



RESUMO DE POLÍTICAS

Fortalecendo a Governança em Suporte à Agenda da Agricultura-para-o-Desenvolvimento

Uma boa governança é especialmente importante para formular um ambiente condutor de políticas e implementar de forma efectiva a agenda das políticas que tornam possível o uso da agricultura para o desenvolvimento. No entanto, a agricultura sofre de uma fraqueza dupla: Problemas de governança são particularmente afectos a países baseados em agricultura, e instituições agrícolas são relativamente fracas em relação a instituições que governam outros sectores. Uma diversa gama de abordagens para reformas de governança podem ser usadas para apoiar a agenda agrícola-para-o-desenvolvimento, incluindo reorganizar os papéis e as capacidades nos ministérios da agricultura, implementar a descentralização e fortalecer o papel da sociedade civil e do sector privado. O desafio é identificar as abordagens adequadas ao país – condições específicas ao contexto e que são politicamente viáveis.

Por que a governança é importante para a agenda agrícola-para-o-desenvolvimento?

A boa governança tem várias dimensões: estabilidade política, cumprimento da Lei, voz e responsabilização, eficácia do Governo, qualidade da regulação e controlo da corrupção. Todas essas dimensões são importantes para a agricultura. A estabilidade política, a ausência de violência e o cumprimento da Lei são pré-condições essenciais para o desenvolvimento da agricultura. Conflitos violentos estão várias vezes ligados ao acesso desigual a terra e a outros recursos naturais. Em sistemas políticos onde faltam voz e responsabilização, os pobres do meio rural encontram dificuldades particulares quando tentam influenciar a agenda política, que resulta em atenção política reduzida para o uso da agricultura para o desenvolvimento. A eficácia do Governo, a qualidade da regulação e o controlo da corrupção são especialmente importantes para a agricultura porque o sucesso do crescimento na agricultura nos estágios iniciais de desenvolvimento dependem muito do Estado para corrigir falhas de mercado que são difundidas no sector.

Os países onde a agricultura é um sector relevante tendem a ter um resultado ruim em governança, o que indica um grande dilema: a governança tende a ser fraca onde o sector público é mais necessário para realizar a agenda da agricultura-para-o-desenvolvimento. Mas há razão para esperança porque o mundo virou suas atenções para a governança. A democratização, a descentralização, a participação da sociedade civil, as reformas na gestão do sector público e o controlo da corrupção tem grande potencial para melhorar a governança para a agricultura. Recentemente muitos países na África fizeram progresso considerável na melhoria da governança. Além disso, o percentual de países com instabilidade política e conflito está a diminuir desde o início dos anos 90. Ainda que o sucesso possa ser considerado garantido – a complexidade e a diversidade da agricultura fazem com que esforços especiais sejam necessários.

Os papéis do sector público, do sector privado e da sociedade civil mudaram.

Historicamente as intervenções do sector público nos mercados agrícolas foram muitas vezes mal informadas, mal implementadas e sujeitas à busca de renda gerada por privilégios e corrupção, levando o governo a fracassos. Por causa desses problemas as fortes intervenções do Estado foram reduzidas por

ajustes estruturais nos anos 80 e 90, que enfatizaram o papel primário do mercado. A ênfase em “ter os preços certos” e melhorar o ambiente macroeconómico teve importantes efeitos positivos para a agricultura, como a redução da carga tributária. Mas isso deixou várias falhas de mercado sem resolução, criando problemas de segunda geração, especialmente quando um sector privado fraco não podia responder para resolver a falha. Já foi largamente aceito que ambos Estado e mercado devem ser complementares que para que isso seja atingido ambos escopo e força do Estado devem aumentar.

Ministérios da agricultura devem se adaptar a novos papéis e capacidades.

