



RESUMO DE POLÍTICAS

Agricultura e Redução de Pobreza

Setenta e cinco por cento dos pobres do mundo vivem em áreas rurais. Portanto, a evidência que o crescimento dentro da agricultura é, em média, pelo menos duas vezes mais eficaz na redução de pobreza que o crescimento fora da agricultura não é nenhuma surpresa. O crescimento agrícola reduz a pobreza directamente, através do aumento da renda da atividade agrícola, e indirectamente, através da geração de emprego e da redução do preço dos alimentos. O crescimento agrícola em benefício dos pobres se concentra nos pequenos produtores, que se tornam mais competitivos e sustentáveis através das inovações institucionais e tecnológicas, e que ficam fortalecidos através das organizações de produtores. Essas intervenções precisam ser complementadas por investimentos enormes na educação rural, para possibilitar a transição para empregos que requerem maiores habilidades e migração bem sucedida.

Os pobres se concentram em áreas rurais e a maioria depende da agricultura.

Setenta e cinco por cento dos pobres do mundo vivem em áreas rurais – 883 milhões de pessoas no nível de pobreza de US\$1-por-dia. Por quase toda parte, as taxas de pobreza rural (29 por cento em média) são mais altas que as taxas urbanas (13 por cento). Em geral, as taxas de pobreza rural diminuíram de 37 por cento em 1993 para 29 por cento em 2002 (figura 1), embora permaneçam frustrantemente altas e tenazes no Sul da Ásia (39 por cento em 2002) e na África Subsaariana (51 por cento). E a maioria dos pobres vai continuar rural ainda durante muitos anos.

A maioria dos pobres rurais depende, directa ou indirectamente, na agricultura para ganhar a vida. A agricultura é uma fonte de subsistência para estimadamente 86 por cento do povo rural (2,5 bilhões de pessoas) e providencia emprego para 1,3 bilhões de pequenos produtores e trabalhadores sem-terra. Um sector agrícola mais dinâmico e inclusivo poderia reduzir a pobreza rural dramaticamente, ajudando os países a atingir o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio de reduzir pela metade a pobreza e a fome até 2015.

Agricultura tem poderes especiais para a redução da pobreza.

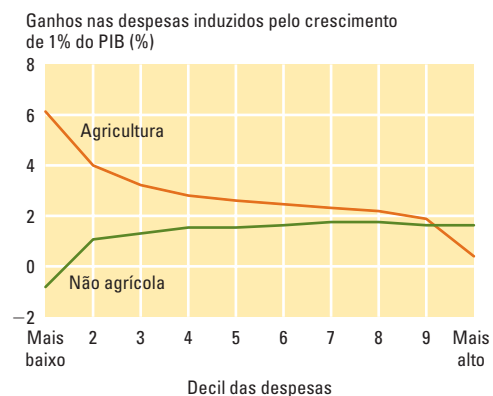
O crescimento agrícola é especialmente eficaz na redução da pobreza. Estimativas econométricas de secção transversal dos países mostram que o crescimento total do PIB que tem origem na agricultura é, em média, pelo menos duas vezes mais eficaz para beneficiar a metade mais pobre da população de um país de que o crescimento gerado em sectores não agrícolas. De facto, muitos países que tiveram taxas de crescimento agrícola relativamente altas viram reduções substanciais de pobreza: o crescimento rápido da agricultura na China – graças ao sistema de responsabilidade familiar, a liberalização dos mercados, e as rápidas mudanças tecnológicas – inicialmente foi responsável pelo declínio da pobreza rural de 53 por cento em 1981 para 8 por cento em 2001. A agricultura também foi chave na Índia para a redução mais lenta porém ainda substancial da pobreza no longo prazo. Mais recentemente, a história emergente da África é Ghana, onde houve redução da pobreza rural em 24 pontos percentuais, em parte por causa do forte desempenho agrícola recente.

Porém sucesso na agricultura nem sempre reduz a pobreza. Na Bolívia e no Brasil, onde o crescimento agrícola tem sido concentrado num sector de grandes propriedades agrícolas, de capital intensivo, dinâmico e orientado para a exportação, o emprego agrícola diminuiu e mudou para trabalhadores com maiores habilidades e salários, com poucos efeitos de redução de pobreza.

Os efeitos indirectos do crescimento agrícola na pobreza são tão importantes quanto os efeitos directos.

