações são desenvolvidas e estruturam a agricultura, e que oportunidades e constrangimentos as opções agrícolas criam para o desenvolvimento da economia. Há implicações claras deste tipo de análise para a escolha de opções de desenvolvimento agrícola no que diz respeito aos produtos, mercados, tecnológicas, standards e sistemas de certificação, formas sociais de organização da produção, mecanismos de financiamento e outros, uma vez que estas opções dependem não só do “sector” agrícola mas, sobretudo, das dinâmicas económicas e sociais mais gerais em que o desenvolvimento agrícola acontece. Em outras palavras, mais importante que o desenvolvimento agrícola em si é o desenvolvimento económico e social como um todo. Portanto, a questão central do estudo não pode ser do tipo “o que é que é bom para a agricultura”, pois isso depende das opções de desenvolvimento de que a agricultura faz parte e do contexto em que tais opções surgem. Infelizmente, o RDM 2008 fornece muita pouca luz sobre estas questões.

Terceiro, o relatório argumenta que a evidência demonstra que bom desempenho macroeconómico é necessário para o bom desempenho agrícola. Há três problemas com este argumento. Por um lado, o relatório não define o que é “bom” desempenho macroeconómico e agrícola. Estará, o relatório, a argumentar que estabilidade monetária é vital para o bom desempenho agrícola? Ou estará a referir-se a como é que a economia real – crescimento, investimento, emprego, procura, renda, distribuição... – afectam a produção agrícola? Estas duas possibilidades analíticas são bem diferentes uma da outra e requerem conjuntos de políticas e intervenções por vezes até opostas.

Mesmo que assumamos que o problema da definição de “bom” desempenho não existe por ser claro e óbvio o que significa “bom”, ainda sobra um grande problema: o relatório não demonstra nenhuma causalidade entre estes “bons desempenhos” – assim, é tão válido dizer que o macroeconómico é determinante do agrícola, como afirmar que o agrícola é pré-condição para o macroeconómico. Se a segunda relação de causalidade, do desempenho agrícola para o macroeconómico, for adoptada, é bem possível argumentar que o primeiro passo

para promover o bom desempenho agrícola é, de facto, abandonar o modelo de estabilização monetária de curto prazo do FMI por este ser desnecessário (uma vez que o comportamento macroeconómico é determinado pelo da economia real) e, possivelmente, contraproducente. Modelos Keynesianos (ou outros de natureza heterodoxa), geralmente considerados fiscalmente irresponsáveis pelos gurus da estabilização monetária de curto prazo, seriam, neste caso, muito mais adequados para gerar bom desempenho macroeconómico sustentável, de longo prazo e com base na modificação profunda das capacidades, oportunidades e padrões de desenvolvimento da economia.

Imaginemos, por um momento, as dinâmicas de acumulação e reprodução de uma firma em expansão, inovação e modernização: geralmente recorrerá a empréstimos bancários para realizar investimento numa fase inicial, o que implicará um grau de endividamento elevado nessa fase do seu ciclo económico. Será isto um problema? Não, se esse endividamento resultar em mais capacidade e competitividade, inovação e poder de mercado. Do mesmo modo, o endividamento de uma economia pode ser necessário como parte do seu processo de acumulação e reprodução de modo a fazer avançar as suas capacidades produtivas. Uma coisa é ser cuidadoso, outra é ser monetarista!

Mesmo que o segundo problema, o da causalidade, seja eliminado, o RDM 2008 não explica qual é o mecanismo pelo qual um factor afecta, ou pode afectar, o outro. O relatório não vai para além de mencionar, por exemplo, que taxas de câmbio equilibradas e neutras são favoráveis para a agricultura, enquanto que taxas de câmbio sobrevalorizadas discriminam contra a agricultura. Este argumento só é válido se a agricultura reflectir as vantagens comparativas “naturais” de que a economia é dotada (determinadas pela intensidade relativa de factores), se for no interesse da economia reproduzir o padrão prevalente de produção, investimento, tecnologia e comércio e se condições competitivas próximas de perfeitas caracterizarem os mercados. É, também, um argumento que exclui uma análise económica mais ampla da agricultura. Se as condições acima mencionadas não se concretizarem, ou se for no interesse da economia mudar as suas “vantagens comparativas” ou modernizar as condições tecnológicas da produção agrícola, o argumento sobre as taxas de câmbio já não faz sentido. Aliás, a evidência histórica de países industrializantes e, sobretudo, dos chamados desenvolvidos sugere que a agricultura ganha mais com a aplicação de taxas de câmbio diferenciadas para a importação de insumos e equipamentos e para exportação de produtos agro-industriais do que com uma taxa de câmbio única, que penaliza ou a importação de capacidade produtiva ou a exportação de produtos agrícolas. Se a industrialização da agricultura estiver no topo da agenda económica, até faz sentido penalizar exportações agrícolas não processadas, pelo menos de alguns produtos, ao mesmo tempo que se promovem mercados e exportações de produtos processados com sistemas

cruzados de incentivos que, naturalmente, afectam a taxa de câmbio real e a rentabilidade relativa de diferentes actividades e graus de processamento (como, por exemplo, a Malásia fez para se transformar do maior exportador mundial de óleo de palma bruto no maior exportador mundial de óleo de palma refinado num espaço de tempo muito curto).

