

Resumo Executivo

A África Subsariana é uma Região muito complexa, composta por 47 países com 7 histórias coloniais nitidamente diferentes. É também uma Região muito diversa, com mais de 700 milhões de pessoas e pelo menos 1.000 grupos étnicos diferentes. A Região constitui uma prioridade principal para o desenvolvimento. Nela encontram-se alguns dos países mais pobres do mundo, e durante as duas últimas décadas o número de pessoas pobres na Região duplicou, passando para 300 milhões— mais de 40 por cento da população da Região. A África continua a ficar para trás no que respeita a maioria dos Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio (ODM) e é pouco provável que os alcance até ao ano de 2015.

O principal impedimento ao desenvolvimento da África é o fraco desempenho do sector da agricultura. Este sector reveste uma importância fundamental para a Região visto que tem uma grande participação no produto interno bruto (PIB) e no emprego. O fraco desempenho do sector deriva de vários constrangimentos que são específicos à agricultura em África e tornam o seu desenvolvimento um desafio complexo. A debilidade da governação e os conflitos em diversos países complicam as coisas ainda mais. O IEG avaliou a eficácia para o desenvolvimento da assistência prestada pelo Banco Mundial ao abordar os constrangimentos existentes para o desenvolvimento da agricultura na África durante o período compreendido entre os anos fiscais de 1991 e 2006, a título experimental, para depois realizar uma avaliação mais ampla da assistência prestada pelo Banco à agricultura em todo o mundo.

A conclusão central do estudo é que o sector da agricultura tem sido negligenciado tanto pelos governos como pela comunidade de doadores, incluindo o Banco Mundial. A estratégia do Banco para a agricultura está cada vez mais subordinada ao âmbito de uma focalização rural

mais ampla, o que diminuiu a sua importância. Decorrente disso e contribuindo para isso, a competência técnica para apoiar adequadamente o desenvolvimento da agricultura também diminuiu com o tempo.

O apoio limitado, e até recentemente decrescente, do Banco para abordar os constrangimentos à agricultura não foi utilizado estrategicamente para suprir as necessidades diversas de um sector que requer uma intervenção coordenada numa grande variedade de actividades. O apoio dos empréstimos do Banco tem sido “espalhado” por várias actividades agrícolas, tais como, investigação, extensão, crédito, sementes e reformas de política no espaço rural, mas a sinergia potencial entre eles, para contribuir efectivamente para o desenvolvimento da agricultura, pouco foi reconhecida. Consequentemente, o Banco tem tido um êxito limitado na sua contribuição para o desenvolvimento da agricultura na África.

Os Desafios da Agricultura Africana

A produção agrícola aumentou na África, mas é difícil calcular uma taxa de crescimento confiável para a Região durante o período em estudo

devido às grandes variações que existem entre os países e através do tempo. Alguns países, tais como o Gabão, passaram de um desempenho fraco em 1990 – 2000 para um desempenho melhor em 2000 – 2004; outros países, tais como o Malawi, mudou num sentido diferente. A modificação foi frequentemente espectacular, o que faz com que as taxas de crescimento agregadas sejam enganosas. Por exemplo, a agricultura em Angola cresceu a um ritmo de 13,7 por cento anuais durante o período de 2000 – 2004, embora tenha havido uma contracção do crescimento de 1,4 por cento anuais durante o período de 1990-2000. Apenas um quarto dos países da Região, entre os quais o Benin, o Burkina Faso, o Gana, a Nigéria e a Tanzânia mostram um crescimento constante da agricultura de mais de 3 por cento no período de 1990 – 2004.

A produção agrícola total da África consiste principalmente em cultivos alimentares. Os produtos agrícolas para exportação representam menos de 10 por cento da produção total. Se bem que alguns produtos de exportação, incluindo o algodão, tenham contribuído para aliviar a pobreza em países como o Burkina Faso, os cultivos alimentares tiveram um fraco desempenho na maioria dos países. A produção de cereais em África, mesmo em 2003—2005, foi menos de metade da do Sul da Ásia e um terço da produção da América Latina. A África também está atrás de outras regiões na percentagem de terrenos cultivados irrigados, na utilização de fertilizantes, e na produtividade dos trabalhadores e das terras. Embora os grandes avanços na produção agrícola da Ásia do Sul entre 1961 e 2001 tenham sido principalmente o resultado de maiores rendimentos, os aumentos da produção de alimentos em África foram produzidos sobretudo através da ampliação das terras cultivadas. Entretanto, o rendimento dos cultivos estagnou.

