

Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de **2008**

*Agricultura para  
o Desenvolvimento*

*Visão Geral*

©2007 Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial

1818 H Street, N.W.  
Washington, DC 20433  
Telefone: 202-473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
E-mail: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

Todos os direitos reservados.

1 2 3 4 10 09 08 07

Este documento resume o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2008*. É um produto do pessoal do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial. As apurações, interpretações e conclusões expressas neste relatório não refletem necessariamente a opinião dos Diretores Executivos do Banco Mundial nem dos governos dos países que representam.

O Banco Mundial não garante a exatidão dos dados apresentados neste trabalho. As fronteiras, cores, denominações e outras informações apresentadas em qualquer mapa deste trabalho não indicam nenhum julgamento do Banco Mundial sobre a situação legal de qualquer território, nem o endosso ou a aceitação de tais fronteiras.

#### **Direitos e permissões**

O material desta publicação é protegido por direitos autorais. Sua reprodução e/ou transmissão, total ou parcial, sem permissão pode constituir violação das leis em vigor. O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial estimula a divulgação de seu trabalho e geralmente concede pronta permissão para sua reprodução parcial.

Para obter permissão para fazer fotocópias ou reimprimir parte deste trabalho, favor enviar uma solicitação com informações completas para: Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; telefone: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; Internet: [www.copyright.com](http://www.copyright.com).

Todas as outras consultas sobre direitos e licenças, inclusive direitos subsidiários, devem ser endereçadas para: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

**Design da capa** de Chris Lester, da Rock Creek Strategic Marketing, e Bill Pragluski, da Critical Stages.

**Fotocomposição:** Precision Graphics.

**Fotos da capa** tiradas por funcionários do Banco Mundial, no sentido horário a partir do canto superior esquerdo: termômetro do leite, Lillian Foo; debulha do trigo, Alexander Rowland; vaca Holstein, Lillian Foo; feijão do supermercado, Lillian Foo; mulher andina e bebê no mercado, Curt Carnemark/Banco Mundial, Biblioteca de Fotografias; planta de algodão, Arne Hoel.

ISBN: 978-0-8213-7302-6

# Conteúdo do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2008

## Visão Geral

### Parte I

#### O que a agricultura pode fazer para o desenvolvimento?

##### 1 Crescimento e redução da pobreza nos três mundos da agricultura

*foco A: a diminuição da pobreza na zona rural tem sido um fator-chave na redução agregada da pobreza*

##### 2 Desempenho, diversidade e incertezas da agricultura

*foco B: biocombustíveis: a promessa e o risco*

##### 3 Domicílios rurais e seus caminhos para sair da pobreza

*foco C: quais são os vínculos entre a produção agrícola e a segurança alimentar?*

### Parte II

#### Quais são os instrumentos eficazes no uso da agricultura para o desenvolvimento?

##### 4 Reformando políticas de comércio, preço e subsídios

##### 5 Como levar a agricultura até o mercado

*foco D: agronegócios para o desenvolvimento*

##### 6 Apoio à competitividade dos pequenos proprietários por meio de inovações institucionais

##### 7 Inovação por intermédio da ciência e tecnologia

*Foco E: como captar os benefícios dos organismos geneticamente modificados para as pessoas de baixa renda*

## 8 Como tornar os sistemas agrícolas mais sustentáveis do ponto de vista ambiental

*Foco F: adaptação e atenuação da mudança climática na agricultura*

## 9 Indo além da agricultura

*foco G: educação e aptidões para o desenvolvimento rural*

*foco H: os vínculos de dois sentidos entre a agricultura e a saúde*

### Parte III

## Qual é a melhor forma de implementar as agendas da agricultura para o desenvolvimento?

### 10 Agendas nacionais emergentes para os três mundos da agricultura

### 11 Fortalecimento da governança, do nível local até o global

Nota bibliográfica

Notas de fim

Referências

Indicadores selecionados

Índice

## Prefácio

A agricultura é uma ferramenta de desenvolvimento vital para o cumprimento da Meta de Desenvolvimento do Milênio que propõe reduzir pela metade até 2015 a proporção da população que sofre com a extrema pobreza e a fome. Essa é a mensagem global do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* (WDR) deste ano, o 30º da série. Três em cada quatro pessoas de baixa renda nos países em desenvolvimento vivem na zona rural e a maioria depende direta ou indiretamente da agricultura para a sua subsistência. Este Relatório oferece orientação aos governos e à comunidade internacional sobre a concepção e a implementação de agendas agrícolas para o desenvolvimento capazes de fazer a diferença nas vidas de centenas de milhões de pessoas de baixa renda da zona rural.

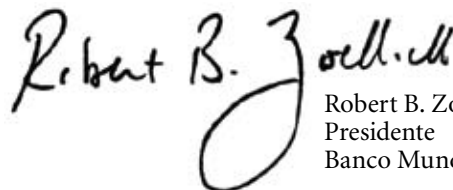
O Relatório destaca dois importantes desafios regionais. Em grande parte da África Subsaariana, a agricultura é uma opção de peso para promover o crescimento, superar a pobreza e aumentar a segurança alimentar. O aumento da produtividade agrícola é fundamental para estimular o crescimento em outras vertentes da economia. Mas o crescimento acelerado requer um drástico aumento da produtividade da agricultura de pequena escala associado ao apoio mais eficaz aos milhões de pessoas que enfrentam dificuldades trabalhando como agricultores de subsistência. A recente melhora no desempenho contém uma promessa e este Relatório identifica muitos sucessos emergentes que podem ser ampliados.

Na Ásia, para superar a pobreza disseminada é necessário enfrentar as crescentes disparidades de renda entre a zona rural e a urbana. As economias em rápida expansão da Ásia continuam a abrigar na zona rural mais de 600 milhões de pessoas de baixa renda que vivem em extrema pobreza e, apesar da maciça migração da zona rural para a urbana, a pobreza ainda dominará a zona rural por várias décadas. Por esse motivo, o WDR focaliza-se em maneiras de gerar empregos nas áreas rurais por meio da diversificação para uma agricultura com mão-de-obra intensiva e de alto valor, vinculada a um dinâmico setor rural e não-agrícola.

Em todas as regiões, com a crescente escassez de terra e de água, além das pressões adicionais de um mundo em vias de globalização, o futuro da agricultura está intrinsecamente ligado à melhor administração dos recursos naturais. Com os incentivos e investimentos corretos, o espaço ambiental da agricultura pode ser atenuado e os serviços ambientais controlados para proteger as bacias hidrográficas e a biodiversidade.

Hoje, a ampla expansão dos mercados interno e global; as inovações institucionais nos mercados, finanças e ação coletiva; e as revoluções na biotecnologia e tecnologia da informação oferecem oportunidades que estimulam o uso da agricultura na promoção do desenvolvimento. Mas o aproveitamento dessas oportunidades exigirá o avanço da vontade política com reformas que melhorem a governança da agricultura.

Finalmente, o sucesso dependerá também de uma ação conjunta da comunidade internacional do desenvolvimento para enfrentar os desafios que estão por vir. Precisamos equilibrar o campo de atuação no comércio internacional, fornecer bens públicos, tais como tecnologias para alimentos tropicais básicos, ajudar os países em desenvolvimento a abordar a mudança climática e a superar as pandemias que ameaçam a saúde dos vegetais, animais e dos seres humanos. Está em risco a sobrevivência de 900 milhões de pessoas de baixa renda da zona rural que também merecem participar dos benefícios de uma globalização sustentável e inclusiva.



Robert B. Zoellick  
Presidente  
Banco Mundial

# Agradecimentos

Este Relatório foi elaborado por uma equipe central liderada por Derek Byerlee e Alain de Janvry da qual fizeram parte Elisabeth Sadoulet, Robert Townsend e Irina Klytchnikova. A equipe contou com a assistência de Harold Alderman, Beatriz Avalos-Sartorio, Julio Berdegué, Regina Birner, Lynn Brown, Michael Carter, Luc Christiaensen, Marie-Helene Collion, Klaus Deininger, Peter Hazell, Karen Macours, Michael Morris, Paula Savanti e Dina Umali-Deininger, todos os quais contribuíram com versões preliminares de partes deste Relatório. A equipe também recebeu a ajuda de Noora Aberman, Jorge Agüero, Shahrooz Badkoubei, Sarah Baird, Leandre Bassole, Benjamin Davis, Nango Dembele, Ashok Gulati, Corinna Hawkes, Tidiane Kinda, Melissa Klink, Alex McCalla, Claudio Montenegro, Stefano Pagiola, Eija Pehu, Catherine Ragasa, Antti Seelaff e John Staatz.

O trabalho foi realizado sob a orientação geral de François Bourguignon em cooperação com a Rede de Desenvolvimento Sustentável. Bruce Ross-Larson foi o editor-chefe. Recebemos amplo e excelente assessoramento de Kym Anderson, Hans Binswanger, Karen McConnell Brooks, Mark Cackler, Manuel Chiriboga, Kevin Cleaver, Christopher Delgado, Shantayanan Devarajan, Josue Dione, Gershon Feder, Alan Harold Gelb, Ravi Kanbur, Jeffrey Lewis, Were Omamo, Keijiro Otsuka, Rajul Pandya-Lorch, Prabhu Pingali, Pierre Rondot, Kostas Stamoulis, Erik Thorbecke, C. Peter Timmer, Joachim von Braun, o pessoal do Departamento da Agricultura e Desenvolvimento Rural e da Rede de Desenvolvimento Sustentável do Banco Mundial, Pessoal da RIMISP (Centro Latino-Americano de Desenvolvimento Rural) e de muitas outras pessoas a quem a equipe é imensamente grata. Inúmeras pessoas de dentro e fora do Banco Mundial forneceram comentários e contribuições muito úteis. O Grupo de Dados sobre o Desenvolvimento contribuiu para os dados anexos e foi responsável pelos Indicadores Seleccionados de Desenvolvimento Mundial.

A equipe agradece também o generoso apoio do fundo fiduciário programático de vários doadores, da Entidade de Desenvolvimento Internacional Canadense (CIDA), *Ford Foundation*, Ministério das Relações Exteriores da França, Plataforma de Doadores Globais para o Desenvolvimento Rural, Centro de Pesquisa para o Desenvolvimento Internacional, Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola, InWEnt (Capacity Building International), Ministério das Finanças do Japão, Programa Conhecimento para a Mudança, Grupo Consultivo de Pesquisas Agrícolas Internacionais, Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação, Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos e a *William and Flora Hewlett Foundation*.

A equipe foi amplamente beneficiada por uma grande variedade de consultas. Reuniões e workshops regionais foram realizados localmente e na Austrália, Canadá, França, Alemanha, Índia, Itália, Japão, Quênia, Mali, Noruega, Suécia e no Reino Unido; os debates para a versão preliminar do Relatório foram conduzidas on-line. A equipe deseja agradecer aos participantes desses workshops, videoconferências e debates que incluíram acadêmicos, pesquisadores, autoridades governamentais e funcionários de organizações não-governamentais e do setor privado.

Rebecca Sugui trabalhou como executiva sênior do grupo; Ofelia Valladolid como assistente de programa; e Jason Victor e Maria Hazel Macadangdang como assistentes de equipe. Evangeline Santo Domingo exerceu a função de assistente de gestão de recursos.

# Visão Geral

Uma mulher africana curvada sob o sol, arrancando ervas daninhas do sorgo em um campo árido com uma enxada e com uma criança amarrada às suas costas – e uma vívida imagem da pobreza rural. Para sua família numerosa e para milhões como ela, a mísera generosidade da agricultura de subsistência representa a única possibilidade de sobrevivência. Mas outros, tanto mulheres como homens, adotaram opções diferentes para escapar da pobreza. Alguns pequenos proprietários unem-se a organizações de produtores e fazem contratos com exportadores e supermercados para vender os vegetais que produzem graças a irrigação. Alguns trabalham como diaristas para agricultores maiores que cumprem assim as economias de escala necessárias para suprir os modernos mercados de alimentos. Outros ainda passam para a economia rural não-agrícola, começando pequenas empresas para vender alimentos processados.

Embora os mundos da agricultura sejam vastos, diversificados e em rápida transformação, com políticas e investimentos de apoio adaptados ao nível local, nacional e global, a agricultura atual oferece novas oportunidades para centenas de milhões de pessoas de baixa renda das áreas rurais saírem da pobreza. Os caminhos para sair da pobreza abertos para essas pessoas pela agricultura incluem a agricultura de pequena escala e a criação de animais, o emprego na “nova agricultura” de produtos de alto valor, o empreendedorismo e os empregos na economia rural não-agrícola emergente.

*No Século XXI, a agricultura continua a ser um instrumento fundamental para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza.* Três em cada quatro pessoas de baixa renda nos países em desenvolvimento vivem na zona rural – 2,1 bilhões vivem com menos de US\$ 2 por dia e 880 milhões com menos de US\$ 1 por dia – e a maioria depende da agricultura para sua subsistência.<sup>1</sup> Considerando onde estão e o que fazem melhor, é imperativo promover a agricultura para cumprir a Meta de Desenvolvimento do Milênio de cortar pela

metade a pobreza e a fome do mundo até 2015; continuar a reduzir a pobreza e a fome durante muitas décadas. A agricultura por si só não será suficiente para reduzir substancialmente a pobreza, porém já demonstrou ter uma eficiência única para a tarefa. Como o último Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial foi elaborado há 25 anos, é hora de colocar a agricultura novamente no centro da agenda do desenvolvimento, levando em conta o contexto amplamente diferente de oportunidades e desafios que surgiu desde então.<sup>2</sup>

A agricultura opera em três mundos diferentes: um baseado na agricultura, o segundo em transformação e o terceiro urbanizado. E em cada um deles a agenda agrícola para o desenvolvimento difere na busca do crescimento sustentável e na redução da pobreza.

