

ÁFRICA, CATÁSTROFES NATURAIS E DESENVOLVIMENTO

Carlos Garrido*

1. A actualidade da economia das catástrofes

Nos últimos tempos tem-se intensificado a frequência das catástrofes naturais, devido às alterações climáticas, as quais têm sido estudadas pelos meteorologistas e climatólogos utilizando modelos matemáticos sofisticados. Analisando a *geografia das catástrofes*, verifica-se que tradicionalmente elas se localizam fora da Europa. No entanto, ultimamente têm ocorrido neste continente diversas catástrofes naturais, designadamente em Portugal. Estão ainda bem presentes os fenómenos climáticos extremos que assolaram os Açores e o Continente. Destes factos decorre a actualidade de que se reveste a economia das catástrofes em regiões do globo onde não existiam essas preocupações, pelo menos de modo tão patente. Noutras regiões, como o continente africano, a ocorrência de catástrofes naturais, e não só estas, está de certo modo endogeneizada, aparecendo como algo inevitável, como que um desígnio da natureza.

As catástrofes têm efeitos sociais e económicos que dependem da sua dimensão, frequência e vulnerabilidades às mesmas. Estas podem ser de diversa ordem: de inadequado ordenamento do território, institucionais, culturais, etc. A falta de cultura das catástrofes constitui um elemento de agravamento do nível de risco, a qual se manifesta em muitas circunstâncias trágicas que ultrapassam o âmbito das catástrofes naturais.

O facto de as catástrofes naturais terem fortes impactos económicos e sociais tem sido um dos factores do desenvolvimento recente da *economia das catástrofes*, que é uma disciplina da ciência económica que tem por objecto estudar o comportamento da economia pós-catástrofes e os aspectos económicos e financeiros da prevenção das mesmas, ou seja, da redução das vulnerabilidades.

* Doutorando em Economia da Universidade da Beira Interior.

As catástrofes podem ser encaradas como obstáculos ou restrições ao desenvolvimento económico e social, que em muitos países, por sinal localizados em regiões de alto risco, vêm somar-se a outro tipo de obstáculos ao desenvolvimento, tais como à escassez de recursos económicos e financeiros, falta de mão-de-obra qualificada, existência de regimes políticos não democráticos e desordenamento do território, ao nível habitacional, dos equipamentos colectivos, das infra-estruturas e dos impactos nefastos sobre o ambiente.

Ao nível da prevenção, os custos podem ser de natureza e de montante distinto, dado que a prevenção tem várias componentes: formação de quadros, campanhas de sensibilização, legislação sobre ocupação do território e respectivo controlo, desenvolvimento institucional e reordenamento do território (bastante oneroso).

Na perspectiva dos impactos das catástrofes, há que minimizar os seus efeitos perniciosos sobre os vários sectores da economia, assumindo uma importância crucial a gestão pós-catástrofe, o que pressupõe a existência de instituições preparadas para o efeito, uma cultura de catástrofes, recursos económicos e vontade política para levar a cabo.

Os Estados têm que estar preparados para dar resposta a estes novos desafios com que as sociedades se defrontam e que têm um âmbito multinacional, levantando problemas de defesa e de segurança. Investir em defesa e segurança é investir no desenvolvimento económico e social. Para isso, há que fazer o provimento necessário de fundos e lançar um leque de projectos com a necessária consistência interna e externa, o que exige uma consciencialização dos decisores públicos para a prioridade deste tipo de políticas económicas.

Se a problemática das catástrofes naturais, quer encarada na óptica económica, social ou política se reveste de uma grande actualidade num contexto internacional, quando nos debruçarmos sobre África, constatamos que as vulnerabilidades aos fenómenos naturais extremos nesse continente assumem uma especial gravidade. Essa vulnerabilidade é agravada pela circunstância de a referida região do globo ser também atingida por catástrofes provocadas directamente pelo homem, tal como guerras, guerrilhas e terrorismo. A concepção de *África útil* adoptada pelos centros de poder internacional e o facto de a experiência africana na condução dos seus destinos ser ainda recente, são circunstâncias que, associadas ao baixo desenvolvimento da generalidade das economias deste continente, dificultam a implementação de políticas económicas e sociais que tenham em vista alterar um conjunto de condições económicas, sociais, culturais e institucionais que potenciam os efeitos perniciosos das catástrofes

naturais.

Estabelece-se, assim, uma relação entre subdesenvolvimento e catástrofes naturais, pelo que nos iremos debruçar no próximo parágrafo sobre a especificidade dos países em desenvolvimento.