A partir de 1973 a África tornou-se um importador de bens alimentares. Desde essa época a produção de alimentos não acompanha o ritmo de crescimento rápido da população e as importações de alimentos aumentaram com celeridade. Entretanto, as exportações da África

que se baseiam principalmente na agricultura, decresceram; no caso de certos produtos, incluindo o café, a participação da Região no mercado mundial evaporou-se. Os subsídios à agricultura nos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) tiveram um importante papel em manter baixos os preços mundiais de vários desses produtos agrícolas. Isto, entre outros factores, teve repercussões sobre a adequação dos rendimentos dos agricultores.

A agricultura na África é principalmente uma actividade familiar, e a maioria dos agricultores são pequenos proprietários de terrenos com uma extensão que varia entre 0,5 e 2,0 hectares, conforme determinarem os factores sócio-culturais. As mulheres fornecem cerca de metade da força de trabalho e produzem a maioria dos produtos alimentares que a família consome.

As terras agrícolas em África encontram-se em várias zonas agro-ecológicas que se estendem por diversos países. Caracterizam-se em grande medida por solos de má qualidade, pluviosidade muito variável, e secas frequentes. As infra-estruturas de transportes são deficientes, o acesso à irrigação é limitado e, nas condições de cultivos de sequeiro, a insegurança alimentar é uma realidade para milhões de pequenos agricultores. Para sobreviverem neste ambiente inauspício, a maior parte dos agricultores seguem uma diversidade de estratégias para enfrentarem a situação. Para assegurar que obtêm pelo menos alguns produtos agrícolas das suas terras, os agricultores africanos plantam normalmente uma variedade de cultivos (normalmente 10 ou mais) com diferentes períodos de maturação, juntamente com árvores. O gado também é uma fonte importante de segurança para os agricultores da África, especialmente em anos de escassez. O acesso a crédito pelo pequeno proprietário médio também é extremamente limitado. Os cultivos resistentes, tais como o milho-miúdo, o sorgo, a mandioca e outras plantas tuberosas são mais importantes do que os cereais, como o arroz e o trigo, que foram o alimento principal da Revolução Verde da Ásia.

Nesta situação, para que os agricultores tenham um incentivo para praticarem a agricultura intensiva e assumam riscos com novas variedades de cultivos, é necessária a conjugação de alguns factores, ou pelo menos que eles se apresentem numa sequência óptima, o que inclui sementes melhoradas, água, crédito e acesso aos mercados; boa assessoria sobre os serviços de extensão; e rendimentos adequados por meio de preços dos insumos e produtos isentos de distorções. Uma estratégia para o desenvolvimento da agricultura na África tem que levar em conta cada um destes factores no contexto das suas características singulares e das condições locais específicas da África.

As Abordagens do Passado à Agricultura Africana

Até muito recentemente, o desenvolvimento da agricultura na África foi negligenciado, tanto pelos governos como pelos doadores. Durante a década de 1960, imediatamente após a independência, os governos de vários países africanos consideravam que a agricultura era principalmente fonte de recursos para a industrialização. Em seguida, na década de 1970, o Banco Mundial liderou a mudança para um modelo de desenvolvimento mais amplo da África que era compatível com uma mudança mais geral na compreensão do desenvolvimento. Com isto, a instituição comprometeu-se a seguir a via do desenvolvimento rural integrado, destinada a atacar directamente a pobreza e o subdesenvolvimento rurais na África. Em meados da década de 1980, quando os países africanos enfrentavam crises fiscais graves, os doadores deram a prioridade a melhorar a eficiência da repartição de recursos e pressionaram no sentido de serem adoptadas reformas da comercialização dos produtos agrícolas. Mas as reformas estruturais também não chegaram a produzir os efeitos desejados sobre o crescimento.