O crescimento agrícola pode reduzir a pobreza directamente, através do aumento da renda da atividade agrícola, e indirectamente, através de mercados de trabalho e da redução do preço dos alimentos. O efeito que o aumento da renda tem na redução da pobreza depende da participação dos pequenos produtores pobres no processo de crescimento. O crescimento agrícola também reduz a pobreza no que diz respeito à criação de oportunidades de emprego para os pobres. No Sul da Ásia e na América Latina, 25 por cento dos homens rurais activos, geralmente os mais pobres, são empregados primariamente como trabalhadores não assalariados no sector agrícola. O aumento da produtividade dos alimentos básicos que não são comerciáveis reduz o preço dos alimentos para os consumidores pobres. Além dos pobres urbanos, mais da metade dos agregados familiares pobres rurais é tipicamente comprador líquido de alimentos, que se beneficia assim dos preços mais baixos. Estudos da Índia mostram que, no longo prazo, o efeito preço do alimento tem a maior influência na redução da pobreza.

Figura 1. Ganhos no Bem-Estar Social devido a Crescimento com Origem na Agricultura



Fonte: Ligon, Ethan, and Elisabeth Sadoulet. 2007. "Estimating the Effects of Aggregate Agricultural Growth on the Distribution of Expenditures." Background paper for the WDR 2008.

Observação: As duas curvas são significativamente diferentes no nível de confiança de 95 por cento para os 5 decis de despesa mais baixos.



É necessário que haja políticas para aumentar os efeitos em benefício dos pobres no crescimento agrícola.

Um ambiente de políticas condutiva ao crescimento agrícola acelerado é necessário para a redução da pobreza (veja o resumo sobre Agricultura e Crescimento Económico). Mas para o crescimento agrícola reduzir substancialmente a pobreza, a produção dos pequenos produtores tem de ser competitiva e sustentável. Os efeitos do crescimento na redução da pobreza também dependem de uma forte economia rural para além da produção, muitas vezes ligada à agricultura.

Acesso a bens. O acesso à terra, água e ao capital humano determina de forma crítica a capacidade dos agregados familiares a participar nos mercados agrícolas, ganhar a vida na produção de produtos de subsistência, concorrer como empreendedores na economia rural para além da produção, e encontrar trabalho em ofícios especializados. Mas os pobres rurais possuem poucos desses bens, e a base patrimonial limitada é muitas vezes diminuída ainda mais pelo crescimento populacional, degradação do meio ambiente, expropriação pelos interesses dominantes, e pelo desequilíbrio social nos gastos públicas. Para melhorar o património é necessário um investimento significativo em irrigação, saúde e educação. O aumento do património pode também requer acção afirmativa para equilibrar as oportunidades de grupos desfavorecidos ou excluídos, como mulheres e minorias étnicas.

Acesso a mercados. A ligação dos pequenos produtores aos novos mercados dinâmicos para produtos de alto valor adicionado cria uma oportunidade para a redução mais rápida da pobreza, mas também apresenta um desafio. Requer-se investimento em infra-estruturas de mercado e a actualização da capacidade técnica dos produtores rurais para atingir a competitividade, realizar economias de escala nas transacções de mercado, e ganhar poder no mercado.

A redução dos custos de transacção e dos riscos nos mercados de alimentos de base também pode beneficiar os pobres. Além de investimentos em infra-estruturas, inovações promissoras incluem bolsas de mercadorias, sistemas de informação de mercado baseados em rádios rurais e sistemas de mensagens curtas (SMS), e ferramentas de gestão de risco baseadas no mercado. A liberalização de mercados que reduz o preço dos alimentos pode ser em benefício dos pobres porque muitos deles, inclusive pequenos produtores, são compradores líquidos de alimentos.

Melhorias de produtividade. Avanços revolucionários na biotecnologia oferecem benefícios potencialmente grandes não só aos produtores pobres mas também aos consumidores pobres através de preços de alimentos mais baixos e alimentos mais nutritivos. É necessário um aumento forte nos investimentos públicos em pesquisa e desenvolvimento para assegurar o desenho de tais tecnologias em benefício dos pobres. Tecnologias melhores para a gestão do solo, água e gado, além de sistemas agrícolas resistentes, incluindo variedades que toleram melhor as pragas, doenças e secas, são também especialmente importante para produtores de subsistência. O desenvolvimento e adaptação dessas tecnologias geralmente requerem abordagens mais descentralizadas e participativas, em combinação com acções colectivas dos produtores rurais e das comunidades.