Nos países baseados na agricultura, que incluem a maior parte da África Subsaariana, a agricultura e as indústrias associadas a ela são essenciais para o crescimento e para reduzir a pobreza em massa e a insegurança alimentar. *Utilizar a agricultura como base para o crescimento econômico nos países baseados na agricultura requer uma revolução da produtividade da agricultura de pequena escala.* Dadas a agricultura e as instituições singulares da África Subsaariana, essa revolução terá de ser diferente da revolução verde asiática. Como implementá-la após tantos anos de sucesso limitado continua a ser um grande desafio. As condições, porém, mudaram e há muitos sucessos locais e novas oportunidades a serem aproveitadas.

Nos países em transformação – que incluem a maioria do Sul e Leste da Ásia, do Oriente Médio e da África do Norte – o rápido aumento das disparidades de renda entre a área rural e urbana e a contínua extrema pobreza rural são as principais fontes de tensões sociais e políticas. O problema não pode ser substancialmente abordado por meio da proteção agrícola que aumenta o preço dos alimentos (porque um grande número de pessoas de baixa renda são compradores líquidos de alimentos) nem por

meio de subsídios. *Abordar as disparidades de renda nos países em transformação requer um enfoque abrangente que adote múltiplos meios para sair da pobreza – passar para uma agricultura de alto valor, descentralizar a atividade econômica não-agrícola para as áreas rurais e prestar assistência para ajudar as pessoas a saírem da agricultura.* Isso requer iniciativas de políticas inovadoras e um forte compromisso político. Mas pode beneficiar 600 milhões de pessoas de baixa renda das zonas rurais do mundo.

Nos países urbanizados – que incluem a maior parte da América Latina e grande parte da Europa e Ásia Central – a agricultura poderá ajudar a reduzir o restante da pobreza rural se os pequenos agricultores se tornarem fornecedores diretos dos modernos mercados de alimentos, criando bons empregos na agricultura e na agroindústria e favorecendo a criação de mercados para os serviços ambientais.

Em consequência do aumento da escassez de recursos e do maior número de externalidades, o desenvolvimento agrícola e a proteção ambiental tornaram-se mais estreitamente vinculadas. *O vasto espaço ambiental da agricultura pode ser reduzido, os sistemas agrícolas podem ser menos vulneráveis à mudança climática e a agricultura, voltada à prestação de serviços mais ambientais.* A solução não é reduzir o ritmo do desenvolvimento agrícola, mas procurar sistemas de produção mais sustentáveis. O primeiro passo para isso é conseguir os incentivos corretos reforçando os direitos de propriedade e removendo subsídios que incentivem a degradação dos recursos naturais. É também imperativo adaptar a agricultura à mudança climática, que atingirá mais duramente os agricultores de baixa renda – injustamente, pois não contribuíram para suas causas.

Portanto, a agricultura oferece uma grande promessa de crescimento, redução da pobreza e serviços ambientais, mas a compreensão dessa promessa requer também a mão visível do Estado – proporcionando bens públicos essenciais, melhoria do clima de investimento, regulamentação da gestão de recursos naturais e garantia de resultados sociais desejáveis. *Para conseguir agendas agrícolas para o desenvolvimento, a governança nos níveis local, nacional e global precisa ser melhorada.* O Estado precisará ter maior capacidade para coordenar todos os setores e formar parcerias com atores privados e da sociedade civil. Os atores globais precisam cumprir uma agenda complexa dentro de normas inter-relacionadas e bens públicos internacionais.

O empoderamento da sociedade civil, especialmente das organizações produtoras, é essencial para melhorar a governança em todos os níveis.

Este Relatório aborda três questões principais:

- O que a agricultura pode fazer para o desenvolvimento? Em muitos países, a agricultura serve de base para o crescimento e para a redução da pobreza, mas um maior número de países poderia beneficiar-se se os governos e os doadores conseguissem reverter anos de negligência das políticas e remediar seu subinvestimento e erros de investimento na agricultura.
- Quais são os instrumentos eficazes a serem usados na agricultura para o desenvolvimento? As prioridades principais são aumentar os ativos dos domicílios de baixa renda, tornar os pequenos agricultores – e a agricultura em geral – mais produtivos e criar oportunidades na economia rural não-agrícola a serem aproveitadas pelas pessoas pobres da zona rural.
- Qual é a melhor forma de implementar as agendas da agricultura para o desenvolvimento? Formulando políticas e processos de decisão que melhor se adaptem às condições econômicas e sociais de cada país, mobilizando o apoio político e melhorando a governança da agricultura.

## O que a agricultura pode fazer para o desenvolvimento?

### *A agricultura dispõe de recursos que a tornam um instrumento único para o desenvolvimento*

A agricultura pode funcionar simultaneamente com outros setores para produzir um crescimento mais rápido, reduzir a pobreza e sustentar o meio ambiente. Neste Relatório a agricultura compõe-se de cultivos, pecuária, agrossilvicultura e aquacultura. Não inclui silvicultura e pesca comercial, porque ambas requerem análises bastante diferentes. No entanto, as interações entre agricultura e silvicultura são consideradas nas discussões de desmatamento, mudança climática e serviços ambientais.

*A agricultura contribui para o desenvolvimento de muitas formas.* A agricultura contribui para o desenvolvimento como atividade econômica, como subsistência e como fornecedor de serviços ambientais, tornando o setor um instrumento singular para o desenvolvimento.



- **Como atividade econômica.** Agricultura pode ser uma fonte de crescimento para a economia nacional, um fornecedor de oportunidades de investimento para o setor privado e um importante impulsor de indústrias relacionadas com a agricultura e com a economia rural não-agrícola. Dois terços do valor agregado agrícola do mundo são criados nos países em desenvolvimento. Nos países baseados na agricultura, gera uma média de 29% do produto interno bruto (PIB) e emprega 65% da força de trabalho. As indústrias e serviços vinculados à agricultura nas cadeias de valor representam freqüentemente mais de 30% do PIB nos países em transformação e urbanizados.

A produção agrícola é importante para a segurança alimentar porque é a fonte de renda da maioria das pessoas de baixa renda da zona rural. É especialmente crítica em mais de uma dezena de países da África Subsaariana, com uma população combinada de cerca de 200 milhões de habitantes, com uma produção doméstica altamente variável, uma comerciabilidade limitada para os alimentos básicos e restrições na disponibilidades de divisas para o atendimento de suas necessidades alimentares por meio das importações. Esses países estão expostos a emergências alimentares recorrentes e as incertezas da ajuda alimentar. Para eles, o aumento e a estabilização da produção doméstica é essencial para a segurança alimentar.

- **Como subsistência.** A agricultura é uma fonte de sobrevivência para cerca de 86% dos habitantes da zona rural. Proporciona emprego a 1,3 bilhão de pequenos agricultores e trabalhadores sem-

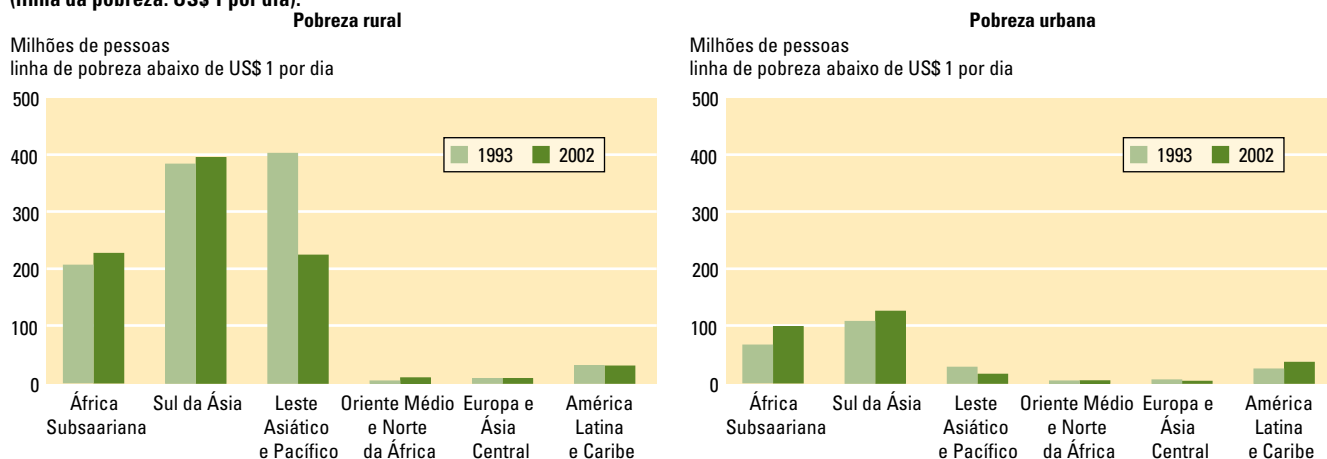
terra, “seguridade social financiada pela agricultura” em casos de choques urbanos e uma base para comunidades rurais viáveis. Dos 5,5 bilhões de habitantes do mundo em desenvolvimento, 3 bilhões vivem em áreas rurais, quase metade da humanidade. Desses habitantes da zona rural, cerca de 2,5 bilhões vivem em domicílios envolvidos na agricultura e 1,5 bilhão em domicílios de pequenos agricultores.<sup>3</sup>

O recente declínio na taxa de pobreza de US\$ 1 por dia nos países em desenvolvimento – de 28% em 1993 para 22% em 2002 – foi devido principalmente à redução da pobreza rural (de 37% a 29%), ao passo que a taxa de pobreza urbana permaneceu quase constante (em 13%). Atribui-se mais de 80% do declínio na pobreza rural a melhores condições na zona rural, e não à emigração das pessoas de baixa renda. Assim, contrário a percepções comuns, a migração para cidades não tem sido o principal instrumento da redução da pobreza rural (e do mundo).

No entanto, o grande declínio do número de pessoas de baixa renda da zona rural (de 1,036 bilhão em 1993 para 883 milhões em 2003) limita-se ao Leste Asiático e ao Pacífico (Figura 1). No Sul da Ásia e na África Subsaariana, o número de pessoas de baixa renda da zona rural continuou a aumentar e provavelmente ultrapassará o número de pobres da zona urbana até 2040. Nessas regiões, uma alta prioridade é mobilizar a agricultura para a redução da pobreza.

- **Como provedor de serviços ambientais.** Ao utilizar (e freqüentemente abusar) os recursos naturais, a agricultura pode criar resultados ambientais bons e maus. Sem

**Figura 1. O número de pessoas de baixa renda aumentou no Sul da Ásia e na África Subsaariana no período 1993-2002 (linha da pobreza: US\$ 1 por dia).**



Fonte: Ravallion, Chen e Sangraula 2007

dúvida alguma, é o maior usuário da água, contribuindo para a escassez desse recurso. É um importante ator no esgotamento da água subterrânea, na poluição agroquímica, na exaustão do solo e na mudança climática global, sendo responsável por até 30% das emissões de gases de estufa. Mas é também o maior provedor de serviços ambientais, geralmente não-reconhecidos e não-remunerados, seqüestrando o carbono, gerenciando bacias hidrográficas e preservando a biodiversidade. Com o aumento da escassez de recursos, mudança climática e preocupação com custos ambientais, não é uma opção simplesmente deixar a situação como está quanto à forma como a agricultura utiliza os recursos naturais. É imperativo tornar os sistemas agrícolas das pessoas de baixa renda da zona rural menos vulneráveis à mudança climática. Gerenciar as conexões entre agricultura, conservação de recursos naturais e meio ambiente deve ser parte integrante do uso da agricultura para o desenvolvimento.