O Papel das Ajudas

A assistência bilateral e multilateral dos doadores para o desenvolvimento da agricultura na África diminuiu, passando de USD 1.921 milhões em 1981 para USD 997 milhões em 2001 (em dólares

de 2001). Os empréstimos de ambas as fontes ressurgiram desde então, com uma focalização crescente no desenvolvimento da África. Os dados da OCDE mostram que, se bem que os doadores bilaterais agrupados tenham tido um papel comparativamente mais importante, o Banco Mundial por si só foi o maior doador para a agricultura africana entre 1990 e 2005. Os maiores doadores bilaterais foram os Estados Unidos e o Japão.

Os fluxos de capital estrangeiro privado para a África são modestos em comparação com as ajudas bilaterais e multilaterais (Hazell e von Braun 2006). O investimento privado comercial na agricultura africana tem-se limitado em grande medida aos produtos agrícolas para exportação e às zonas com um maior potencial. Algumas empresas de sementes internacionais investiram na multiplicação da semente do milho, e em Setembro de 2006 as fundações de Rockefeller e de Bill e Melinda Gates iniciaram conjuntamente uma nova parceria para ajudar a África a desenvolver a agricultura.

O Potencial da Agricultura e a Estratégia do Banco

Para que a África alcance os Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio (ODM) será necessário realizar o potencial do sector da agricultura, para prestar o apoio a que contribua para o crescimento e a redução da pobreza. A investigação realizada por Dorosh e Haggblade (em 2003) e o IFPRI (2006a) chegou à conclusão que os investimentos na agricultura favorecem geralmente as populações pobres da África mais do que investimentos semelhantes na indústria manufactureira.

O Banco Mundial não tem tido uma estratégia distinta para a agricultura na África, excepto como fazendo parte das suas estratégias mais amplas para o desenvolvimento rural, e com o tempo a estratégia para a agricultura foi subordinada a uma focalização mais ampla nas zonas rurais. Porém, mais recentemente, o Plano de Acção para a África reconheceu que o sector da agricultura era potencialmente o motor do crescimento.

A Assistência do Banco em Termos Globais e a Avaliação da Mesma

Durante os anos fiscais compreendidos entre 1991 e 2006, o Banco forneceu aos países da Região da África USD 2,8 bilhões sob a forma de empréstimos para o desenvolvimento (o que é distinto dos empréstimos para o ajustamento) da agricultura, o que constituiu 8 por cento de todos os empréstimos do Banco à Região para o desenvolvimento. Uma grande parte destes empréstimos foi concedida sob a forma de componentes da agricultura nos projectos rurais. Adicionalmente, foram concedidos 77 Empréstimos para a Política de Desenvolvimento com componentes para a agricultura, e em 18 deles a agricultura teve uma dimensão importante.

Estes empréstimos limitados para o desenvolvimento tiveram um desempenho abaixo do normal. Os dados do IEG mostram que a percentagem de classificações de resultados satisfatórios para projectos de investimento sobretudo na agricultura durante o período de 1991 – 2006 é inferior à dos investimentos não relacionados com a agricultura na Região (60 por cento face a 65 por cento satisfatórios). Também é inferior a percentagem para os projectos de investimento semelhantes noutras Regiões do Banco (73 por cento satisfatórios). As classificações da sustentabilidade também são inferiores à média. Embora seja necessário realizar análises adicionais, o estudo verificou que os projectos que se destinam em grande medida à agricultura em países com condições menos favoráveis para a agricultura tiveram melhores resultados do que os projectos semelhantes em países com condições mais favoráveis.

As actividades do Banco de apoio ao desenvolvimento da agricultura na África compreenderam empréstimos, trabalho analítico e assessoria política. Até muito recentemente o trabalho analítico, que é necessário para fazer o diagnóstico das questões e acções e para ajudar a definir a assessoria política e os empréstimos, foi limitado, disperso, de qualidade variável e não era facilmente disponível. Adicionalmente, o IEG verificou que não existem procedimentos específicos para assegurar que as conclusões do

trabalho analítico sejam reflectidas sistematicamente nos empréstimos e no diálogo sobre as medidas de política.