Serviços financeiros e de gestão de risco para pequenos produtores. Tem-se feito progresso importante em providenciar acesso melhorado para a população rural a mecanismos de poupança, crédito, e apoio para transacções financeiras. Exposição a riscos sem seguro – o resultado de desastres naturais, choques de saúde, mudanças demográficas, volatilidade de preços, e mudanças de políticas – tem altos custos de eficiência e

bem-estar social para os agregados familiares pobres rurais. Inovações institucionais como o seguro reajustável para o risco de secas, o que actualmente está sendo expandido através de iniciativas privadas na Índia e em outros lugares, podem reduzir os riscos dos mutuários e credores e destravar o financiamento agrícola. Porém muitas das inovações ainda estão numa fase inicial de teste.

Gestão de recursos naturais. Muitos dos pobres rurais vivem em áreas desfavorecidas que sofrem de desflorestação, erosão do solo, desertificação, e degradação de pastagens e bacias hidrográficas. Pessoas pobres nessas áreas também são as mais vulneráveis à mudança do clima. Abordagens comunitárias para a gestão dos recursos naturais são bastante prometedoras, mas dependem criticamente da qualidade da governança local. Além disso, pagamentos para serviços ambientais podem ajudar a superar os fracassos do mercado na gestão das exterioridades ambientais, necessitando o estabelecimento de novos mercados para tais serviços. Mas as abordagens comunitárias não são suficientes por si só para dar uma resposta aos efeitos da mudança do clima, e é urgente que a comunidade internacional aumente o apoio para tornar os sistemas de produção agrícola dos pobres mais resistentes ao clima.

Voz e responsabilização. Dar uma maior voz aos pobres na tomada de decisões de políticas, e fazer as instituições serem mais responsáveis aos pobres através da descentralização são componentes centrais de uma estratégia de crescimento em benefício dos pobres. Organizações de produtores podem dar uma voz política aos pequenos produtores e fazer os criadores de políticas e as agências de implementação serem responsáveis através da participação na criação de políticas de agricultura, a monitoria das despesas públicas, e o envolvimento na implementação de políticas. O desenvolvimento direccionado à comunidade também pode capturar o potencial das comunidades rurais – o seu conhecimento local, criatividade e capital social. Mas as instituições descentralizadas precisam lidar com a dominância da elite local e a exclusão social, que tendem a ser prevalentes nas sociedades agrárias com altos níveis de desigualdade.

Mais e melhores empregos. Muitas actividades de alto valor adicionado como horticultura e a produção de lacticínios requerem muita mão-de-obra e geram níveis substanciais de emprego, com efeitos significantes de redução de pobreza, como nas exportações não tradicionais no Chile e em Senegal. Mas a agricultura por si só não pode aliviar a pobreza rural; os empregos rurais para além da produção também são importantes. O crescimento nos empregos rurais para além da produção, como o processamento de alimentos, é intimamente ligado ao crescimento da agricultura, mas também tem origem cada vez mais através da subcontratação urbana-rural, especialmente próximo das cidades. A prioridade de políticas é de ter um enorme investimento na educação rural, para providenciar oportunidades educacionais e de habilidades relevantes aos mercados de trabalho emergentes, e de desenvolver regulamentos trabalhistas apropriados às condições rurais de trabalho.

Produção comercial e mercados de trabalho justos também têm um papel.

Numa visão emergente da agricultura para o desenvolvimento, a produção está principalmente nas mãos dos pequenos produtores, que podem ser os produtores mais eficientes, em particular quando apoiados por fortes organizações de produtores. Mas quando essas organizações não podem capturar economias de escala em produção e marketing, a produção comercial que requer muita mão-de-obra pode ser uma melhor forma de produção, e mercados de trabalho eficientes e justos são o instrumento chave para a redução da pobreza rural.

Esse sumário de políticas foi extraído do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2008 do Banco Mundial, *Agricultura para o Desenvolvimento*. Mais informações e fontes detalhadas estão disponíveis no relatório. O relatório usa tipologia simples de países baseado na contribuição da agricultura para o crescimento global, 1990-2005, e a participação dos pobres rurais no número total de pobres (2002 nível de US\$2 por dia). Em países baseados em agricultura (principalmente África), a agricultura contribui significativamente (>20%) para o crescimento global. Ao transformar países (principalmente Ásia), sectores não agrícola domina o crescimento mas a grande maioria dos pobres estão nas áreas rurais. Nos países urbanizados (principalmente na América Latina, Europa e Ásia Central), a maioria das pessoas pobres está em áreas urbanas, contudo as taxas de pobreza são muitas vezes maiores nas áreas rurais.