*As contribuições da agricultura diferem nos três mundos rurais* A forma como a agricultura funciona para o desenvolvimento varia entre os países, dependendo do modo como eles se baseiam na agricultura como fonte de crescimento e instrumento para a redução da pobreza. A contribuição da agricultura para o crescimento e redução da pobreza pode ser vista mediante a classificação dos países de acordo com a participação da agricultura no crescimento agregado nos últimos 15 anos e a proporção atual da pobreza total nas áreas rurais, utilizando uma linha de pobreza de US\$ 2 por dia (Figura 2, pg. 5). Esta perspectiva produz três tipos de países e três mundos rurais distintos (Tabela 1, pg. 5):

- **Países baseados na agricultura** – A agricultura é uma importante fonte de crescimento, representando, em média, 32% do aumento do PIB – principalmente porque a agricultura representa uma grande parcela do PIB – e a maioria das pessoas de baixa renda está nas áreas rurais (70%). Esse grupo de países tem 417 milhões de habitantes na zona rural, principalmente nos países da África Subsaariana. Oitenta e dois por cento da população dessa região vivem em países baseados na agricultura.
- **Países em transformação** – A agricultura não é mais uma fonte importante de crescimento econômico, contribuindo, em média, apenas 7% para o aumento do PIB, mas a pobreza continua a ser

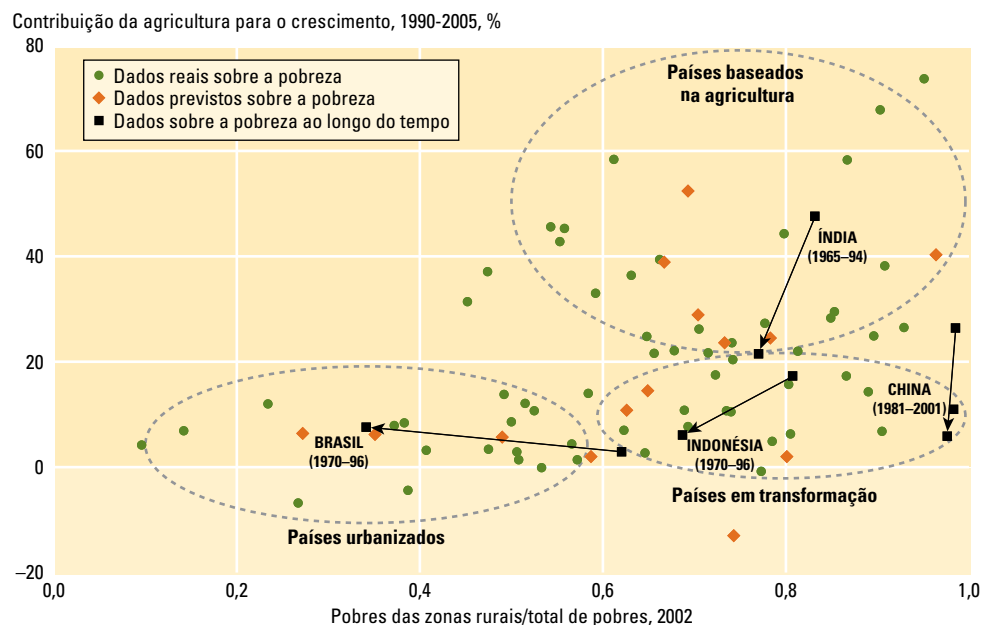
predominantemente rural (82% de todas as pessoas de baixa renda). Esse grupo, tipificado pela China, Índia, Indonésia, Marrocos e Romênia, tem mais de 2,2 bilhões de habitantes na zona rural. Noventa e oito por cento da população rural no Sudeste asiático, 96% no Leste asiático e Pacífico e 92% no Oriente Médio e Norte da África pertencem ao grupo dos países em transformação.

- **Países urbanizados** – A agricultura contribui ainda menos de forma direta para o crescimento econômico, 5% em média, e a pobreza é, em sua maior parte, urbana. Mesmo assim, as áreas rurais ainda abrigam 45% das pessoas de baixa renda; a agroempresa, a indústria e os serviços de alimentos são responsáveis por um terço do PIB. Fazem parte deste grupo de 255 milhões de habitantes na zona rural, a maioria dos países da América Latina e do Caribe e muitos da Europa e da Ásia Central. Oitenta e oito por cento das populações rurais de ambas as regiões estão nos países urbanizados.

Os países seguem caminhos que podem levá-los de um tipo de país a outro. Nos últimos 20 anos, a China e a Índia passaram do grupo de países baseados na agricultura para o de países em transformação, enquanto a Indonésia gravitou ao redor do grupo de países urbanizados (Figura 2). Além disso, os países apresentaram acentuadas disparidades geográficas subnacionais – por exemplo, muitos países em transformação e urbanizados têm regiões baseadas na agricultura (como Bihar na Índia e Chiapas no México).

A classificação de regiões nos países de acordo com seu potencial agrícola e acesso aos mercados mostra que 61% da população rural dos países em desenvolvimento vivem em áreas favorecidas – irrigadas, úmidas e semi-úmidas com pouco estresse de umidade e com acesso ao mercado de médio a bom (menos de cinco horas distantes de uma cidade com mercado de 5.000 ou mais habitantes). No entanto, dois terços da população rural da África Subsaariana vivem em áreas menos favorecidas, definidas como áridas ou semi-áridas ou com acesso precário ao mercado. Em cinco países com mapas de pobreza detalhados, a taxa de pobreza é mais elevada nas áreas menos favorecidas, mas a maioria das pessoas de baixa renda vive em áreas favorecidas. Assim, a utilização da agricultura para reduzir a pobreza requer não somente investir em áreas menos favorecidas para combater a pobreza extrema, mas também

**Figura 2. Contribuição da agricultura para o crescimento e parcela rural da pobreza distinguem três tipos de país: baseados na agricultura, em transformação e urbanizados.**



Fonte: Equipe do WDR 2008.

Nota: As setas indicam caminhos para o Brasil, China, Índia e Indonésia em períodos anteriores.

**Tabela 1. Características dos três tipos de país, 2005**

	Países baseados na agricultura	Países em transformação	Países urbanizados
População rural (milhões), 2005	417	2 220	255
Parcela da população rural (%), 2005	68	63	26
PIB per capita (US\$ 2000)	379	1 068	3 489
Parcela da agricultura no PIB (%)	29	13	6
Aumento anual do PIB agrícola, 1993 – 2005 (%)	4,0	2,9	2,2
Aumento anual do PIB não-agrícola, 1993 – 2005 (%)	3,5	7,0	2,7
Número de pobres da zona rural (milhões) 2000 <sup>a</sup>	170	583	32
Taxa de pobreza rural, 2002 (%) <sup>a</sup>	51	28	13

Fontes: Ravallion, Chen e Sangraula 2007; Banco Mundial 2006y.

Nota: A linha de pobreza é de US\$ 1,08 por dia em 1993 paridade de poder de compra em dólares.

ter como alvo o grande número de pobres em áreas favorecidas.

*A heterogeneidade define o mundo rural.* A heterogeneidade econômica e social é uma característica que define as áreas rurais. Grandes propriedades agrícolas comerciais coexistem com pequenos proprietários. Essa diversidade permeia também a população dos pequenos proprietários. Os pequenos proprietários comerciais fornecem superávits aos mercados de alimentos e compartilham os benefícios da expansão de mercados para a nova agricultura de atividades de alto valor. No entanto, muitos outros continuam

na agricultura de subsistência, devido principalmente a baixas dotações de ativos e contextos desfavoráveis. Consumindo a maior parte dos alimentos que produzem, participam dos mercados como compradores de alimentos e vendedores da mão-de-obra. A afiliação nessas categorias é afetada não somente por posições nos ativos, mas também pelo gênero, etnicidade e o estatuto social, uma vez que implicam competências diferentes para utilizar os mesmos ativos e recursos em resposta a oportunidades.

A heterogeneidade é encontrada no mercado de trabalho rural, onde há muitos empregos agrícolas de baixa qualificação e mal

remunerados, bem como um pequeno número de empregos de alta qualificação que oferecem aos trabalhadores um caminho para sair da pobreza. É encontrada na economia não-agrícola rural, onde a baixa produtividade e o emprego autônomo e assalariado coexistem com o emprego em empresas dinâmicas. É encontrada nas conseqüências da migração, que tira da pobreza algumas pessoas de baixa renda, mas leva outras a favelas urbanas e à continuação da pobreza.

Essa heterogeneidade generalizada na agricultura e na sociedade rural tem profundas implicações para a política pública na utilização da agricultura para o desenvolvimento. É provável que uma reforma específica de política tenha ganhadores e perdedores. A liberalização do comércio que aumenta o preço dos alimentos prejudica os compradores líquidos (o maior grupo de pessoas de baixa renda da zona rural em países como a Bolívia e Bangladesh) e beneficia os vendedores líquidos (o maior grupo de pobres da zona rural como Camboja e Vietnã). As políticas devem ser diferenciadas de acordo com a situação e contexto dos domicílios, levando em conta de modo especial as normas de gênero predominantes. As políticas diferenciadas não são necessariamente formuladas para favorecer um grupo sobre o outro, mas para atender a todos os domicílios de forma mais custo-eficiente, adaptando as políticas às suas condições e necessidades, especialmente para os mais pobres. Equilibrar a atenção aos subsetores, regiões e domicílios favorecidos e aos menos favorecidos é um dos mais difíceis dilemas da política que enfrentam os países de baixa renda com sérias restrições de recursos.

### ***A agricultura tem um sólido histórico de desenvolvimento***

***A agricultura tem poderes especiais na redução da pobreza.*** O crescimento agrícola tem poderes especiais na redução da pobreza em todos os tipos de país. As estimativas para vários países demonstram que o crescimento do PIB proveniente da agricultura é pelo menos duas vezes mais eficaz na redução da pobreza do que o crescimento do PIB gerado fora da agricultura (Figura 3). Na China, estima-se que o crescimento agregado oriundo da agricultura seja 3,5 vezes mais eficaz na redução da pobreza do que o crescimento fora da agricultura – e para a América Latina é 2,7 vezes maior. O rápido crescimento agrícola – na Índia, após inovações tecnológicas (a disseminação de espécies de alto rendimento) e na China após inovações institucionais (o sistema de responsabilidade familiar e a

liberalização do mercado) – foi acompanhado de importantes reduções na pobreza rural. Mais recentemente, em Gana, os domicílios rurais representavam uma grande parcela de uma declínio acentuado da pobreza, induzido, em parte, pelo crescimento agrícola.

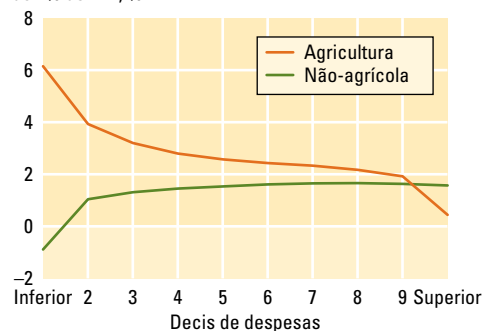
***A agricultura pode ser o setor-líder do crescimento global nos países baseados na agricultura.*** A agricultura tem um histórico bem estabelecido como instrumento de redução da pobreza. Mas pode também ser o setor-líder de uma estratégia de crescimento para os países baseados na agricultura? Além do mero tamanho do setor, dois argumentos, aplicados aos países baseados na agricultura da África Subsaariana, apóiam a opinião de que pode.

O primeiro é que em muitos desses países o alimento não é perfeitamente comerciável devido aos altos custos de transação e à predominância de alimentos básicos apenas ligeiramente comerciados, tais como raízes, tubérculos e cereais locais. Assim, muitos desses países devem, em grande parte, prover a própria alimentação. A produtividade agrícola determina o preço dos alimentos, o que, por sua vez, determina o custo salarial e a competitividade dos setores comerciáveis. Portanto, a produtividade dos alimentos básicos é fundamental para o crescimento.

O segundo é que a vantagem comparativa dos subsetores comerciáveis por muitos anos ainda estará nas atividades principais (agricultura e mineração) e no agroprocessamento em virtude das dotações de recursos e do clima de investimento difícil para os fabricantes. A maioria das economias depende de um portfólio diversificado de

**Figura 3. O aumento do PIB proveniente da agricultura beneficia substancialmente mais a metade mais pobre da população.**

Aumento de despesas provocado pelo crescimento de 1% do PIB, %



Fonte: Ligon e Sadoulet 2007.

Nota: Baseado em dados de 42 países durante o período de 1981 – 2003. Os ganhos são significativamente diferentes para a metade inferior dos decis da despesa.

exportações baseadas em produtos básicos não-processados e processados (inclusive o turismo) para gerar divisas. O crescimento tanto dos setores não-comerciáveis como comerciáveis da agricultura também induz um crescimento forte em outros setores da economia por meio de efeitos multiplicadores.

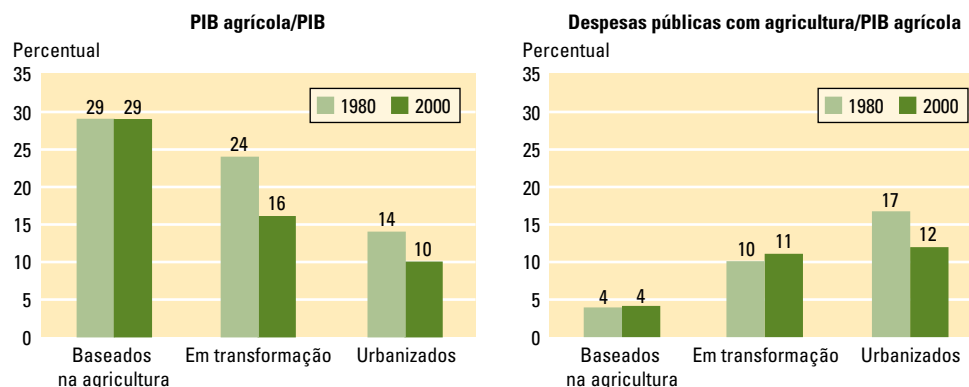
Esta é a razão por que, por muitos anos, para a maioria das economias baseadas na agricultura, a estratégia de crescimento precisa fundamentar-se em fazer a agricultura pôr-se em movimento. São abundantes os relatos de sucesso da agricultura como base do crescimento no início do processo de desenvolvimento. O crescimento agrícola foi o precursor das revoluções industriais que se espalharam no mundo de clima temperado da Inglaterra em meados do século XVIII ou ao Japão no fim do século XIX. Mais recentemente, o rápido crescimento agrícola na China, Índia e Vietnã foi o precursor do surgimento da indústria. Tal como a pobreza, os poderes especiais da agricultura como base do crescimento inicial estão bem estabelecidos.