O IEG verificou que o apoio prestado pelo Banco sob a forma de empréstimos não reflectiu a interligação existente entre as várias actividades na agricultura. Em vez disso, os empréstimos foram “espalhados” por uma variedade de actividades no espaço rural, incluindo a investigação, a extensão, as reformas da comercialização, o alívio às secas, o desenvolvimento de sementes e os transportes, mas pouco com um escasso reconhecimento das relações entre elas e da necessidade de desenvolver todas estas áreas simultaneamente ou pelo menos numa sequência óptima, para contribuir efectivamente para o desenvolvimento da agricultura. Embora a focalização mais ampla do Banco nas zonas rurais a partir de meados de 1980 fosse justificada, um resultado indesejado foi ela levou a prestar menos a atenção à necessidade de conjugar as várias actividades que são cruciais para o desenvolvimento da agricultura no espaço rural ou se elas terem lugar numa sequência óptima.

Esta análise verificou que nenhum dos dez maiores mutuários, entre os quais a Côte d’Ivoire, a Etiópia, a Tanzânia, e o Uganda, receberam um apoio *consistente e simultâneo* em todos os subsectores fundamentais. Isto não é uma sugestão para que o Banco o faça sozinho— poderá mesmo ser feito melhor em parceria— mas poder-se-ia esperar razoavelmente que o Banco assuma a liderança na promoção desta abordagem multifacetada, com base na sua vantagem comparativa como instituição que concede empréstimos multisectoriais.

O Desempenho Temático

A avaliação das realizações e limitações do apoio prestado pelo Banco por tema principal revela uma experiência mista:

A diversidade agro-ecológica. O apoio do Banco ajudou a aumentar as capacidades dos sistemas nacionais de investigação e a desenvolver estações zonais para dar uma focalização agro-

ecológica à investigação. Contudo, pouco indica que os projectos do Banco, a não ser as intervenções de investigação, adaptaram sistematicamente as actividades às condições agro-ecológicas diversas. A capacidade de resposta às condições locais tem sido o atractivo principal dos projectos que seguem abordagens baseadas nas comunidades, mas há poucas provas de que estas abordagens, tal como foram seguidas em projectos no Gana e na Tanzânia, por exemplo, possam dar resposta à diversidade agro-ecológica.

A flutuação da pluviosidade e das secas. Os projectos do Banco concluídos até ao fim do ano fiscal de 2006 foram responsivos às emergências causadas pelas secas e ajudaram os governos a instaurar sistemas de gestão das secas. Mas não conseguiram ajudar países, como o Malawi por exemplo, a desenvolver uma estratégia a longo prazo para abordar os factores básicos que criam a insegurança alimentar, isto é, para ajudar os países a aumentarem a produtividade agrícola de maneira suficiente para travar o declínio da disponibilidade per capita de alimentos. A este respeito, se bem que o Banco tenha contribuído para o desenvolvimento de variedades melhoradas de milho-miúdo e de mandioca, mediante o apoio prestado à investigação, ele perdeu a oportunidade de reconhecer o papel importante que a mandioca pode ter na promoção da segurança alimentar na maioria dos países.

Os solos pouco férteis. O Banco participou em diversas iniciativas internacionais e regionais sobre este assunto, incluindo a *Iniciativa Regional Terr África* teve início em 2005. Esta parceria multidimensional deverá promover uma abordagem colectiva à gestão sustentável das terras na Região. Mas parece que os empréstimos do Banco abordaram a fertilidade dos solos mais como uma questão ambiental do que uma questão de produtividade agrícola.

O acesso a água. Embora o Banco tenha identificado a necessidade de investimentos na irrigação, os empréstimos que concedeu para esse fim foram muito limitados. As intervenções do Banco que apoiam a gestão dos recursos

hídricos nas zonas de sequeiro atingiram as metas físicas mas, devido à debilidade da monitorização e avaliação, é difícil dizer o que funcionou e não funcionou.

As sementes melhoradas. O Banco contribuiu para o Grupo Consultivo sobre a Investigação Agrícola Internacional (CGIAR), fazendo grandes qual contribuições nesta área, e os projectos do Banco também proporcionaram a oportunidade de testar e melhorar as tecnologias, como na Etiópia e no Togo. No entanto, as actividades relacionadas com as sementes fizeram até agora apenas uma contribuição modesta para o aumento da produção dos cultivos. Os projectos do Banco também não puderam abordar a questão da utilização limitada de sementes pelos agricultores devido a um acesso inadequado a insumos complementares.

