



## RESUMO DE POLÍTICAS

## Agenda da Agricultura para o Desenvolvimento na América Latina e Caraíbas

*A agricultura é responsável por uma pequena contribuição directa para o crescimento na América Latina e nas Caraíbas como um todo, mas ela é importante para o crescimento económico em muitos pequenos países e regiões específicas de países grande; para efeitos de vantagens comparativas em subsectores específicos, para a agro-indústria e para os serviços alimentares, e para a pobreza rural que continua extremamente elevada. A qualidade do crescimento deve ser alterada com vista a ter maior impacto sobre a pobreza. A utilização da agricultura para o desenvolvimento deveria focalizar no fortalecimento da competitividade dos pequenos agricultores nos mercados alimentares modernos, aumentando os meios de subsistência na agricultura familiar, tornando a mão-de-obra melhor remunerada e promovendo o desenvolvimento territorial para aumentar o investimento e as oportunidades de emprego na economia rural não agrícola. Para que seja bem sucedida, esta agenda precisa de uma melhor governança no sector agrícola desde o nível nacional até ao local.*

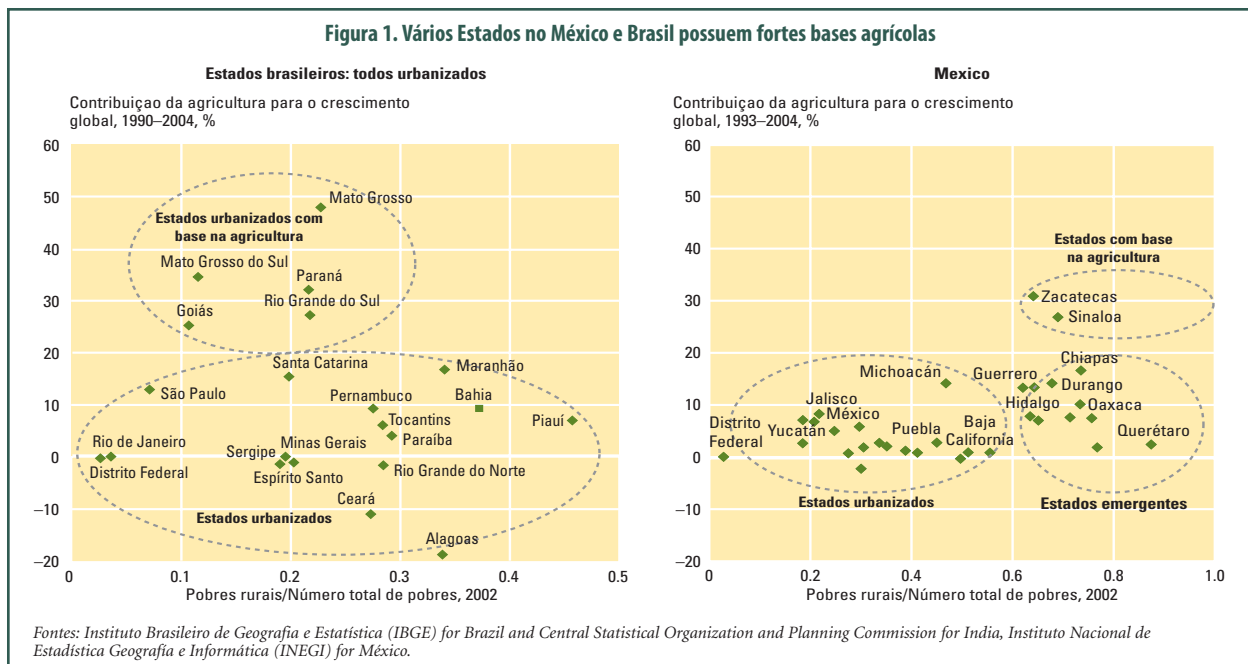
Embora a agricultura seja apenas responsável por uma pequena parcela do crescimento económico nacional dos países da América Latina e Caraíbas (LAC) – 7 por cento desde 1993 até 2005 – vários subsectores agrícolas com fortes vantagens comparativas mantiveram um crescimento espectacular – por exemplo, a soja nos países do Sul, bio-combustíveis no Brasil, frutas e salmão no Chile, vegetais em Guatemala e Perú, flores cortantes na Colômbia e Equador e bananas no Equador – e a agro-indústria e serviços alimentares são representam um peso significativo no PIB. Embora a região seja grandemente urbanizada, a América Central e o Paraguai possuem características de uma economia agrícola. O México possui Estados com características de uma economia agrícola (Zacatecas, Sinaloa). E o Brasil possui características únicas de Estados que são tanto urbanizados bem como altamente dependentes da agricultura para o seu crescimento (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás). A agricultura é também importante para a redução da pobreza e como fonte de serviços ambientais, com programas pioneiros de pagamentos dos serviços ambientais a operar em vários países. Por estes motivos e por outras características específicas à América Latina, a