*A agricultura, porém, tem sido enormemente subutilizada para o desenvolvimento.* Paralelamente a esses sucessos, há inúmeros fracassos no uso da agricultura para o desenvolvimento. Muitos países baseados na agricultura ainda exibem crescimento agrícola per capita frágil e pouca transformação estrutural (um declínio da parcela da agricultura no PIB e um aumento da parcela da indústria e dos serviços à medida que aumenta o PIB per capita). O mesmo se aplica a vastas áreas nos países de todos os tipos. O rápido crescimento demográfico, a redução do tamanho da propriedade agrícola,

o declínio da fertilidade do solo, oportunidades não-aproveitadas de diversificação da renda e migração criam dificuldades, ao passo que os poderes da agricultura para o desenvolvimento continuam inaproveitados. Atribui-se a culpa a políticas que tributam excessivamente a agricultura e investem nela de forma insuficiente, refletindo uma economia de cunho político na qual predominam os interesses urbanos. Em comparação com países em transformação bem-sucedidos que ainda contam com uma alta participação da agricultura no PIB, os países baseados na agricultura têm uma despesa pública muito baixa na agricultura como parcela de seu PIB agrícola (4% nos países baseados na agricultura em 2004, em comparação com 10% em 1980 nos países em transformação, Figura 4). As pressões recorrentes das crises de alimentação também inclinam os orçamentos e as prioridades dos doadores em favor de provisão direta de alimentos em vez de investimentos no crescimento e obtenção da segurança alimentar por meio do aumento da renda. Onde as mulheres constituem a maioria dos pequenos agricultores, a não-liberação de seu pleno potencial na agricultura é um fator que contribui para o baixo crescimento e insegurança alimentar.

A subutilização da agricultura para o desenvolvimento não se limita aos países baseados na agricultura. Nos países em transformação com rápido crescimento nos setores não-agrícolas, a redistribuição da mão-de-obra fora da agricultura é tipicamente lenta, deixando nas áreas rurais um número elevado de pessoas de baixa renda e ampliando o hiato entre a renda rural e a urbana. A população agrícola requer subsídios e proteção. No entanto, a débil capacidade fiscal de manter transferências de tamanho

**Figura 4. A despesa pública na agricultura é a mais baixa nos países baseados na agricultura, ao passo que a parcela da sua agricultura no PIB é a mais alta.**



Fonte: Fan, prestes a ser publicado.

suficiente para reduzir o hiato da renda e a contínua demanda urbana de alimentos a baixo preço criam um dilema de política.<sup>4</sup> O custo de oportunidade dos subsídios (na Índia três vezes os investimentos públicos na agricultura) é a redução dos bens públicos para o crescimento e dos serviços sociais nas áreas rurais. Aumentar a renda na agricultura e na economia rural não-agrícola deve ser parte da solução.

**Surgem novas oportunidades** O mundo da agricultura mudou drasticamente desde a publicação do “*Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*” de 1982 sobre a agricultura. Novos mercados dinâmicos, inovações tecnológicas e institucionais de grande alcance e novas funções do Estado, do setor privado e da sociedade civil caracterizam o novo contexto da agricultura. A nova agricultura emergente é liderada por empresários privados em vastas cadeias de valor que vinculam produtores e consumidores e incluem muitos pequenos agricultores empresários, apoiados por suas organizações. A agricultura de cultivos básicos e produtos tradicionais de exportação também encontra novos mercados ao se tornar mais diferenciada a fim de atender às demandas em evolução dos consumidores e de novos usuários (por exemplo, biocombustíveis) e beneficia-se da integração regional dos mercados. Entretanto, a agricultura enfrenta grandes incertezas, difíceis de prever, e exige cautela na gestão do suprimento global de alimentos (Box 1).

Uma visão emergente da agricultura para o desenvolvimento redefine as funções dos produtores, do setor privado e do

Estado. A produção fica principalmente nas mãos dos pequenos agricultores, os quais freqüentemente continuam a ser os produtores mais eficientes, especialmente quando apoiados por suas organizações. Mas quando essas organizações não podem captar economias de escala em produção e marketing, a agricultura comercial de mão-de-obra intensiva pode ser uma melhor forma de produção e mercados de trabalho eficientes e eqüitativos são o instrumento-chave para reduzir a pobreza rural. O setor privado impulsiona a organização das cadeias de valor que levam o mercado aos pequenos agricultores e às propriedades comerciais. O Estado, por meio de uma capacidade melhorada e novas formas de governança, corrige as falhas do mercado, regula a concorrência e entra estrategicamente em parcerias público-privadas para promover a concorrência no setor agroempresarial e apóia uma inclusão mais ampla dos pequenos agricultores e trabalhadores rurais. Nesta visão emergente, a agricultura assume um papel proeminente na agenda de desenvolvimento.

### Quais são os instrumentos eficazes no uso da agricultura para o desenvolvimento?

A agricultura pode ser a fonte principal de crescimento para os países baseados na agricultura, além de poder reduzir a pobreza e melhorar o meio ambiente em todos os três tipos de país, embora de formas diferentes. Isso requer melhorar a posição dos ativos das pessoas de baixa renda da zona rural, tornando a agricultura em pequena escala mais competitiva e sustentável, diversificando as fontes de renda para o mercado de trabalho e para a economia rural não-agrícola, bem como facilitando a emigração bem-sucedida da agricultura.

### Aumento do acesso aos ativos

Os ativos domiciliares são os principais determinantes da capacidade de participar dos mercados agrícolas, assegurar a sobrevivência da agricultura de subsistência, competir como empresários na economia rural não-agrícola e encontrar emprego em ocupações de mão-de-obra qualificada. Três ativos centrais são a terra, a água e o capital humano. No entanto, os ativos das pessoas de baixa renda da zona rural são com freqüência espremidos pelo crescimento demográfico, degradação ambiental, expropriação por parte de interesses dominantes e tendências sociais em políticas e na alocação dos bens públicos.

#### BOX 1. Qual o futuro do suprimento global de alimentos?

A agricultura tem tido muito êxito em atender à demanda real de alimentos no mundo. No entanto, mais de 800 milhões de pessoas ainda sofrem de insegurança alimentar e a agricultura deixou uma enorme marca ambiental. E o futuro é cada vez mais incerto.

Modelos prevêem que os preços dos alimentos nos mercados globais poderão reverter sua tendência descendente de longo prazo, aumentando as incertezas a respeito da segurança alimentar global. A mudança climática, a degradação ambiental, o aumento da concorrência pela terra e água, preços mais altos da energia e dúvidas sobre as taxas de futura adoção de novas tecnologias representam desafios enormes que tornam difíceis as previsões.

Para atender à demanda projetada, a produção de cereais terá de aumentar quase 50% e a de carne 85% de 2000 a

2030. A isso se acrescenta a demanda explosiva de matéria-prima agrícola para biocombustíveis, o que já elevou os preços mundiais dos alimentos.

O gerenciamento da resposta agregada da agricultura à crescente demanda exigirá uma boa política e investimentos constantes, não simplesmente deixar as coisas como estão. Reverte urgência especial um investimento cada vez maior na África Subsaariana, onde, segundo previsto, as importações de alimentos deverão mais do que dobrar até 2030 em um cenário que deixa as coisas como estão, o impacto da mudança climática deverá ser grande com pouca capacidade para enfrentá-la e o progresso continua a ser lento em termos de aumento da disponibilidade alimentar per capita.

Fonte: Rosegrant e outros 2007.

Em parte alguma a escassez de ativos é maior do que na África Subsaariana, onde o tamanho da propriedade agrícola em muitas das áreas mais densamente habitadas é insustentavelmente pequeno e continua a diminuir, a terra está severamente degradada, o investimento na irrigação é insignificante e a saúde e educação precárias das pessoas de baixa renda limitam a produtividade e o acesso a melhores opções. A pressão demográfica, juntamente com a redução do tamanho da propriedade agrícola e a escassez de recursos hídricos, também representa um importante desafio em muitas partes da Ásia. O aumento dos ativos requer investimentos públicos significativos em irrigação, saúde e educação. Em outros casos, é mais uma questão de desenvolvimento institucional, tal como a melhoria da segurança dos direitos de propriedade e a qualidade da gestão da terra. Aumentar os ativos pode também implicar ação afirmativa para nivelar oportunidades para os grupos desfavorecidos ou excluídos, tais como mulheres e minorias étnicas.

**Terra.** Os mercados da terra, especialmente os mercados de aluguéis, podem aumentar a produtividade, ajudar os domicílios a diversificar sua renda e facilitar a saída da agricultura. À medida que os agricultores avançam em idade, à medida que as economias se diversificam e à medida que a migração se acelera, são necessários mercados da terra em bom funcionamento para transferir a terra aos usuários mais produtivos e facilitar a participação no setor rural não-agrícola e a emigração da agricultura. Mas em muitos países, direitos de propriedade inseguros, execução deficiente de contratos e restrições jurídicas estritas limitam o desempenho dos mercados da terra, criando grandes ineficiências na redistribuição tanto da terra como da mão-de-obra e reforçando desigualdades existentes no acesso à terra. As redes de segurança e o acesso ao crédito são necessários para minimizar as vendas de terra a qualquer preço quando os agricultores ficam expostos a choques.

A reforma agrária pode promover a entrada do pequeno proprietário no mercado, reduzir desigualdades na distribuição da terra, aumentar a eficiência e ser organizada de forma a reconhecer os direitos da mulher. A redistribuição de grandes propriedades subutilizadas para assentar pequenos proprietários pode funcionar se for complementada por reformas destinadas a assegurar a concorrência dos beneficiários – algo que tem sido difícil de conseguir.

Subsídios direcionados para facilitar a reforma agrária baseada no mercado são usados no Brasil e na África do Sul e devem ser tiradas lições dessas experiências pioneiras em matéria de aplicação potencial mais ampla.

**Água.** O acesso aos recursos hídricos e à irrigação é um determinante importante da produtividade da terra e da estabilidade do rendimento agrícola. A produtividade da terra irrigada supera mais de duas vezes a da terra molhada pela chuva. Na África Subsaariana somente 4% da área em produção é irrigada, em comparação com 39% no Sul da Ásia e 29% no Leste Asiático. Com a mudança climática levando ao aumento das incertezas na agricultura alimentada pela chuva e o escoamento glacial reduzido, o investimento no armazenamento da água será cada vez mais crítico. Apesar da escassez de recursos aquáticos e do aumento do custo de esquemas de irrigação de grande escala, há muitas oportunidades para melhorar a produtividade renovando os esquemas atuais, bem como expandindo os esquemas de pequena escala e o armazenamento da água.

**Educação.** Embora a terra e a água sejam ativos essenciais nas áreas rurais, a educação é freqüentemente o bem mais valioso para ajudar os habitantes das áreas rurais a buscar oportunidades na nova agricultura, obter trabalhos qualificados, abrir empresas na economia rural não-agrícola e migrar com sucesso. Contudo, os níveis de educação nas áreas rurais tendem a ser desanimadores em todo o mundo: em média quatro anos para os homens adultos da zona rural e menos de três anos para as mulheres adultas da zona rural na África Subsaariana, Sul da Ásia e no Oriente Médio e Norte da África. A melhoria da educação básica na zona rural tem sido mais lenta do que nas áreas urbanas. Nos locais onde a demanda por educação está relativamente atrasada dentro dos domicílios rurais, é possível melhorá-la por intermédio do condicionamento das transferências de dinheiro (como em Bangladesh, Brasil e México) à freqüência escolar. Entretanto, cada vez mais, é a qualidade do ensino rural que exige o maior avanço, com a educação planejada principalmente para incluir o treinamento vocacional que pode fornecer competências técnicas e de negócios que sejam úteis na nova agricultura e na economia rural não-agrícola.

**Saúde.** A disseminação de doenças e mortes causadas pelo HIV/AIDS e pela malária pode

reduzir significativamente a produtividade agrícola e devastar as condições de subsistências. A maioria das pessoas afetadas pelo HIV trabalha na agricultura e existe uma tremenda oportunidade para a política agrícola melhorar sua resposta ao HIV apoiando os ajustes aos choques de mão-de-obra e a transmissão de conhecimento aos órfãos. Na zona rural do Zâmbia, a diminuição da população tem sido especialmente grave para os adultos jovens da zona rural. Estima-se que 19% das pessoas que tinham entre 15 e 24 anos em 1990, a idade mais produtiva, tenham morrido no ano 2000. Mas a agricultura ainda oferece ameaças à saúde das pessoas de baixa renda da área rural. A irrigação pode aumentar a incidência de malária e estima-se que o envenenamento por pesticidas seja a causa de 255.000 mortes por ano. As zoonoses, como a gripe aviária que decorre da proximidade entre seres humanos e animais, representam crescentes ameaças à saúde das pessoas. Uma melhor coordenação das agendas para a agricultura e a saúde pode produzir elevados benefícios para a produtividade e o bem-estar.