O acesso dos agricultores ao crédito e ao financiamento rural. Em termos globais, o apoio prestado pelo Banco nesta área crucial foi limitado. Para além da debilidade das capacidades institucionais nos países clientes, uma razão para este baixo nível de apoio foi o fraco desempenho dos projectos nesta área, provocado, entre outras coisas, pela aplicação deficiente das directrizes do Banco, em particular no que respeita a elegibilidade e o desempenho dos intermediários financeiros. É necessário que o Banco tenha mais cuidado na concepção e supervisão destas actividades, devendo continuar a ser exploradas todas as opções para dar aos agricultores de maneira mais apropriada os meios necessários para aumentarem a produtividade e os rendimentos.

A debilidade das infra-estruturas de transportes. As intervenções na agricultura apoiadas pelo Banco apenas fizeram uma contribuição limitada ao melhoramento das infra-estruturas de transportes para o desenvolvimento da agricultura.

A debilidade da extensão. O Banco auxiliou os seus clientes a tomarem consciência da importância da extensão para o desenvolvimento da agricultura. Actualmente o Banco

apoia várias abordagens de parcerias (públicas-privadas, motivadas pela procura, organizações não governamentais, etc.), como no Uganda. Mas é preciso avaliar sistematicamente o custo, a eficácia e a sustentabilidade dessas abordagens.

A reforma dos preços e da comercialização. Embora os resultados tenham variado de um país para o outro, o esforço do Banco contribuir para melhorar a conjuntura macroeconómica e a disciplina fiscal em vários países. Contudo, essas mudanças não foram suficientes para estimular os investimentos do sector privado em diversas áreas cruciais das quais o sector público se retirou. Por conseguinte, a maioria dos países africanos vêm-se perante preços exorbitantes dos fertilizantes, uma produção inadequada de sementes, transportes deficientes, e um acesso limitado ao crédito. Se bem que o processo de reformas tenha tido um efeito positivo limitado sobre a produção de alimentos, ele no entanto aumentou a produção de produtos alimentares de exportação não tradicionais, como as mangas do Mali e as flores do Quénia. Para além dos países individuais, o Banco exerceu pressão para que a ronda de negociações de Doha fosse autenticamente a favor do desenvolvimento, e para a eliminação dos subsídios à agricultura nos países da OCDE nos fóruns internacionais, mas até à data com pouco êxito.

A insegurança da propriedade das terras. O trabalho analítico contribuiu para uma melhor compreensão dos regimes de direitos de propriedade. Mas o Banco teve dificuldade em prestar um apoio efectivo nesta área devido às sensibilidades políticas, sociais e culturais.

O Grupo de Trabalho sobre a Fome do Projecto de Desenvolvimento do Milénio concluiu em 2005 que o mundo poderia alcançar os Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio (ODM) se reduzisse a fome para metade até ao ano de 2015. O desenvolvimento da agricultura da África é crucial para alcançar este objectivo e o Banco Mundial pode fazer uma contribuição importante porque é uma das maiores fontes de financiamento do desenvolvimento para a agricultura e pode prestar assessoria política aos governos.

Principais Conclusões sobre os Factores Relacionados com o Desempenho do Banco e dos Países

Factores relacionados com o Banco

- A estratégia da instituição para o desenvolvimento do sector da agricultura tem feito parte da sua estratégia rural, e com o tempo a importância da agricultura na estratégia rural do Banco diminuiu. Como resultado disso e contribuindo para isso, as competências técnicas para apoiar o desenvolvimento da agricultura também diminuíram com o tempo. Os dados proporcionados pelo Departamento de Recursos Humanos do Banco Mundial mostram que havia 17 especialistas técnicos destacados ao Departamento de Desenvolvimento da Agricultura e Rural na África Subsariana em 2006, comparado com 40 em 1997.
- O diagnóstico do Banco da situação de desenvolvimento e das prioridades do sector da agricultura dum país é realizado principalmente através do trabalho analítico. Até muito recentemente, este trabalho era limitado e não era facilmente disponível. As conclusões do trabalho analítico também não informaram estrategicamente o diálogo de política com os clientes do Banco nem a concepção dos programas para os empréstimos.
- A política do Banco parece ter tido implicações de longo alcance para a direcção do desenvolvimento da agricultura nos países africanos, em especial a sua assessoria de política associada à agenda do ajustamento. Contudo, os resultados foram inferiores às expectativas devido, entre outras coisas, a um apoio político débil e a um conhecimento insuficiente da realidade no terreno.
- Os sistemas de dados do Banco e o apoio à monitorização e avaliação foram insuficientes para informar adequadamente os esforços da instituição para desenvolver a agricultura na África num âmbito amplo. Os sistemas de dados actuais não permitem que a instituição faça um seguimento suficientemente detalhado dos montantes proporcionados para realizar actividades específicas, tais como o desenvolvimento de sementes e o crédito. O monitoramento e a avaliação a nível dos pro-