Agora já há uma concordância geral de que o Estado deve investir em bens públicos principais, como pesquisa e desenvolvimento em agricultura, estradas rurais, direitos a propriedades, cumprimento de regras e contratos, até em países altamente industrializados. A agenda da agricultura-para-o-desenvolvimento também atribui um forte papel para as políticas públicas promoverem a redução da pobreza e equidade, incluindo equidade de género, através da construção de activos produtivos e do oferecimento de redes de protecção. Apesar do *outsourcing* e das parcerias com o sector privado e a sociedade civil permitirem reduzir o ónus para o Estado em realizar essa agenda, os ministérios da agricultura precisam de novas capacidades para facilitar, coordenar e regular de forma efectiva. Eles também necessitam de capacidade para desenhar estratégias de desenvolvimento da agricultura que são baseadas em evidências, incluindo estatísticas agrícolas sólidas, para a gestão dos processos políticos, para garantir que os orçamentos estão alinhados as estratégias, para coordenar através dos sectores, para facilitar a participação dos diversos actores e para criar um ambiente condutor para o sector privado e a sociedade civil.

As burocracias agrícolas que continuam depois dos ajustes estruturais, contudo, são particularmente fracas e não tem capacidade para implementar a agenda da agricultura-para-o-desenvolvimento em parceria com o sector privado e a sociedade civil. Da mesma forma, eles enfrentam desafios para trabalhar de forma eficaz com governos locais, que ganharam importância com a descentralização. Na maioria dos países os ministérios da agricultura necessitam de reformas mais profundas para redefinir seus papéis e desenvolver novas capacidades.



A reforma pode ser abordada pelo lado da oferta ou pelo lado da procura.

Reforma pelo lado da oferta. Esforços passados para fortalecer a administração agrícola focaram no “lado da oferta” como, por exemplo, a oferecer capacitação; encorajar recrutamento e promoção por mérito; ajustar escalas de pagamento; e fortalecer sistemas de *procurement*, auditoria e de administração de gastos públicos, a Índia conseguiu reduzir a corrupção na administração fundiária ao introduzir o *e-government*. El Salvador, Malásia e México fazem as agências do Governo se submeterem a certificação de gestão ISO 9000 para melhorar o desempenho e a orientação ao cliente.

Reformar a administração agrícola muitas vezes envolve reduzir a actuação do Estado. Em Uganda o provimento de extensão foi terceirizada para o sector privado e para organizações não governamentais (ONGs). Na Guatemala foi estabelecido o BANRURAL, uma parceria pública-privada para oferecer serviços financeiros para o sector rural. No oeste da África um número crescente de veterinários privados e para-veterinários das comunidades oferecem serviços veterinários. Muitos países estão a devolver a autoridade para irrigação a grupos de usuários. Mesmo que essas abordagens reduzam algumas funções dos ministérios, elas também criam necessidade de novas capacidades, como gestão de contratos, regulação e facilitação.

Reforma pelo lado da procura. As abordagens pelo lado da procura muitas vezes funcionam melhor em combinação com as reformas “do lado da oferta”, que aumentam a voz e a responsabilização através do fortalecimento da capacidade dos produtores para exigir serviços públicos melhores e responsabilizar prestadores de serviços. Na Etiópia ONGs estão a avaliar a satisfação dos produtores com as assistências agrícolas e outros serviços rurais através do uso de Cartões de Avaliação de Cidadãos. No Senegal as associações de produtores participam no processo de decisão sobre a provisão de serviços agrícolas.

Ao trazer o Governo mais perto da população rural, a descentralização tem grande potencial para lidar com a natureza localizada e heterogênea da agricultura. Sim, o papel do sector público no apoio a agricultura é complexo e o desenvolvimento agrícola precisa de uma mistura adequada de serviços centralizados e descentralizados. Algumas funções públicas ficam melhores se mantidas centralizadas, como segurança alimentar e controlo de doenças epidémicas. Onde os governos locais não conseguem chegar até o nível da comunidade, o desenvolvimento direccionado à comunidade é uma abordagem promissora para capturar o potencial das comunidades rurais e suas criatividade, capacidade e capital social. O desenho de instituições descentralizadas e programas direccionados à comunidade precisam responder aos problemas de exclusão social e evitar que as elites locais usem os programas em benefício próprio. Encorajar um fluxo de informação transparente, a participação da comunidade equilibrada por género no processo de decisão e a monitoria participativa podem ajudar.