### ***Tornar a agricultura dos pequenos proprietários mais produtiva e sustentável***

O aumento da produtividade, lucratividade e sustentabilidade da agricultura dos pequenos proprietários é o principal caminho para sair da pobreza usando a agricultura para o desenvolvimento. O que será preciso? Uma ampla série de instrumentos de política, muitos dos quais se aplicam de forma diferente aos pequenos proprietários comerciais e àqueles que atuam na agricultura de subsistência, pode ser usada para conseguir o seguinte:

- Melhorar os incentivos de preços e aumentar a qualidade e a quantidade dos investimentos públicos (Capítulo 4)
- Fazer com que os mercados funcionem melhor (Capítulos 5 e 6)
- Melhorar o acesso aos serviços financeiros e reduzir a exposição aos riscos que não dispõem de seguro (Capítulo 6)
- Melhorar o desempenho das organizações de produtores (Capítulo 6)
- Promover a inovação por intermédio da ciência e tecnologia (Capítulo 7)
- Tornar a agricultura mais sustentável e provedora de serviços ambientais (Capítulo 8)

***Melhorar os incentivos de preços e aumentar a qualidade e a quantidade dos investimentos***

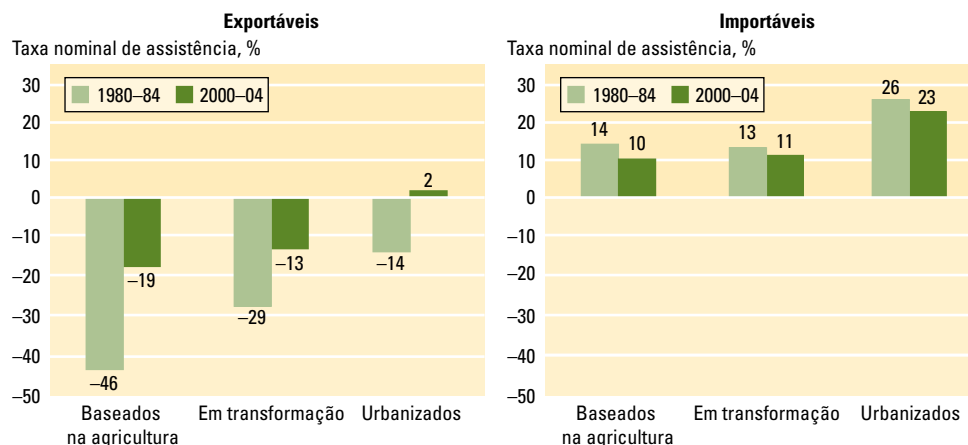
***públicos.*** As recentes reformas melhoraram os incentivos de preços para os produtores agrícolas dos países em desenvolvimento, reduzindo, sem eliminar, as tendências históricas das políticas contra a agricultura. Entre 1980-84 e 2000-04 a tributação agrícola líquida caiu em média de 28% para 10% nos países baseados na agricultura, de 15% para 4% nos países em transformação, e de uma proteção parcialmente negativa para uma proteção líquida de 9% nos países urbanizados. Contudo, um baixo nível de tributação líquida oculta uma combinação de proteção de produtos importáveis e tributação de exportáveis (especialmente nos países baseados na agricultura e países em transformação) que podem ser ambas elevadas (Figura 5, pg. 11). Por conseguinte, ainda há muita oportunidade para ganhos de eficiência adicionais por meio de reformas nas políticas comerciais dos próprios países em desenvolvimento. A liberalização das importações de alimentos básicos também pode beneficiar as pessoas de baixa renda porque muitas vezes a maioria dos pobres, inclusive os pequenos proprietários, é comprador líquido de alimentos. Mas muitos vendedores líquidos de baixa renda (algumas vezes o maior grupo deles) perderão e serão necessários programas talhados para as circunstâncias específicas dos países a fim de facilitar a transição para novas realidades de mercado.

Em contrapartida, tem havido um progresso relativamente pequeno na redução geral do apoio aos produtores nos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O apoio aos produtores caiu de 37% do valor bruto das receitas das propriedades agrícolas em 1986-88 para 30% no período 2003-05. Houve uma mudança do apoio diretamente ligado aos preços dos produtos para outros meios menos distorcedores, tais como transferências de dinheiro “dissociadas” da produção, particularmente na União Européia (UE). Mas essas transferências não são neutras para a produção porque reduzem a aversão ao risco (efeito riqueza), diminuem a variabilidade na receita das propriedades agrícolas (efeito segurança) e permitem aos bancos conceder empréstimos a agricultores o que, em outras condições, não aconteceria.

Os impactos estimados da liberalização integral do comércio sobre o bem-estar são relativamente grandes. Estima-se que removendo seu atual nível de proteção, os países industriais produziram ganhos anuais de bem-estar para os países em desenvolvimento cinco vezes maiores que o atual fluxo anual



**Figura 5. Os países em desenvolvimento estão cobrando menos impostos dos produtos agrícolas exportáveis**



Fonte: Anderson, prestes a ser publicado.

Nota: A taxa nominal de assistência é uma medida dos preços da produção interna com relação aos preços na fronteira, o que também leva em conta os subsídios aos insumos internos.

da ajuda à agricultura. Mas esse impacto é heterogêneo entre produtos e países. Com a total liberalização do comércio, estima-se que os preços internacionais dos produtos agrícolas básicos aumentem em média de 5,5%, enquanto os preços do algodão deverão crescer de 21% e o das sementes oleaginosas de 15%. Isso gera preocupação especial para os países importadores de alimentos com rigorosas limitações de divisas, como Burundi, Ruanda e Níger. Os países de baixa renda que exportam algodão ou sementes oleaginosas, como Chade, Sudão, Burkina Fasso, Mali e Benin, deverão beneficiar-se. Entre os maiores ganhadores em potencial estão o Brasil, a Tailândia e o Vietnã.

A Rodada de Doha de negociações comerciais precisa ser concluída com urgência, especialmente para eliminar distorções, tais como os subsídios dos EUA ao algodão, que são prejudiciais aos países mais pobres. São necessárias políticas e programas complementares (inclusive ajuda ao comércio) para compensar os perdedores (programas de transferência) e facilitar os ajustes rápidos e iguais por parte dos pequenos proprietários às vantagens comparativas emergentes (investimentos em bens públicos e reformas institucionais).

A economia política determinará o ritmo e a extensão de outras reformas no comércio, preços e despesas públicas. A filiação à Organização Mundial do Comércio (OMC) pode ajudar a acelerar a reforma e a mídia local pode divulgar os custos dos contribuintes e incidência desigual de ganhos. Em alguns casos, a negociação de acordos e os esquemas de compensação para os perdedores podem

ser eficazes – como nas reformas da política do arroz no Japão, as reformas do açúcar na UE e as reformas para alimentos básicos no México em 1990. A união das reformas agrícolas internas com um conjunto mais amplo de reformas de âmbito econômico pode aumentar a probabilidade de êxito, como ocorreu em muitos países em desenvolvimento nas décadas de 1980 e 1990, mas essas reformas continuam incompletas no que tange à agricultura. As reformas de outros subsídios, tais como energia elétrica gratuita para os agricultores indianos, continuam paralisadas em negociações clientelistas com elevados custos para a eficiência e o meio ambiente.

A resposta para melhores incentivos de preços depende de investimentos públicos na infra-estrutura de mercado, nas instituições e nos serviços de apoio. Mas a qualidade dos gastos públicos é muitas vezes baixa e precisa ser melhorada. Em alguns países, os subsídios não-estratégicos chegam à metade do orçamento público para a agricultura. Para mobilizar o apoio político ao melhor uso dos gastos públicos em agricultura, um passo inicial é a maior divulgação pública e a transparência da alocação orçamentária e da análise dos impactos.

**Fazer os mercados de produtos e de insumos funcionarem melhor.** Com importantes mudanças estruturais nos mercados agrícolas e a entrada de novos atores fortes, uma questão-chave para o desenvolvimento é o aumento da participação dos pequenos proprietários e a garantia dos impactos do crescimento agrícola que reduzem a pobreza. Há diferentes opções em todo o espectro de mercados.

*Mercados de alimentos básicos.*  A redução dos custos das transações e dos riscos nos mercados de alimentos básicos pode promover um crescimento mais rápido e beneficiar as pessoas de baixa renda. Além dos investimentos em infra-estrutura, as inovações promissoras incluem as trocas de produtos básicos, sistemas de informações do mercado baseados no rádio rural e nos sistemas de mensagens rápidas, recebimentos dos depósitos e ferramentas de gestão baseadas no mercado.

Uma questão especialmente difícil nos mercados de alimentos é como manejar a volatilidade dos preços dos alimentos básicos politicamente sensíveis em países onde são responsáveis por uma grande parcela dos gastos dos consumidores. Se o alimento básico for comercializável, o seguro por meio de contratos futuros transacionados em bolsa pode algumas vezes gerenciar os riscos dos preços, como para os países ou os comerciantes do sul da África que usam a bolsa de mercadorias da África do Sul. A gestão do risco pode também ser ampliada por meio de fronteiras mais abertas e pelo comércio privado, como na gestão bem-sucedida da escassez de arroz causada pela inundação em Bangladesh em 1998. Mas a maioria dos alimentos básicos nos países baseados na agricultura é apenas parcialmente comercializável e muitos países sujeitos a choques climáticos freqüentes administram as reservas públicas de grãos de modo a reduzir a instabilidade dos preços – com sucesso irregular. Os elevados riscos da volatilidade dos preços continuam tanto para os agricultores quanto para os consumidores em muitos países baseados na agricultura e as redes de segurança eficazes continuarão a ser importantes até que as rendas aumentem ou o desempenho do mercado melhore.

*Exportações brutas tradicionais.*  A longa tendência de queda nos preços do mercado mundial de produtos de exportação tradicionais como café e algodão ameaça a subsistência de milhões de produtores. A redução dos impostos e a maior liberalização dos mercados de exportação aumentaram os rendimentos em muitos ambientes. Mas esses mercados liberalizados exigem um novo papel para o governo, particularmente na regulamentação de operações de comercialização justas e eficientes. Nos países em que isso foi feito, a produção e a qualidade melhoraram – como no caso do algodão no Zâmbia, onde a produção triplicou. É também extremamente importante aumentar a produtividade das exportações, conforme demonstra a recente

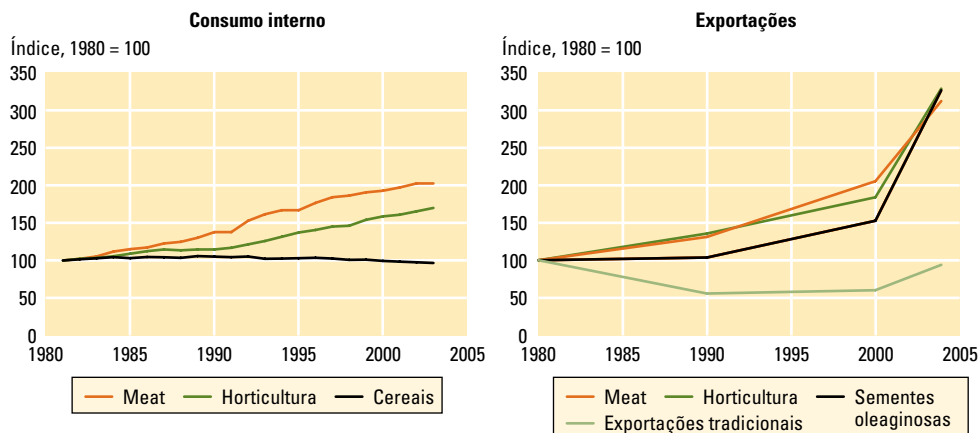
experiência bem-sucedida de Gana com o cacau. A melhoria da qualidade e o comércio equitativo podem abrir novas oportunidades para mercados mais lucrativos para alguns pequenos proprietários.

*Mercados de alto valor.*  Também é possível aumentar a participação dos pequenos proprietários nos mercados de alto valor, tanto no âmbito global quanto interno, inclusive na revolução dos supermercados que ocorre em muitos países. Os mercados de alto valor para consumo interno são os mercados agrícolas que mais crescem na maioria dos países em desenvolvimento, com uma expansão de 6-7% ao ano impulsionada pelos produtos de origem animal e pela horticultura (Figura 6, pg. 13). Frutas e vegetais, frescos e processados, peixe e seus derivados, carne, frutas secas, temperos e floricultura são hoje responsáveis por 43% das exportações agroalimentares dos países em desenvolvimento, no valor de cerca de US\$ 138 bilhões em 2004. À medida que as rendas crescem, aumenta o domínio dos supermercados nas vendas internas no varejo de produtos agrícolas – chegando a 60% em alguns países da América Latina.

Os impactos desse crescimento sobre a pobreza dependem de como a população rural participa dos mercados de alto valor, quer diretamente, como produtores (como em Bangladesh) ou por intermédio do mercado de trabalho (como no Chile). O aumento da participação dos pequenos proprietários necessita de infra-estrutura de mercado, melhoria da capacidade técnica dos agricultores, instrumentos de gestão do risco e de ação coletiva via organizações de produtores. A abordagem dos rigorosos padrões sanitários e fitossanitários dos mercados globais é um desafio ainda maior. O bom desempenho depende de esforços conjuntos públicos e privados em política (legislação de segurança alimentar), pesquisa (avaliação do risco, melhores práticas), infra-estrutura (mecanismos de processamento das exportações) e supervisão (fiscalização de doenças).