2. A especificidade dos países em desenvolvimento.

Se, por um lado, as catástrofes naturais condicionam o desenvolvimento, na medida em que levam a uma destruição de recursos económicos, por outro lado, o subdesenvolvimento potencia os impactos negativos das catástrofes. Há como que um ciclo vicioso que só o desenvolvimento consegue romper.

A vulnerabilidade dos países em desenvolvimento aos fenómenos naturais extremos pode ser vista analisando o número de vítimas e os prejuízos económicos que os desastres naturais provocaram nas três últimas décadas do século XX. O maior número de mortes verificou-se nos países em desenvolvimento, enquanto os maiores danos económicos registaram-se nos países industrializados¹. Além disto, a maior parte dos prejuízos económicos sofridos pelos países em desenvolvimento durante o referido período não estava coberta pelo seguro. Refira-se, a título de exemplo, que, a nível mundial, a percentagem dos prejuízos cobertos pelo seguro é superior a 15 % e, enquanto na Europa esta percentagem está acima dos 50 %, em África é praticamente nula.

Na realidade, pode afirmar-se que os efeitos das catástrofes estão positivamente correlacionados com o subdesenvolvimento, porquanto, geralmente, são os países que apresentam índices de desenvolvimento humano mais baixos aqueles onde se verificam maiores catástrofes naturais.

Para se ultrapassarem estes constrangimentos terá que se levar a cabo uma política de desenvolvimento económico que é limitada não só pela escassez de recursos como também por outras condicionantes, designadamente aquelas que estão relacionadas com a natureza do poder político.

Dada a escassez de fundos, seria desejável que estes fossem canalizados para o desenvolvimento. A este propósito, e numa alusão directa à Índia, cite-se o brilhante artigo de MOREIRA, Adriano (1998

¹ Nos últimos trinta anos as duas catástrofes naturais que causaram mais vítimas foram o furacão do Bangladesh que ocorreu em 1970 (300 mil mortes) e o sismo que se verificou no Tangstão, na China, em 1976 (250 mil mortes). Por seu turno, no mesmo período, as duas catástrofes naturais que mais prejuízos económicos causaram tiveram lugar nos E.U.A.; foram o furacão *Andrew*, que ocorreu em 1992 (16000 milhões de dólares, a preços correntes) e o sismo de *Northridge*, na Califórnia, que se deu em 1994 (11838 milhões de dólares, a preços correntes).

c) acerca da proliferação de armas nucleares, a qual aponta «*para o ressurgimento de mitologias guerreiras capazes de remeter para o esquecimento as misérias que fizeram do Terceiro Mundo, durante meio século de guerra fria, o inspirador de ideologias, movimentos e acções proclamadas redentoras*», continuando, mais adiante: «*a obtenção do estatuto de potência nuclear, apenas tornado possível à custa do consumo irresponsável de recursos cuja dimensão pode avaliar-se pela gravidade das carências de milhões de habitantes, mobiliza a opinião pública para um triunfalismo que ao mesmo tempo alimenta ambições hegemónicas colectivas, e adormece o sofrimento dos indivíduos, das comunidades, das castas, dos marginalizados (...) expediente destinado a fazer abrandar as questões vitais internas à custa do empenhamento colectivo contra o adversário externo, ainda que imaginário, (...)*» Este autor qualifica este tipo de escaladas de *ópio do subdesenvolvimento*, chamando a atenção para a circunstância de que muitos países com este tipo de racionalidade na afectação de recursos escassos exigirem ajuda e cooperação internacional para o desenvolvimento.

Por outro lado, o nível de corrupção tende a ser tanto maior quanto maior for o subdesenvolvimento dos países (vide GARRIDO, Carlos (1998 b)), o que leva a que os recursos sejam desviados para fins que privilegiam interesses privados diversificados, que não coincidem com o interesse social.

Uma fonte de recursos é a assistência internacional, mas esta tem acompanhado de certa maneira a modificação dos interesses dosadores ao longo do tempo. Actualmente os E.U.A. estão-se a voltar de novo para o continente africano. CARVALHO, Virgílio de (1998 b) defende que «*a presente investida dos E.U.A em África arrisca-se a ser vista como forma de colonização desejada, sucedendo à europeia imposta, ao apoiar-se em tolerados regimes autoritários disfarçados de democracias sem partidos, como o de Museveni no Uganda, que ajuda a rebelião do Sul cristão no Sudão fundamentalista e a instalação do seu discípulo Kabila, novo Mobutu (?) no ex-Zaire das vastas reservas minerais do Shaba. O que coincide com a descoberta de enorme lençol de petróleo no mar² (do Golfo da Guiné da petrolífera Nigéria em grave crise interna até Angola) muito oportuna para (...) controlar a concorrência geo-económica e geopolítica de França e África do Sul.*»