agricultura continua importante para o desenvolvimento na maioria dos países da região.

A utilização bem sucedida da agricultura para o desenvolvimento enfrenta muitos desafios. Os mercados alimentares internos estão a ser transformados pelas práticas de aquisições (*procurement*) das cadeias de supermercados ou supermercados internacionais, colocando sérios desafios aos pequenos agricultores para a manutenção da competitividade nesses mercados. Visto que a agricultura comercial expande o mercado de trabalho rural na agricultura e noutras actividades económicas rurais não agrícolas, ela torna-se importante na ligação dos ganhos de produtividade da agricultura com a redução da pobreza rural. Mas o emprego na agricultura raramente constitui uma saída para a resolução do problema da pobreza, empregando, de facto, alguns dos mais pobres entre os pobres. E o acesso ao trabalho assalariado na economia rural não agrícola exige muitos conhecimentos, o que limita o acesso por parte dos pobres rurais, especialmente as mulheres.

O objectivo geral da utilização da agricultura para o desenvolvimento nestes países consiste em promover a inclusão dos pequenos agricultores nos novos

Figura 1. Vários Estados no México e Brasil possuem fortes bases agrícolas





mercados alimentares e providenciar trabalho assalariado na agricultura e na economia rural não agrícola, embora preservando o ambiente rural.

## Características Estruturais dos Países da América Latina e Caraíbas.

### *Persistência de elevados índices de pobreza rural e de desigualdades.*

Em geral, a característica distintiva da América Latina é que, em comparação com outras regiões, o crescimento agrícola resultou numa fraca capacidade de redução da pobreza rural. A pobreza rural manteve-se estável nos 27 milhões que vivem com 1 dólar americano por dia, e a taxa de incidência da pobreza rural era de 21 por cento em 2002, um valor que se manteve inalterado ao longo dos últimos 10 anos (apesar dos 30 por cento de aumento do valor acrescentado da agricultura) e acima do dobro da pobreza urbana. A agricultura de subsistência continua importante, servindo como a última rede de apoio social para muitas pessoas pobres.

**A transformação dos mercados de alimentos.** Um desafio importante na utilização da agricultura para o desenvolvimento é manter a ligação entre os modernos mercados de alimentos e o sistema nacional de abastecimento alimentar num contexto de cadeias alimentares cada vez mais globalizadas. O aumento dos rendas e a rápida urbanização aumentaram a procura de produtos de elevado valor. O consumo interno é uma das principais fontes de procura na agricultura, absorvendo três quartos da produção, com 60 por cento das vendas a atacados internos canalizadas através das cadeias de supermercados. As exportações tradicionais continuam importantes, representando 80 por cento das exportações agrícolas da região, e criando novos mercados à medida que eles se tornam cada vez mais “diversificados” para ajustarem-se aos diferentes gostos dos consumidores, por exemplo o café orgânico e o Comércio Justo. As exportações de valor elevado têm estado a aumentar rapidamente, estando os pequenos agricultores a mudarem-se para nichos de mercado, tais como a produção especializada de vegetais e de alimentos orgânicos na América Central.