*Mercados de insumos.*  Especialmente no que diz respeito a sementes e fertilizantes, as falhas dos mercados continuam disseminadas na África Subsaariana devido aos elevados custos das transações, aos riscos e às economias de escala. Portanto, o baixo grau de utilização de fertilizantes é uma das principais restrições ao aumento da produtividade agrícola na África Subsaariana. O interesse renovado nos subsídios aos fertilizantes precisa focar

**Figura 6. O consumo interno e as exportações de produtos de alto valor dos países em desenvolvimento estão crescendo rapidamente.**



Fonte: <http://faostat.fao.org>, consultado em junho de 2007 e <http://comtrade.un.org>

as soluções sustentáveis para as falhas do mercado. As abordagens de “comércio inteligente” para revitalizar os mercados de insumos agrícolas incluem cupões específicos para permitir que os agricultores adquiram insumos e estimular a procura nos mercados privados, além de doações compatíveis para garantir as despesas de determinados custos iniciais de registro de distribuidores privados para os mercados de insumos.

Como qualquer outro subsídio, os subsídios aos insumos devem ser usados com cautela porque têm elevados custos de oportunidade para os bens públicos produtivos e despesas sociais, além de criarem o risco de apropriação política e irreversibilidade. Mas com o uso criterioso dos subsídios, é possível garantir as despesas dos riscos da adoção inicial de novas tecnologias e alcançar economias de escala nos mercados para reduzir os preços dos insumos. Os subsídios precisam fazer parte de uma estratégia abrangente para a melhoria da produtividade e precisam ter opções de saída confiáveis.

**Melhorar o acesso aos serviços financeiros e reduzir a exposição aos riscos não-assegurados.** As restrições financeiras continuam muito disseminadas na agricultura, são dispendiosas e distribuídas de forma desigual, limitando cruelmente a capacidade de competir dos pequenos proprietários. As restrições financeiras decorrem da falta de posse de bens que possam servir de garantia (racionamento da riqueza) e da relutância em colocar os ativos em risco como garantia quando eles são vitais para a subsistência (racionamento do risco). O encerramento das linhas de crédito especiais para a agricultura

por meio de programas públicos ou de bancos estatais deixou grandes hiatos nos serviços financeiros que, em grande parte, ainda não foram preenchidos apesar das numerosas inovações institucionais.

**Financiamento rural.** A revolução do microfinanciamento, que fornece acesso ao crédito sem garantia formal, abriu o acesso a empréstimos para milhões de pessoas de baixa renda, especialmente mulheres, mas não atingiu a maioria das atividades agrícolas, exceto nas atividades de grande volume de vendas, tais como pequenos animais e horticultura. Entretanto, a abrangência dos produtos financeiros disponíveis para as pessoas de baixa renda da zona rural ampliou-se para incluir poupança, transferências de dinheiro, serviços de seguros e opções de arrendamento. Com o surgimento das cadeias de suprimento integradas e da agricultura por contrato, a intermediação financeira por agentes interligados está se tornando mais comum. As tecnologias da informação estão reduzindo os custos das transações e tornando os empréstimos menos dispendiosos nas áreas rurais, por exemplo, com o uso de cartões de crédito agrícola para a compra de insumos ou de telefones celulares para executar transações bancárias. Os serviços de comunicação de crédito que cobrem as instituições de microfinanciamento e o plano inferior dos bancos comerciais também ajudam os pequenos proprietários a se beneficiarem da reputação que constroem como mutuários de microfinanciamento para ter acesso a empréstimos maiores e mais comerciais. Muitas dessas inovações ainda estão no estágio piloto e necessitam de avaliação e ampliação

para fazer uma verdadeira diferença para a competitividade dos pequenos proprietários.

*Gerenciamento do risco.* A exposição aos riscos não-segurados – em consequência dos desastres naturais, choques à saúde, alterações demográficas, volatilidade dos preços e alteração das políticas – tem elevados custos para a eficiência e a prosperidade dos domicílios rurais. Para gerenciar a exposição a esses riscos, os agricultores têm de renunciar a atividades com previsão de rendas mais elevadas. A venda de ativos para sobreviver aos choques pode ter altos custos no longo prazo porque a descapitalização (venda a qualquer preço de terra e da pecuária) cria irreversibilidades ou retarda a recuperação da propriedade dos ativos agrícolas. Além disso, a educação e a saúde dos filhos podem sofrer consequências de longo prazo quando as crianças são retiradas da escola em resposta aos choques ou são expostas a períodos precoces de desnutrição, acarretando transferências de pobreza entre gerações.

Apesar das inúmeras iniciativas, houve pouco progresso na redução dos riscos não-segurados na agricultura de pequena escala. Os esquemas de seguro administrados pelo Estado demonstraram ser muito ineficientes. O seguro baseado em índices para o risco de secas, que estão agora sendo ampliados por iniciativas privadas na Índia e em outros países, pode reduzir os riscos para mutuários e mutuantes e destravar o financiamento agrícola. No entanto, essas iniciativas provavelmente não atingirão uma massa crítica a menos que exista algum elemento de subsídio para, no mínimo, cobrir os custos iniciais.

*Melhorar o desempenho das organizações de produtores.* A ação coletiva das organizações de produtores pode reduzir os custos das transações nos mercados, conseguir algum peso no mercado e ter maior representação nos fóruns de políticas nacionais e internacionais. As organizações de produtores são essenciais para os pequenos proprietários alcançarem competitividade. Elas tiveram uma expansão significativamente rápida em número e filiação, sempre procurando preencher a lacuna deixada pela saída do Estado do comércio, do fornecimento de insumos e do crédito e do aproveitamento de aberturas democráticas que permitem maior participação da sociedade civil na governança. Entre 1982 e 2002 o percentual de vilas com organizações de produtores aumentou de 8% para 65% no Senegal e de 21% para 91% em Burkina Fasso.

A Rede Indiana de Cooperativas de Laticínios tem 12,3 milhões de membros, muitos deles sem terra e mulheres. Eles produzem 22% do suprimento total de leite da Índia.

Apesar dos muitos êxitos, a eficácia das organizações de produtores é frequentemente limitada por restrições legais, baixa capacidade gerencial, apropriação por parte da elite, exclusão das pessoas de baixa renda e não-reconhecimento como parceiros integrais pelo Estado. Os doadores e os governos podem auxiliar facilitando o direito de organização, treinando líderes e empoderando os membros mais fracos, particularmente as mulheres e os jovens agricultores. No entanto, o fornecimento dessa assistência sem a criação de dependência ainda é um desafio.

*Promover a inovação por intermédio da ciência e tecnologia.* Impulsionado pela rápida expansão do investimento privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D), o hiato do conhecimento entre países industrializados e países em desenvolvimento está se ampliando. Somando-se o setor público com o privado, os países em desenvolvimento investem apenas um nono do que os países industrializados empregam em P&D para a agricultura como parcela do PIB agrícola.

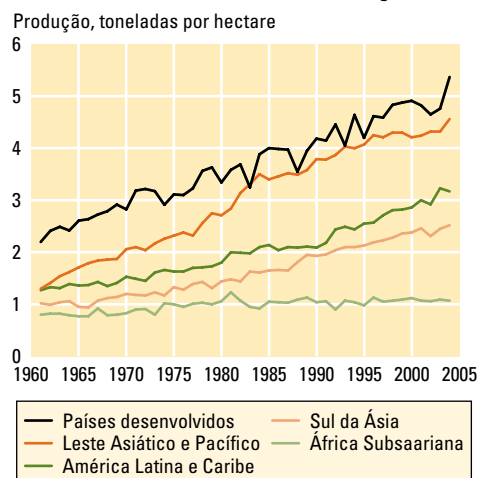
Para reduzir esse hiato, é preciso que um aumento significativo nos investimentos em P&D esteja no topo da agenda das políticas. Muitos investimentos nacionais e internacionais em P&D tiveram saldo altamente positivo, com uma taxa média de retorno interno de 43% nos 700 projetos de P&D avaliados nos países em desenvolvimento de todas as regiões. Mas os fracassos globais e nacionais de mercados e de governança resultam em sério subinvestimento em P&D e nos sistemas de inovação em geral, particularmente nos países baseados na agricultura. Embora tenha triplicado na China e na Índia nos últimos 20 anos, o investimento em P&D agrícola cresceu apenas um quinto na África Subsaariana (diminuindo em cerca da metade dos países).<sup>5</sup> Os países africanos têm uma desvantagem adicional pelo fato de a especificidade das suas características agroecológicas não permitir que eles se beneficiem tanto quanto as outras regiões das transferências internacionais de tecnologia. Além disso, a pequena dimensão de muitos desses países os impede de alcançar economias de escala em P&D agrícola. Os baixos investimentos em P&D e as pequenas transferências internacionais de tecnologia atuam em conjunto com a estagnação das produções de cereais na África Subsaariana, acarretando a ampliação do hiato de produção

com relação ao resto do mundo (Figura 7). O aumento substancial nos investimentos e a cooperação regional em P&D são urgentes para esses países.

O pequeno investimento é apenas parte do problema. Muitas organizações públicas de pesquisa enfrentam graves limitações de liderança, gestão e recursos financeiros que requerem atenção urgente. Mas os mercados de valor mais elevado abrem novas oportunidades para que o setor privado promova a inovação em toda a cadeia de valor. Para aproveitá-las, geralmente são necessárias parcerias entre o setor privado, os agricultores e a sociedade civil no financiamento, desenvolvimento e adaptação da inovação. Com a disponibilidade de uma gama mais ampla de opções institucionais, é preciso avaliar melhor o que funciona bem e em quais contextos.

Outro desafio é reduzir os hiatos de renda e produtividade entre as regiões mais favorecidas e as menos favorecidas. Para estas últimas, são necessárias melhores tecnologias de gerenciamento do solo, da água e da pecuária e de sistemas agrícolas mais sustentáveis e mais flexíveis, que incluam variedades mais tolerantes a pragas, doenças e seca. As abordagens que exploram processos biológicos e ecológicos podem minimizar o uso de insumos externos, especialmente de produtos químicos para a agricultura. Entre os exemplos estão o plantio direto, o pousio melhorado, a adubação verde, conservação do solo, e controle de pragas mais baseado na biodiversidade e no controle biológico do que nos pesticidas. Como a maioria dessas tecnologias é específica a

**Figura 7 Aumentou o hiato na produção de cereais entre a África Subsaariana e as outras regiões.**



Fonte: <http://faostat.fao.org>, consultado em junho de 2007.

cada local, seu desenvolvimento e sua adoção requerem abordagens mais descentralizadas e participativas, associadas à ação coletiva por parte dos agricultores e comunidades.

Os avanços revolucionários da biotecnologia oferecem benefícios potencialmente amplos para os produtores de baixa renda e consumidores também de baixa renda. Mas os atuais investimentos em biotecnologia, concentrados no setor privado e orientados por interesses comerciais, têm impacto reduzido na produtividade dos pequenos proprietários e no mundo em desenvolvimento – exceção a isso é o algodão Bt na China e na Índia. O baixo investimento público em biotecnologia e o progresso lento da regulamentação dos possíveis riscos ambientais e à segurança alimentar restringem o desenvolvimento de organismos geneticamente modificados (OGMs) que poderiam ajudar as pessoas de baixa renda. Os possíveis benefícios dessas tecnologias serão perdidos, a menos que a comunidade internacional do desenvolvimento aumente drasticamente seu apoio aos países interessados.

**Tornar a agricultura mais sustentável – e provedora de serviços ambientais.** O espaço ambiental da agricultura tem sido grande, mas há muitas possibilidades de reduzi-lo. Desde a Cúpula da Terra no Rio em 1992, aceita-se em geral a tese de que a agenda da sustentabilidade ambiental é inseparável da agenda mais ampla da agricultura para o desenvolvimento. E o futuro da agricultura está intrinsecamente vinculado à melhor administração da base de recursos naturais da qual depende.

A agricultura, tanto intensiva quanto extensiva, enfrenta problemas ambientais – mas de tipos diferentes. A intensificação agrícola criou problemas ambientais com a redução da biodiversidade, má administração da água de irrigação, poluição agroquímica, além de custos para a saúde e mortes decorrentes de envenenamento por pesticidas. A revolução da pecuária tem seus próprios custos, especialmente nas áreas de alta densidade populacional, por meio da perda de animais e da disseminação de doenças como a gripe aviária. Muitas das áreas menos favorecidas estão sujeitas ao desmatamento, erosão do solo, desertificação e degradação dos pastos e das bacias hidrográficas. No planalto da África Oriental, a erosão do solo pode acarretar prejuízos à produtividade da ordem de 2%-3% ao ano, além de criar efeitos externos, como o assoreamento dos reservatórios.

A resposta não é diminuir o ritmo do desenvolvimento agrícola, mas buscar sistemas de produção mais sustentáveis e melhorar o fornecimento de serviços ambientais pela agricultura. Muitas inovações tecnológicas e institucionais promissoras podem tornar a agricultura mais sustentável com o mínimo de compensações envolvendo o crescimento e a redução da pobreza. As estratégias de gerenciamento da água em áreas irrigadas devem aumentar a produtividade da água, atendendo às exigências de todos os usuários (inclusive o meio ambiente) e reduzir a poluição da água e a exploração insustentável das águas subterrâneas. Essas estratégias dependem da remoção de incentivos ao desperdício de água, devolvendo a gestão da água a grupos de usuários locais, investindo em tecnologias melhores e regulamentando as externalidades de forma mais eficaz. A governança descentralizada na gestão da irrigação tem mais possibilidade de êxito se os contextos legais definirem com clareza as funções e direitos dos grupos de usuários e se a capacidade dos grupos para gerenciar a irrigação coletivamente aumentar.