jectos tem tido um valor limitado para responder às questões fundamentais sobre os resultados, as repercussões e a eficiência, tais como, quem beneficia, que cultivos receberam apoio e de que maneira, qual tem sido a eficácia comparativa dos custos e a que podem ser atribuídos os ganhos.

Factores relacionados com o país

- Embora a conjuntura da governação em vários países africanos continue a ser débil, o comprometimento político para o desenvolvimento da agricultura nos países clientes parece ser mais forte do que no passado. Os governos africanos, muitos dos quais afectavam menos de 1 por cento dos seus orçamentos à agricultura, concordaram em Julho de 2003 na Cimeira da União Africana em afectar pelo menos 10 por cento das verbas do orçamento nacional a programas destinados a apoiar o crescimento da agricultura nos próximos cinco anos.
- Existem capacidades consideráveis para a investigação na agricultura, se bem que a sustentabilidade das actividades que recebem apoio continue a ser incerta. Em termos globais, as capacidades do governo em vários países continuam a ser débeis, e os ministérios da agricultura nacionais ainda são parceiros relativamente ineficazes na promoção do desenvolvimento do sector da agricultura. Embora seja necessário realizar análises adicionais, a conclusão do estudo de que os projectos destinados em grande medida à agricultura em países com condições agrícolas menos favoráveis produziram melhores resultados do que os projectos semelhantes em países com condições mais favoráveis, sugere que outros factores, tais como a economia política e as capacidades do país, também constituem um desafio para o desenvolvimento da agricultura na África.

Recomendações

Para apoiar efectivamente a execução do Plano de Acção para a África e a sua focalização apropriada no desenvolvimento da agricultura

como sendo uma prioridade fundamental, o IEG recomenda que o Banco:

1. Concentre a sua atenção na consecução de melhoramentos da produtividade agrícola.
 - Defina objectivos realistas para a ampliação da irrigação e reconheça a necessidade de aumentar a produtividade da agricultura de sequeiro mediante o melhoramento da qualidade das terras, assim como a gestão dos recursos hídricos e das secas.
 - Ajude a conceber mecanismos eficientes, incluindo parcerias entre os sectores público e privado, para fornecer aos agricultores os insumos fundamentais, incluindo fertilizantes, água, crédito e sementes.
 - Preste apoio ao desenvolvimento das infraestruturas de comercialização e de transportes.
2. Melhore o trabalho que realiza na área da agricultura:
 - Aumente a quantidade e a qualidade do trabalho analítico sobre a agricultura e assegure que a assessoria política e os empréstimos se baseiem nas conclusões desse trabalho.
 - Apoie as análises das despesas públicas para avaliar a disponibilidade de recursos para a agricultura e ajudar a definir as prioridades do Banco.
 - Aumente novamente as suas competências técnicas, com base numa avaliação abrangente das lacunas actuais.
3. Estabeleça referências para medir os progressos realizados:
 - Aperfeiçoe os sistemas de dados para melhor fazer o seguimento das actividades que recebem apoio do Banco.
 - Reforce o monitoramento e a avaliação para informarem sobre as actividades dos projectos nas diversas zonas agro-ecológicas e para as categorias diferentes de cultivos e agricultores, incluindo as mulheres.
 - Desenvolva um sistema para coordenar as actividades agrícolas num país com o acesso rodoviário, a proximidade dos mercados e as condições dos solos.