Por seu turno, MOREIRA, Adriano (1998 a) referindo-se também à aparição dos E.U.A no continente africano, afirma: «*Tem sido observado que o panorama da redefinição da balança de poderes africana,*

² Como apontamento, refira-se que este artigo foi publicado em 7 de Abril de 1998, cerca de dois meses antes do agravamento dos acontecimentos da Guiné-Bissau.

depois do fim da guerra por procuração em Angola e Moçambique, da liquidação do apartheid na África do Sul, da disfunção do Zaire de Mobutu, da emergência dos conflitos étnico-políticos, recorda, com nova moldura e métodos, a luta de interesses que rodeou a Conferência de Berlim de 1885, em que o ultimatum humilhou as pretensões portuguesas. Por então os E.U.A. passaram pela conferência observando que o futuro das independências era o que vaticinavam e não a partilha imperial a que se procedeu.»

Estas observações chamam-nos a atenção para as condicionantes introduzidas pela geopolítica na afectação de recursos. E a afectação de recursos é um elemento da própria definição de economia. Os recursos vão ser canalizados para reconstrução e prevenção ou destinam-se a consumos supérfluos de grupos sociais também supérfluos? Que tipo de vulnerabilidades às catástrofes naturais é que os países em desenvolvimento costumam apresentar e como poderão ser minoradas? No próximo parágrafo abordaremos sucintamente algumas destas questões.

3. As vulnerabilidades às catástrofes.

As estatísticas existentes relativas à incidência das catástrofes naturais mostram que existe um padrão geográfico de impactos.

Em termos relativos e com base no número de vítimas que provocam, as cheias têm uma maior predominância na Europa, logo seguida da América do Norte. Os furacões são típicos da América do Norte, embora a Ásia também seja bastante atingida por este tipo de fenómenos naturais. Os sismos atingem com bastante frequência a América do Sul e a África (v.g. Argélia), enquanto os vulcões são mais frequentes na Oceania.

Em valores absolutos, dada a sua dimensão, quase 80 % das vítimas de catástrofes naturais verificam-se na Ásia, ao passo que, quer a Europa, quer a África a proporção é de cerca de 2%.

O continente africano tem uma grande dimensão, a sua geografia física e política é bastante variada e a vulnerabilidade às catástrofes não é homogénea num espaço tão vasto e diversificado, não sendo objecto deste artigo a caracterização geográfica das vulnerabilidades às catástrofes naturais neste continente. No entanto, refira-se que em África o fenómeno natural que mais vítimas tem causado tem sido os sismos, que causaram 79 % das mortes aí registadas devido a catástrofes naturais, tendo as cheias provocado 17 %.

Não possuímos informação sobre o número de vítimas provocadas pelas secas, que atingem muito particularmente vastas zonas

de África, talvez por ser difícil a sua estimativa. Note-se que uma seca tem um período de impacto muito dilatado, levando a uma morte lenta. Um sismo, pelo contrário, em poucos segundos pode provocar muitas dezenas de milhar de vítimas e provocar elevados prejuízos económicos.

Dado que os sismos, as secas e as cheias são as catástrofes naturais que mais vítimas têm provocado em África³, debruçemo-nos agora sobre os seus impactos económicos típicos.

Os sismos costumam ter um efeito devastador ao nível das habitações, equipamentos sociais e administrativos, sendo aleatório o seu impacto sobre as infra-estruturas. Sendo os tipos de habitação bastante diversos no continente africano, também os impactos sobre as mesmas terão uma desigual incidência, sendo especialmente vulnerável a população urbana.

As secas atingem principalmente a população rural, sendo o sector primário aquele que geralmente sofre os maiores impactos. Voltaremos à problemática das secas mais adiante, a propósito das vulnerabilidades sociais.

Os impactos das cheias são também mais fortes sobre a população rural e o sector primário, mas por motivos obviamente diferentes. As cheias, por vezes, provocam danos em infra-estruturas.

Sendo estes, resumidamente, os efeitos típicos das catástrofes naturais, logicamente que as sociedades apresentam diversos tipos de vulnerabilidade. Estas são principalmente de ordem económica, social, institucional e cultural.