Melhores tecnologias e melhores formas de gerenciar os modernos insumos agrícolas também podem tornar a agricultura alimentada pela chuva mais sustentável. Uma das maiores histórias de sucesso da agricultura das duas últimas décadas é o plantio direto. Essa abordagem funcionou na agricultura comercial da América Latina, entre os pequenos proprietários dos sistemas arroz-trigo do Sul da Ásia e em Gana. Nas regiões menos favorecidas, as abordagens baseadas nas comunidades para o gerenciamento dos recursos naturais, tais como o programa de gerenciamento das bacias hidrográficas na Anatólia Oriental da Turquia, representam uma promessa significativa. Como demonstram os dados de pesquisa realizada em 20 países, a participação ativa das mulheres nas organizações comunitárias aumenta a eficácia do gerenciamento dos recursos naturais e a capacidade de solucionar conflitos.

A obtenção correta de incentivos é o primeiro passo para o gerenciamento de recursos sustentáveis. A adoção generalizada de abordagens mais sustentáveis é geralmente prejudicada pela determinação inadequada de preços e políticas de subsídios e pelo não-gerenciamento das externalidades. O fortalecimento dos direitos de propriedade (como nos parques de agrossilvicultura no Níger) e o fornecimento de incentivos de longo prazo para o gerenciamento de recursos

naturais com benefícios não-agrícolas (tais como subsídios para a conservação do solo) são necessários nas áreas de agricultura intensiva e extensiva. Incentivos inadequados que estimulam a exploração de recursos – como os subsídios a culturas com uso intensivo de água que podem ocasionar o excesso de bombeamento de água subterrânea – devem ser reduzidos.

As reformas são geralmente difíceis do ponto de vista político. Uma melhor mensuração da água por meio de tecnologia (detecção remota), serviços de irrigação de melhor qualidade e maior responsabilização dos usuários de água podem gerar apoio político para reformas que, em outras condições, estariam estagnadas.

Os pagamentos por serviços ambientais podem ajudar a superar os fracassos do mercado no gerenciamento das externalidades ambientais. A proteção de bacias hidrográficas e de florestas cria serviços ambientais (água potável limpa, fluxos de água estáveis para sistemas de irrigação, seqüestro do carbono e proteção da biodiversidade) pelos quais os fornecedores devem ser compensados mediante pagamentos efetuados pelos beneficiários desses serviços. O interesse vem aumentando, particularmente na América Latina. Na Nicarágua, os pagamentos proporcionaram uma redução na área de pastos degradados e safras anuais de mais de 50% em favor do silvipastoreio, metade dele por agricultores de baixa renda. A certificação ambiental de produtos também permite aos consumidores pagarem pela gestão ambiental sustentável, quando praticada nos termos do comércio solidário ou do café plantado à sombra.

*A urgência de lidar com a mudança climática.* As pessoas de baixa renda que dependem da agricultura são as mais vulneráveis à mudança climática. Os crescentes fracassos das safras e mortes de animais já estão impondo elevados prejuízos econômicos e minando a segurança alimentar em algumas regiões da África Subsaariana e serão muito mais graves com a continuação do aquecimento global. Secas mais freqüentes e a crescente escassez de água podem devastar grandes áreas dos trópicos e prejudicar a água de irrigação e água potável em comunidades inteiras que já são pobres e vulneráveis. A comunidade internacional deve ampliar urgentemente o seu apoio para tornar os sistemas agrícolas das pessoas de baixa renda “à prova do clima”, particularmente nos trópicos, nas regiões do Himalaia e nos

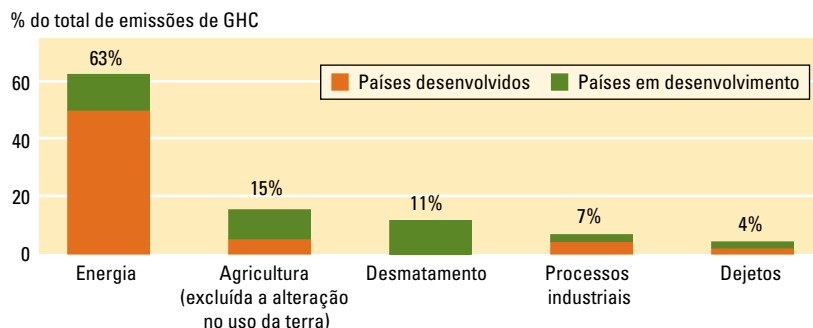
Andes. Com base no princípio do poluidor pagador, é responsabilidade dos países mais ricos compensar os pobres pelos custos de adaptação. Até agora, os compromissos globais com os fundos de adaptação existentes têm sido totalmente inadequados.

Agricultura dos países em desenvolvimento e o desmatamento também são importantes fontes de emissão de gases do efeito estufa: estima-se que contribuam com 22% e até 30% do total de emissões, mais da metade proveniente do desmatamento provocado, em grande parte, pela invasão agrícola (13 milhões de hectares desmatados por ano em todo o mundo) (Figura 8).<sup>6</sup> Os esquemas de comércio de carbono – especialmente se sua cobertura for ampliada para fornecer financiamento destinado a evitar o desmatamento e o sequestro do carbono do solo (por exemplo, lavoura de conservação) – oferecem um importante potencial inexplorado para reduzir as emissões da mudança do uso da terra na agricultura. Alguns progressos nas práticas de gerenciamento da terra e do gado (por exemplo, lavoura de conservação e agrosilvicultura) são geralmente situações ganha-ganha: após os investimentos iniciais, podem proporcionar sistemas agrícolas mais produtivos e sustentáveis.

*Biocombustíveis – uma oportunidade e um desafio.* Novas e promissoras oportunidades para atenuar a mudança climática e criar grandes mercados novos para a agricultura surgiram por meio da produção de biocombustíveis, estimulada pelos elevados custos da energia. Mas poucos dos atuais programas de biocombustíveis são economicamente viáveis, além de poder representar riscos sociais (elevação dos preços dos alimentos) e ambientais (desmatamento). Até o momento, a produção nos países industrializados tem-se desenvolvido num contexto de altos impostos de proteção para os biocombustíveis e com grandes subsídios. Essas políticas prejudicam os países em desenvolvimento que são, ou podem vir a ser, produtores eficientes em novos e lucrativos mercados de exportação. Os consumidores de baixa renda também pagam preços mais elevados pelos alimentos básicos na medida em que os preços aumentam no mercado mundial diretamente, em consequência do desvio dos grãos para os biocombustíveis, ou indiretamente, devido à retirada da terra da produção de alimentos.

O Brasil é o maior e mais eficiente produtor de biocombustíveis do mundo, com base na sua produção de cana-de-açúcar de baixo

**Figura 8. A agricultura e o desmatamento contribuem fortemente para a emissão de gases causadores do efeito estufa.**



Fonte: Equipe WDR 2008 fundamentada nos dados da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática, [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int).

custo. Mas são poucos os outros países em desenvolvimento que podem ser produtores eficientes com as tecnologias atuais. As decisões das políticas sobre biocombustíveis precisam também considerar sistemas de regulamentação ou de certificação para atenuar o espaço ambiental potencialmente grande da produção de biocombustíveis. Um maior esforço nos investimentos públicos e privados em pesquisa é importante para desenvolver processos de produção mais eficientes e sustentáveis baseados em matérias-primas diferentes dos alimentos básicos.

### ***Indo além da agricultura: uma economia rural dinâmica e as aptidões para participar dela***

**Criação de empregos nas áreas rurais.** Com o rápido crescimento da população rural e a lenta expansão dos empregos na agricultura, a criação de empregos nas áreas rurais é um desafio imenso, que não é suficientemente reconhecido. Entre 45% e 60% da força de trabalho das áreas rurais estão envolvidos no mercado de trabalho agrícola e na economia não-agrícola da Ásia e América Latina. Apenas na África Subsaariana o emprego autônomo na agricultura ainda é de longe a atividade dominante para a força de trabalho rural, especialmente para as mulheres. Mas, com as populações rurais em rápido crescimento e a redução nos tamanhos das propriedades agrícolas, o problema do emprego nas áreas rurais também precisará ser abordado.

O mercado de trabalho rural oferece possibilidades de emprego para a população rural na nova agricultura e no setor rural não-agrícola. Mas as oportunidades são melhores para aqueles que possuem aptidões e as mulheres com níveis de educação mais baixos estão em desvantagem. A migração pode representar um nível de renda mais

elevado para os trabalhadores preparados e competentes enquanto, para outros, pode ser um simples deslocamento da pobreza para o ambiente urbano.

A prioridade da política é criar mais empregos, tanto na agricultura como na economia rural não-agrícola. Os ingredientes básicos de uma economia rural não-agrícola são uma agricultura em crescimento rápido e um bom clima de investimento. São fundamentais a criação de vínculo entre a economia local e os mercados mais amplos por meio da redução dos custos das transações, o investimento em infra-estrutura e o fornecimento de serviços profissionais e inteligência de mercado. Aglomerados (clusters) baseados na agricultura – empresas em uma área geográfica coordenadas para competir no atendimento a mercados dinâmicos – têm sido eficazes, com experiências bem documentadas para as exportações de produtos não-tradicionais do Vale do São Francisco, no Brasil, e para a produção de laticínios no Peru e Equador.

O verdadeiro desafio é auxiliar a transição da população rural para empregos com melhores salários. São necessárias regulamentações da mão-de-obra que ajudem a incorporar uma parcela maior de trabalhadores rurais no mercado formal e a eliminar a discriminação entre homens e mulheres. Educação, aptidões e empreendedorismo podem ser fomentados – com o fornecimento de incentivos aos pais para educarem melhor seus filhos, melhoria da qualidade das escolas e fornecimento de oportunidades em educação que sejam relevantes para os mercados de trabalho emergentes.

**Fornecimento de redes de segurança.** O fornecimento de assistência social aos pobres crônicos e transitórios pode aumentar a eficiência e o bem-estar. Os ganhos de eficiência decorrem da redução dos custos da gestão do risco e do risco de descapitalização de ativos em resposta aos choques. Os ganhos de bem-estar resultam do apoio aos pobres crônicos com ajuda alimentar e transferências de dinheiro. No Brasil, África do Sul e na maioria dos países da Europa e Ásia Central, os fundos de pensão rurais sem contribuição protegem os idosos, facilitam as transferências antecipadas de terra para as gerações mais jovens e aliviam aqueles que trabalham do ônus financeiro de prestar apoio aos idosos. Ficou demonstrado que essas políticas têm efeitos derivados importantes sobre a saúde e a educação dos netos dos pensionistas.

As redes de segurança, tais como os programas de obras públicas e a ajuda alimentícia ou transferência de dinheiro, também têm função de seguro na proteção

aos mais vulneráveis contra os choques. Esses programas precisam ser organizados de modo a não prejudicar o mercado de trabalho e a economia alimentar local não produzir desestímulo ao trabalho para os beneficiários, mas a ajudar “no momento certo” os mais necessitados. Com a mudança de ênfase dos governos e dos programas dos doadores nas duas últimas décadas para as transferências como instrumento de redução da pobreza e com a maior atenção dada à avaliação do impacto, muito se aprendeu sobre como direcionar e calibrar melhor esses programas para obter maior eficácia.

### **Qual é a melhor forma de implementar as agendas da agricultura para o desenvolvimento?**

A busca de uma agenda agrícola para o desenvolvimento de um país implica a definição do que fazer e como fazê-lo. O que fazer requer uma estrutura política fundamentada no comportamento dos agentes – produtores e suas organizações, setor privado nas cadeias de valor e do Estado. Como fazê-lo requer governança eficaz para reunir apoio político e capacidade de implementação, também baseados no comportamento dos agentes – o Estado, a sociedade civil, o setor privado, os doadores e as instituições globais.

**Definição de uma agenda da agricultura para o desenvolvimento**  
*Abertura e ampliação dos caminhos para sair da pobreza.* Os domicílios rurais buscam portfólios de atividades agrícolas e não-agrícolas que lhes permitam beneficiar-se das diferentes aptidões de cada membro e diversificar os riscos. Os caminhos para sair da pobreza podem ser via agricultura de pequena escala, emprego assalariado na agricultura, emprego autônomo ou assalariado na economia rural não-agrícola e êxodo das áreas rurais – ou alguma combinação desses fatores. As diferenças de gênero no acesso aos ativos e as restrições à mobilidade são determinantes importantes na escolha dos caminhos disponíveis.

Uma agricultura mais eficaz no apoio ao crescimento sustentado e à redução da pobreza começa com um clima sociopolítico favorável, governança adequada e fundamentos macroeconômicos sólidos. Requer, então, a definição de uma agenda para cada tipo de país baseada em uma combinação de quatro objetivos políticos – que formam um losango de políticas (Figura 9, pg. 19).