**Diversificação da economia rural não agrícola.** As fontes de receitas nas zonas rurais diversificaram-se rapidamente, contra a exclusividade do auto-emprego na agricultura. O mercado laboral agrícola e a economia rural não agrícola normalmente são responsáveis por 70 por cento das receitas rurais e empregam 55 por cento da força laboral activa (tendo por base os inquéritos representativos aos agregados familiares que cobrem 85 por cento da população da América Latina). Para os pequenos agricultores, a diversificação das fontes de renda do agregado familiar numa economia rural não agrícola ajuda a manter viáveis as operações agrícolas integradas nos mercados alimentares. Mesmo assim, muitos pequenos agricultores vão manter-se envolvidos na agricultura de subsistência até poderem entrar no mercado agrícola como produtores, encontrar emprego no sector agrícola ou na economia rural não agrícola, ou migrarem. Essas oportunidades não se realizam por falta de meios financeiros para entrar no mercado de produtos agrícolas, contextos não favoráveis (acesso aos mercados e investimentos em sectores públicos e em instituições de apoio), e a falta de conhecimentos e habilidades para melhores empregos ou para migrar para as cidades. Historicamente, houve grandes desigualdades na distribuição dos bens produtivos no seio dos agregados familiares e das áreas geográficas dentro dos países da região. Tais desigualdades condicionam a forma como os pobres rurais partilham os benefícios do crescimento, mesmo no âmbito dos actuais melhores regimes de políticas.

## Uma agenda para as economias urbanizadas.

Mesmo depois dos Programas de Ajustamento Estrutural dos anos 80, os países da América Latina continuaram a apoiar os programas públicos no sector da agricultura, os quais são dominados por subsídios para bens privados (absorvendo 54 por cento das despesas públicas) em detrimento dos investimentos públicos produtivos. Este cenário tem sido complementado por programas de assistência social atribuídos mediante transferências monetárias (normalmente sob certas condições) tendo como alvo os pobres crónicos e certas bolsas regionais de pobreza. No Brasil, por exemplo, a pobreza rural tem estado a diminuir no âmbito do grande crescimento da agricultura, mas este crescimento deve-se principalmente às transferências via programas sociais e para a criação de postos de trabalho na economia rural não agrícola, e não pelas receitas provenientes da agricultura. Muitos países estão a mudar para uma abordagem alternativa que visa reduzir a pobreza rural mediante o aumento das rendas adquiridas

no sector da agricultura e na economia rural não agrícola por oposição aos programas de assistência social que tentam, deste modo, reconciliar o crescimento com a redução da pobreza. Neste modelo alternativo, os objectivos das políticas são os seguintes:

**A inclusão dos pequenos agricultores nos novos mercados de alimentos.** A transformação da agricultura tradicional de baixa produtividade para a moderna agricultura comercial é necessária para criar crescimento e postos de trabalho. O aumento da competitividade dos pequenos agricultores dentro de mercados internos dinâmicos de alimentos exige que se preste atenção às desigualdades profundas no acesso aos bens, serviços públicos e apoio institucional. As organizações de produtores e a agricultura comercial são fundamentais para estes pequenos agricultores, para que eles possam tomar parte nas cadeias de valor com vista a satisfazer os padrões e requisitos dos supermercados. Também são importantes as parcerias público-privadas, com um sector de agro-negócios activo na organização dos pequenos agricultores como fornecedores concorrentes nestes mercados. Os pequenos agricultores, agindo em nome individual, têm pouca probabilidade de competir de forma efectiva nos mercados dominados por intermediários com poderes de negociação e numa situação de assimetria de informação. Contrariamente, a participação em alianças produtivas com comerciantes e processadores, com o suporte de associações fortes, pode providenciar receitas estáveis, dignos de confiança e aceitáveis para além do maior acesso às tecnologias e informação.