As sociedades africanas, como em geral têm um baixo grau de desenvolvimento, apresentam fortes vulnerabilidades económicas. Como as catástrofes naturais têm uma dimensão espacial, o modo como o território está ordenado pode potenciar os efeitos das mesmas. E quais são os princípios de racionalidade económica e social que regulam o ordenamento do território na maioria dos países africanos? Há que distinguir o ordenamento das pequenas sociedades tradicionais, menos vulneráveis a algumas catástrofes naturais mas mais vulneráveis a outras, dos tipos de urbanização mais frequente. Esta obedeceu a planos de ordenamento, elaborados em conformidade com as regras e técnicas de prevenção, tendo o planeamento assentado em regras democráticas de consulta às populações? Gostaríamos de poder responder afirmativamente. Sabe-se que a corrupção desempenha um papel dinamizador de desequilíbrios, levando à construção

³ Recorde-se que o sismo que atingiu a Argélia em 1980 provocou cerca de 4500 mortes e a seca que se verificou na Etiópia, de 1968 a 1974, causou um número desconhecido de mortes, mas seguramente elevado

de habitação clandestina em zonas sísmicas e linhas de água (*vide* GARRIDO, Carlos (1999)) e que em estudos internacionais sobre corrupção figuram países africanos entre aqueles que apresentam maior índice de corrupção.

A não utilização de técnicas preventivas na reconstrução de habitações não significa, frequentemente, falta de conhecimento da sua existência por parte das populações mas sim falta de acesso económico às mesmas, facto este que traduz vulnerabilidade social de certos grupos sociais. As secas e as cheias têm historicamente provocado a fome em diversas populações, defendendo alguns autores que a ligação entre este tipo de catástrofes e a fome não é imediata, sendo a sua principal causa não o declínio na disponibilidade local de alimentos mas a falta de acesso económico. A seca da Etiópia de 1968-74 constitui um exemplo típico de surgimento e difusão da fome, tendo sido particularmente afectadas as pessoas que não possuíam terras, os pastores nómadas e os dependentes. A falta de alternativas no mercado trabalho, associada ao baixo grau de empregabilidade, não permite que a população activa que se dedica ao pastoreio se desloque para outras actividades económicas; o pastoreio intensivo amplifica a erosão e desertificação da terra, especialmente nos países sub-saharianos, como a Nigéria e a Costa do Marfim, e contribui para a ampliação das vulnerabilidades sociais.

Num Estado de Direito é de esperar que existam instituições aptas a responder às necessidades decorrentes de uma política de prevenção das catástrofes ou de uma política de reconstrução que permita captar os ganhos potenciais decorrentes de uma substituição forçada do capital fixo ou, pelo menos, que seja manifesta a vontade política de se criarem essas instituições. Qual é a natureza do poder político nas várias zonas do continente africano? Os órgãos de soberania estão dotados da necessária credibilidade para implementarem tal tipo de políticas? Que formas é que a corrupção assume? Qual é a localização de África no contexto da globalização, ou seja, qual é o papel que a racionalidade neo-liberal lhe atribui? Será que a concepção de *África útil* se perpetuará indefinidamente?

As populações e as instituições possuem a necessária cultura das catástrofes? A ausência de uma cultura das catástrofes oculta o conhecimento de que é mais a sociedade do que a natureza que determina os impactos destas e, portanto, o grau de vulnerabilidade das sociedades. As vulnerabilidades culturais são condicionadas pelas de ordem institucional.

4. A resposta necessária.

No continente africano é grande a heterogeneidade geográfica das sociedades, nas perspectivas física, política, económica, religiosa, social, cultural e institucional. Por conseguinte, como as vulnerabilidades são diferentes e as situações concretas não são as mesmas, é logicamente necessário que se levem a cabo políticas diferenciadas. Contudo, a generalidade dos países africanos tem em comum o facto de pertencerem a um mesmo continente. Um continente que ocupa uma posição subordinada no contexto do capitalismo financeiro mundial. Apesar da heterogeneidade dos países, eles têm uma vulnerabilidade comum, derivada da própria ordem decorrente da globalização, entendida como internacionalização do capital financeiro e da lógica neoclássica.

A possibilidade de uma resposta às catástrofes naturais, que sob um enfoque operacional, terá que consistir na execução de políticas de prevenção e de reconstrução, multidisciplinares e interdisciplinares, está ligada ao próprio sucesso das políticas de desenvolvimento.

A experiência histórica africana poderá levar a que se encare o advento deste tipo de políticas com pessimismo. Contudo, há autores que chamam a atenção para a relativa juventude dos regimes africanos em termos históricos e para a inadequabilidade das políticas económicas que têm sido implementadas: *«De facto, uma das razões dos resultados decepcionantes das políticas económicas (distintas das teorias económicas) em África parece residir na ilusão voluntarista que caracterizou a filosofia do planeamento e, de uma maneira geral, as políticas económicas postas em prática»* (vide TORRES, Adelino (1998)), pg. 83), tendo o planeamento sido feito de modo não participativo.