Um clima condutor para os sector privado e o terceiro sector é importante.

Porque um clima positivo para o investimento rural é essencial para o surgimento de um sector privado de agro negócios competitivo, as reformas no clima de investimento devem prestar atenção especial para os constrangimentos enfrentados por empresas agrícolas e rurais. O sector privado também pode usar sua *expertise* e peso político para promover reformas através de, por exemplo, diálogos público-privados. O Grupo de

Trabalho em Agricultura e Agro Negócios no Camboja é um Fórum do Governo e Sector Privado que serve como exemplo.

O terceiro sector compreende as associações de produtores, provedores de serviços sem fins lucrativos e outras organizações da sociedade civil. Esse sector tem um importante potencial para ajudar a superar falhas no mercado inerentes a agricultura de pequena escala, enquanto evita falhas do Governo. Associações de produtores podem facilitar acesso a insumos, extensão, *marketing*, e gestão de recursos proprietários comuns, como sistemas de regadio. Eles também podem ter um papel ainda maior ao determinar a agenda nacional de políticas agrícolas, como no Senegal. Na Índia, cooperativas de laticínios prestam serviços a mais de 12 milhões de agregados familiares, em particular beneficiando mulheres, por causa do papel delas na produção. As competências específicas de várias ONGs podem ser capturadas para prestar serviços, especialmente a nível de governos locais e comunidades. Uma sociedade civil vibrante fortalece a governança do sector público por dar voz política a grupos muitas vezes excluídos, como pequenos produtores, mulheres do meio rural e trabalhadores agrícolas. A liberdade de associação, o direito a informação e a liberdade dos *media* são cruciais para liberar o potencial da sociedade civil.

Parceiros de desenvolvimento também são parte da boa governança.

A melhoria da governança é um processo inerentemente político e social, condicionado pela história do país, fincada nas instituições e dirigida pelos movimentos sociais. No final, são os cidadãos do país e seus líderes que devem reformar a governança. Porém, os parceiros de desenvolvimento podem prover suporte para essas reformas – e podem contribuir para uma melhor governança ao coordenar suas próprias actividades e alinhá-las com as estratégias agrícolas direccionadas aos países. Juntar os recursos de doadores (“*basket funding*”), como na Tanzânia e em Ghana, pode ajudar a superar a fragmentação da assistência para desenvolvimento. A coordenação a nível regional e internacional também é útil. A Iniciativa de Neuchâtel, um grupo informal de representantes de doadores bilaterais e multilaterais, desenvolve visões comuns e diretrizes para coordenação de doadores dentro dos países para os serviços de assistência agrícola.

É necessário o progresso da agenda global.

O desenvolvimento da agricultura depende de acções que somente a comunidade internacional pode realizar, como a criação de regras de comércio justo, conservação de recursos genéticos, controlo da disseminação de doenças epidémicas, e gestão da mudança climática. Essa agenda global requer uma mistura de instituições globais: instituições especializadas que tenham suporte e compromisso de longo prazo, como entidades de definição de padrões e o Grupo Consultivo para Investigação Agrícola Internacional; redes trans-sectoriais de assunto específico que possam reagir rapidamente a emergências, como o Fundo Global de Controlo da Influenza Aviária Altamente Patogénica; e mecanismos que garantam que a agenda agrícola é bem coordenada e integrada na larga agenda global para desenvolvimento, segurança e meio ambiente. Os desafios em reformar a governança global para realizar essa agenda são consideráveis. Mas num mundo global e num planeta pequeno há um interesse mútuo considerável em apoiar a agenda de agricultura-para-o-desenvolvimento em todos os países. Superar esses desafios é uma questão de igualdade e justiça entre o Norte e o Sul – e entre as gerações presente e futura.

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.