**A melhoria dos meios de subsistência na agricultura de subsistência e da assistência social.** A agricultura de subsistência pode ser um parceiro seguro na longa transição para superar a baixa produtividade da agricultura familiar. Alguns agricultores de subsistência podem tornar-se pequenos agricultores viáveis e diversificar as suas rendas com vista a melhorar o seu bem-estar, mas a parte da receita proveniente da agricultura em muitos casos tem pouco potencial para crescimento. Existem, contudo, benefícios sociais claros em investir na agricultura parte das receitas por dois motivos: é importante para a sua segurança alimentar e nutrição básica e mantém o seu bem-estar à espera de melhores opções de obtenção de rendas. Estes investimentos devem ser complementados por investimentos na educação, treinamento em habilidades e saúde. Os pagamentos dos serviços ambientais podem também tornar-se numa fonte importante de rendas em muitas áreas geográficas caso sejam criados os mercados para esses serviços. A melhoria dos meios de subsistência e assistência social, especialmente de pensões para os idosos que já não podem ser treinados para desenvolver actividades produtivas. Os programas de pensões rurais não contributivas expandiram-se rapidamente, ajudando as gerações mais novas a ganharem acesso mais cedo à terra e reduzindo a migração selectiva para empreendimentos mais arriscados fora da agricultura.

### **Desenvolvimento territorial com vista a criar mais fontes de rendas.**

A economia rural não agrícola é uma fonte de emprego, mas ela é exigente. A melhoria das capacidades para ajudar os pobres rurais a terem acesso ao emprego de elevada produtividade oferece alternativas de combate à pobreza. Mas, para tal, as oportunidades de emprego rural devem existir. Muitos países da região estão a levar a cabo abordagens territoriais com vista a criar investimento rural e oportunidades de emprego mediante a monitoria dos grupos de empresas complementares em locais geográficos seleccionados. Os sistemas de produção da agricultura local podem capitalizar as vantagens comparativas da agro-ecologia do território, proximidade dos centros urbanos, as bases institucionais e culturais para criar actividades com especificidades locais e potencial de crescimento.

**Com as atenções centradas na melhoria da governança.** A redução da pobreza através de actividades de geração de receitas rurais exige uma reavaliação da qualidade da governança na área da agricultura. São necessárias inovações institucionais para acomodar o contexto pós-ajustamento estrutural. Os ministérios da agricultura devem ser reestruturados para assumir as funções públicas de Estado, o papel regulador dos mercados e das alterações ambientais, a liderança das parcerias público-privadas e o apoio aos resultados sociais desejados. Soluções inovadoras incluem uma maior atribuição das funções públicas a entidades autónomas e a contratação de serviços junto do sector privado, além do envolvimento da sociedade civil como participante activo na governança. A melhoria da governança para a agricultura e as zonas rurais deve ser uma prioridade, exigindo a adopção de experiências e de opções alternativas, assim como aprendizagem dos resultados observados.

O presente resumo de políticas foi extraído do Relatório de Desenvolvimento Mundial para 2008 do Banco Mundial intitulado, *Agricultura para o Desenvolvimento*. No Relatório encontram-se disponíveis mais informações de fontes detalhadas. O Relatório utiliza uma tipologia simples de países, tendo por base a contribuição da agricultura para o crescimento global entre 1990 e 2005 e a porção de pobres rurais no número total de pobres (2 USD por dia, 2002). Nos países onde a agricultura é a base da economia (a maioria dos quais em África), a agricultura contribui com uma quota significativa do crescimento global (acima de 20%). Nas economias emergentes (a maioria das quais na Ásia), os sectores não agrícolas dominam o crescimento mas uma grande maioria dos pobres encontram-se nas zonas rurais. Nos países urbanizados (grande parte dos quais na América Latina, Europa e Ásia Central), o número mais elevado de pessoas pobres encontra-se nas zonas urbanas, embora as taxas de pobreza sejam normalmente mais elevadas nas zonas rurais.