Por outro lado, a lógica neoliberal de que o mercado infrene leva ao equilíbrio económico, criando as condições para um desenvolvimento económico, é irrealista. A economia não pode por si só conduzir à modernização da sociedade. Além disso, existem aspectos da actividade humana em que não é legítima a introdução das categorias mercantis – a este propósito, há quem se refira ao *imperialismo da economia*. O desenvolvimento, pela sua própria natureza, exige um tratamento multidisciplinar e interdisciplinar, actuando-se sobre as condições de partida, que são económicas, sociais, culturais e institucionais. Por isso, terá que haver um compromisso entre modernidade e tradição, de modo a ser preservada a memória colectiva e o equilíbrio entre as pessoas e o meio envolvente. É uma caminhada

com muitos desafios, dada a complexidade da sociedade, cujos contornos, como referimos, ultrapassam o âmbito da economia.

Concluimos o parágrafo anterior, afirmando que as vulnerabilidades culturais são condicionadas pelas de ordem institucional. Contudo, não são só aquelas. Todos os aspectos da vida social, em sentido amplo, sofrem directa ou indirectamente a influência institucional. A existência de regimes não democráticos e a exclusão de uma parte considerável da população do produto do progresso económico e da participação na vida colectiva constitui um forte constrangimento ao desenvolvimento económico. Ora a possibilidade de levar a cabo políticas preventivas e de reconstrução está intimamente ligada ao desenvolvimento, pelo que a promoção deste é o factor determinante da natureza da resposta às catástrofes naturais. Sendo estas inevitáveis sob o ponto de vista meteorológico e geofísico – pelo menos actualmente e no futuro previsível – já a dimensão dos seus impactos sobre as pessoas e a património pode ser amplamente reduzida. Os efeitos devastadores das catástrofes não são um desígnio da natureza, porquanto a tecnologia actualmente existente permite uma atenuação significativa das vulnerabilidades às catástrofes naturais. Mas para se conseguir esse objectivo de mitigação dos impactos é necessário que existam instituições dotadas de poder de resposta, a curto (e imediato), médio e longo prazos.

A existência de Estados de Direito, dotados da necessária credibilidade, é uma condição necessária para que as sociedades concretas se possam proteger dos efeitos destruidores dos fenómenos naturais extremos. A possibilidade de dar uma resposta minimamente eficaz às catástrofes naturais está, assim, ligada à natureza do poder. E a alteração do panorama político do continente africano afigura-se com uma possibilidade de ocorrência demasiado lenta para a natural impaciência de todos quanto gostariam de ver uma África mais próspera e livre.

Bibliografia

CARVALHO, Virgílio de (1998 a), *Os Estados Unidos, a China e a Europa*, Diário de Notícias de 23 de Março de 1998.

CARVALHO, Virgílio de (1998 b), *A paz por linhas tortas*, Diário de Notícias de 20 de Abril de 1998.

DAGEFU, W. (1990), *Role and Status of Meteorological Services in Economic and Social Development in Africa, Proceedings of the Technical Conference*, WMO, Geneva, 26-30 March 1990.

GARRIDO, Carlos (1998 a), *A actualidade da economia das catástrofes*, Diário de Notícias, Suplemento Económico, pag. 8, Lisboa, 2 de Março de 1998.

GARRIDO, Carlos (1998 b), *A relação entre corrupção e desenvolvimento*, Economia Pura, ano I, nº 6, pp 90-91, Lisboa, Outubro de 1998.

GARRIDO, Carlos (1999), *A corrupção atrasa o desenvolvimento*, UCCLA, Informação Lusófona nº 16, Lisboa, Abril de 1999,

MOREIRA, Adriano (1998 a), *A aparição*, Diário de Notícias de 7 de Abril de 1998.

MOREIRA, Adriano (1998 b), *As hegemonias europeias*, Diário de Notícias de 19 de Maio de 1998.

MOREIRA, Adriano (1998 c), *O ópio do subdesenvolvimento*, Diário de Notícias de 16 de Junho de 1998.

MOREIRA, Adriano (1998 d), *A África abandonada*, Diário de Notícias de 30 de Junho de 1998.

SEN, Amartya (1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981.

SEN, Amartya (Ed.)(1995), *The Political Economy of Hunger*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

TORRES, Adelino (1998), *Horizontes do Desenvolvimento Africano - No Limiar do Século XXI*, Ed. Vega, Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1998.