Quarto, o relatório argumenta que o crescimento da agricultura é mais eficaz na redução da pobreza do que o crescimento de outros sectores da economia. Em especial, é argumentado que este ponto é particularmente válido no que diz respeito à redução da pobreza rural. Este argumento não é minimamente convincente. Em primeiro lugar, o relatório indica que a pobreza rural é maior quando as comunidades e famílias são mais dependentes da agricultura e têm menos acesso a trabalho assalariado e a outras possibilidades de diferenciação das fontes de rendimento e de vida; portanto, não é óbvio que a agricultura, em si, seja eficaz em reduzir a pobreza. Em segundo lugar, os dados do relatório indicam que a pobreza rural só tem baixado significativamente nos países do Leste Asiático (página 3 do RDM 2008). Estes países são mais industrializantes do que agrícolas, e a sua agricultura é profundamente articulada com a indústria, comércio, transportes, finanças, etc.; portanto, é questionável se é a agricultura ou qualquer dos outros sectores ou, melhor ainda, a interacção entre os diferentes sectores que é eficaz na redução da pobreza. Em terceiro lugar, o relatório assume que o crescimento baseado na agricultura fornece uma base mais alargada de desenvolvimento (emprego e rendimento) do que o que se baseia em outros sectores. No entanto, a evidência em Moçambique e em muitos outros países africanos indica que o investimento e o crescimento agrícolas são cada vez mais determinados por um número muito limitado de projectos de grande dimensão ligados com companhias e mercados internacionais (açúcar, tabaco, e outros produtos, que variam entre países). Ora, este padrão de crescimento não é nem necessariamente fornece uma base alargada de desenvolvimento, e não difere substancialmente de padrões seguidos em outros sectores. Portanto, não é nada óbvio que a agricultura seja diferente e mais eficaz do que outros sectores a reduzir pobreza. De facto, a elasticidade da redução da pobreza relativamente ao crescimento económico (isto é, a eficácia do crescimento económico em reduzir pobreza) depende do padrão de crescimento e não da base sectorial, agrícola ou qualquer outra, do crescimento. Em quarto lugar, os três pontos anteriores sugerem que a interacção e articulação entre diferentes actividades, quer ao longo de cadeias verticais de produção e serviços quer por via de ligações horizontais de recursos e capacidades comuns, é mais importante para determinar padrões de desenvolvimento e a sua eficácia na redução da pobreza e exploração da riqueza social do que a base sectorial do crescimento.

Neste ponto, é interessante notar quão fraco o RDM 2008 é quanto à análise das interecções entre a agricultura e o resto da economia, no que diz respeito tanto ao fornecimento de informação quanto ao desenvolvimento de um quadro analítico apropriado.

Quinto, há uma série de assuntos mencionados no RDM 2008 que são muito importantes para a agricultura, mas estes assuntos nem são tratados com profundidade nem são seriamente incorporados na análise e conclusões sobre as vias de desenvolvimento agrícola. Estes assuntos são: o impacto demográfico-social do HIV/SIDA na população rural e os desafios que tal impacto coloca para o desenvolvimento rural e agrícola mais geral; as mudanças climáticas e as suas implicações para opções tecnológicas e sociais de desenvolvimento; as novas dinâmicas e tendências na produção dos biocombustíveis; a questão da educação, ciência e tecnologia; e a questão do financiamento do desenvolvimento económico em geral, e do desenvolvimento rural e agrícola em especial (além de uma discussão incipiente sobre microfinanças, e da referência à necessidade de seguros agrícolas – um ponto novo e muito válido na análise do Banco – pouco mais é dito).

A questão do financiamento do desenvolvimento é especialmente interessante. Por um lado, o quadro macroeconómico da mobilização e aplicação de recursos para investimento (de expansão, inovação, diversificação e modernização) e financiamento corrente (comercialização, acesso a factores, certificação, seguros, etc.) não é discutido. Por outro, é reconhecida a necessidade de se aplicarem significativamente mais recursos na pesquisa, desenvolvimento e inovação e no financiamento à agricultura (para investimento e financiamento corrente). Portanto, tudo o que o relatório pode dizer é que é necessária maior eficiência na aplicação e eficácia na gestão dos recursos existentes, e uma re-alocação de recursos para a agricultura. O que irão os próximos RDMs (sobre energia, água, etc.) dizer? Não irão, como todos os anteriores a 2008 fizeram, recomendar a re-alocação de recursos financeiros para o sector que constitui o tema do relatório em cada ano? Não implicará, isto, que todos os anos a prioridade de alocação de recursos muda significativamente? Qual é a utilidade e a seriedade deste tipo de discussão para a transformação estrutural das economias em desenvolvimento?

O RDM 2008 começa por criticar o facto de o Banco Mundial ter, durante muito tempo, negligenciado a agricultura e, na sequência disso, salienta a importância deste relatório. Mas será que o RDM 2008 oferece alguma coisa fundamental e significativamente nova para a análise da agricultura e dos caminhos para o futuro? Será que este relatório é uma base para reorientar o crescimento e desenvolvimento económico e social rural e agrícola e, em torno das suas dinâmicas, articular a indústria, a infra-estrutura, os serviços, a tecnologia e qualificações, as finanças, as intervenções públicas e a mobilização das

capacidades produtivas privadas? Ou será que nos devemos dar por satisfeitos por termos mais um relatório sobre a temática agrícola? O que acontecerá a seguir, quando os próximos RDM se concentrarem em outras questões, como energia ou qualquer outro tema fundamental?

Para aceder a outros comentários críticos do RDM 2008, com perspetivas diferentes das apresentadas neste texto, veja <http://www.ecofair-trade.org>.