- *Objetivo 1.* Melhorar o acesso aos mercados e estabelecer cadeias de valor eficientes



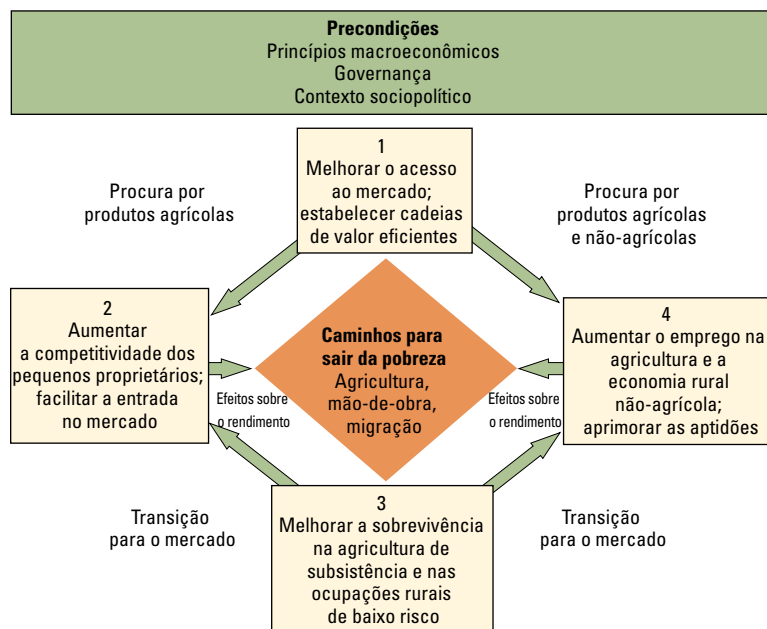
- **Objetivo 2.** Aumentar a competitividade dos pequenos proprietários e facilitar a entrada no mercado
- **Objetivo 3.** Melhorar a sobrevivência na agricultura de subsistência e em ocupações rurais que requerem poucas aptidões
- **Objetivo 4.** Aumentar o emprego na agricultura e na economia rural não-agrícola, além de aprimorar as aptidões

Ao usar a agricultura para o desenvolvimento, um país deve formular uma agenda com as seguintes características:

- **Precondições estabelecidas.** Sem paz social, governança adequada e fundamentos macroeconômicos sólidos, poucos elementos de uma agenda agrícola podem ser implementados com eficácia. Essa premissa básica quase nunca esteve presente nos países baseados na agricultura até meados da década de 1990, particularmente na África Subsaariana.
- **Abrangente.** A agenda combina os quatro objetivos do losango de políticas de acordo com o contexto do país e com base nos indicadores que ajudam a monitorar e avaliar o progresso no sentido de alcançar o objetivo de cada política.
- **Diferenciada.** As agendas diferem segundo o tipo de país, refletindo as diferenças de prioridades e condições estruturais entre os três mundos agrícolas. As agendas devem ser ainda ajustadas às especificidades dos países por meio de estratégias agrícolas nacionais com ampla participação dos grupos interessados.
- **Sustentável.** As agendas devem ser ambientalmente sustentáveis, tanto para reduzir a área ambiental da agricultura como para sustentar o futuro crescimento agrícola.
- **Viável.** Para serem implementadas e terem impacto significativo, as políticas e os programas devem atender às condições de viabilidade política, capacidade administrativa e viabilidade financeira.

**Países baseados na agricultura: como conseguir o crescimento e a segurança alimentar.** Os países da África Subsaariana respondem por mais de 80% da população rural dos países baseados na agricultura. Para eles, com limitações de capacidade para comercializar alimentos e de vantagem comparativa nos subsetores primários, o aumento da produtividade agrícola deve ser a base do crescimento econômico nacional, bem como o instrumento para a redução em

**Figura 9** Os quatro objetivos políticos da agenda da agricultura para o desenvolvimento formam um losango de políticas.



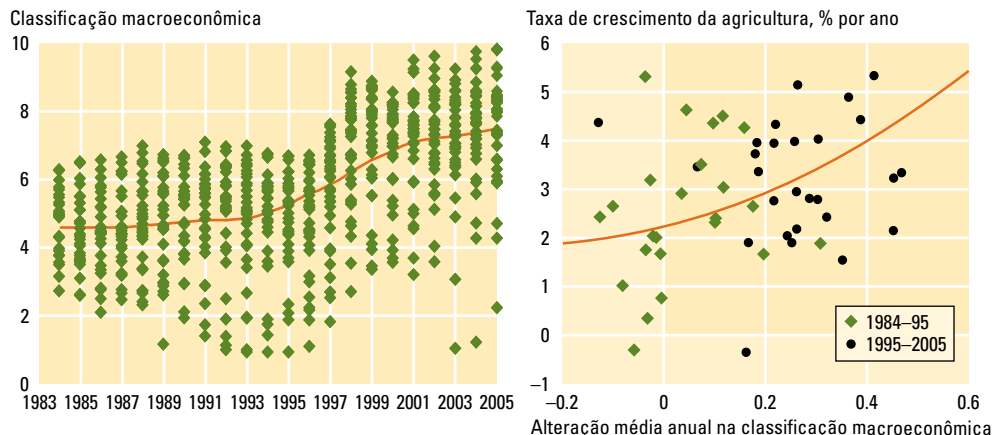
Fonte: Equipe do WDR 2008.

massa da pobreza e da segurança alimentar. Isso representa um enorme desafio para os governos e para a comunidade internacional, mas não existem outras alternativas para atingir sucesso e existem agora novas oportunidades que oferecem uma base para otimismo.

Quando as condições macroeconômicas e os preços dos produtos básicos melhoraram na África Subsaariana a partir de meados da década de 1990 (Figura 10, pg. 20), o crescimento agrícola registrou aceleração de 2,3% ao ano na década de 1980 para 3,8% entre 2001 e 2005. Onde havia crescimento, a pobreza na zona rural começou a cair – mas o rápido aumento da população está absorvendo grande parte desse ganho, reduzindo o crescimento agrícola per capita para 1,5%. Já é possível obter crescimento e redução da pobreza mais rápidos, mas serão necessários compromissos, aptidões e recursos.

A diversidade de condições locais na África Subsaariana produz uma grande variedade de sistemas agrícolas e a dependência de muitos tipos de alimentos básicos, o que sugere um caminho para o aumento da produtividade bastante diferente daquele da Ásia.<sup>7</sup> Embora dificulte o desenvolvimento de novas tecnologias, a diversidade oferece uma ampla gama de oportunidades para a inovação. A dependência da oportunidade e da quantidade das chuvas aumenta a

**Figura 10. O crescimento agrícola na África Subsaariana aumentou com a melhoria das condições macroeconômicas.**



Fonte: Equipe WDR 2008 fundamentada em dados do Guia Internacional do Risco dos Países, <http://www.icrgonline.com>.

Nota: A classificação macroeconômica é a média da classificação do saldo orçamentário, classificação da inflação e estabilidade da taxa de câmbio. Cada ponto representa um país.

vulnerabilidade aos choques climáticos e limita a capacidade para utilizar tecnologias conhecidas para melhorar a colheita. Mas o potencial inexplorado para armazenar água e utilizá-la com mais eficiência é imenso. Os pequenos países sem saída para o mar não conseguem, por si só, alcançar economias de escala nos mercados de produtos e em pesquisa e treinamento, o que torna a integração regional importante. A baixa densidade demográfica, que aumenta o custo da prestação de serviços de infra-estrutura e a perda de recursos humanos por causa do HIV/AIDS, impõe restrições adicionais.

A agenda para a África Subsaariana é a intensificação do crescimento por meio do aumento da competitividade dos pequenos proprietários em áreas de potencial médio e elevado, onde os retornos do investimento são maiores garantindo, ao mesmo tempo, a sobrevivência e a segurança alimentar dos agricultores de subsistência. A movimentação da agricultura requer a melhoria do acesso aos mercados e o desenvolvimento de modernas cadeias de mercado. Requer uma revolução da produtividade baseada nos pequenos proprietários e centrada nos alimentos básicos, mas que também inclua exportações tradicionais e não-tradicionais. São necessários investimentos de longo prazo no gerenciamento da água e do solo a fim de aumentar a flexibilidade dos sistemas agrícolas, especialmente para as pessoas que trabalham na agricultura de subsistência em ambientes remotos e arriscados. E exige o aproveitamento do crescimento agrícola para ativar a economia rural não-agrícola, produzindo bens e serviços não-comercializáveis. A agenda deve reconhecer

o papel sempre dominante das mulheres agricultoras, dos agroprocessadores e dos comerciantes nos mercados locais.

O contexto Subsaariano sugere quatro características distintas de uma agenda da política para o desenvolvimento. Primeiro, uma abordagem multisetorial deve compreender as sinergias entre tecnologias (sementes, fertilizante, raças de animais), gerenciamento sustentável da água e do solo, serviços institucionais (serviços de extensão, seguro, financeiros) e desenvolvimento do capital humano (educação, saúde) – todos vinculados ao desenvolvimento do mercado. Segundo, as ações para o desenvolvimento agrícola devem ser descentralizadas para se ajustarem às condições locais. Incluem abordagens conduzidas pela comunidade nas quais as mulheres, que representam a maioria dos agricultores da região, desempenham papel de liderança. Terceiro, as agendas devem ser coordenadas entre os países para fornecer um mercado amplo e alcançar economias de escala em serviços como P&D. Quarto, para manter o crescimento as agendas devem dar prioridade à conservação dos recursos naturais e à adaptação à mudança climática.

Essa agenda exigirá estabilidade macroeconômica, políticas para melhorar os incentivos aos produtores e favorecer comércio, além de um aumento drástico do investimento público – especialmente em infra-estrutura, estradas e comunicações para melhorar o acesso ao mercado e em P&D para abordar os diferentes cultivos e agroecologias da África, conforme proposto na Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.

O recente aumento repentino do crescimento da agricultura subsaariana foi o

resultado da melhoria nos incentivos de preços provenientes das reformas macroeconômicas e setoriais e dos preços mais elevados de produtos básicos. Como muitos países obtiveram os ganhos fáceis das reformas de preços, o crescimento no futuro terá que se basear mais no aumento da produtividade. A maior disposição dos governos, do setor privado e dos doadores para investir na agricultura subsaariana abre uma janela de oportunidade que não se deve perder.

**Países em transformação: redução das disparidades de renda entre as zonas rural e urbana e a pobreza das áreas rurais.** Nos países em transformação, com 2,2 bilhões de habitantes nas zonas rurais, dos quais 600 milhões de baixa renda, os setores não-agrícolas tiveram o crescimento mais rápido do mundo. O foco principal da agricultura para o desenvolvimento é reduzir as disparidades de renda entre as zonas rural e urbana e, ao mesmo tempo, evitar as armadilhas do subsídio e da proteção, desafios pouco abordados até o momento (Figura 11). Com uma crescente atenção política na ampliação das disparidades de renda, existem fortes pressões para se usar melhor as potencialidades da agricultura para o desenvolvimento.<sup>8</sup>

Nesses países, a agricultura está quase exclusivamente nas mãos dos pequenos proprietários. As contínuas pressões demográficas implicam a rápida redução dos tamanhos das propriedades agrícolas, que se tornam tão diminutas que podem comprometer a sobrevivência se não houver disponibilidade de oportunidades externas de renda. A concorrência relacionada ao acesso à água está acirrada, com a crescente procura das zonas urbanas e a deterioração da qualidade da água distribuída. À medida que

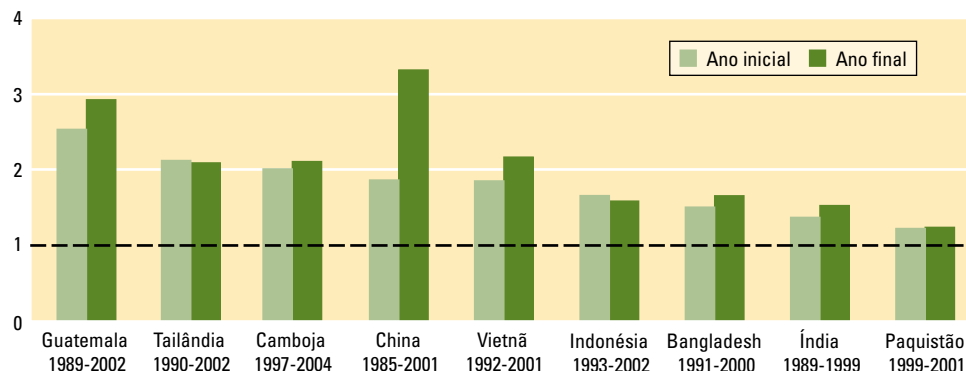
o lucro das atividades não-agrícolas aumenta, as pressões para tratar as disparidades de renda entre as regiões urbana e rural por meio de subsídios concorreria para as despesas fiscais, a um elevado custo de oportunidade para os bens públicos e as necessidades básicas rurais. Por outro lado, tratar essas disparidades por meio da proteção à importação elevaria os custos dos alimentos para as grandes massas de consumidores de baixa renda que são compradores líquidos de alimentos.

Por causa das pressões demográficas e das restrições de terras, a agenda para os países em transformação deve mobilizar em conjunto todos os caminhos para sair da pobreza: atividade agrícola, emprego na agricultura e na economia rural não-agrícola, além da migração. As perspectivas são boas para promover os rendimentos rurais e evitar a armadilha da proteção por meio de subsídios, se a vontade política puder ser obtida. Os mercados em rápida expansão de produtos de alto valor – especialmente hortaliças, aves, peixe e laticínios – oferecem uma oportunidade para diversificar os sistemas agrícolas e desenvolver um setor de agricultura em pequena escala competitivo e com mão-de-obra intensiva. Os mercados de exportação de produtos não-tradicionais também são acessíveis porque os países em transformação têm uma vantagem comparativa em atividades com mão-de-obra e gerenciamento intensivos. Muitos países têm níveis de pobreza elevados em regiões menos favorecidas que requerem melhor infra-estrutura e tecnologias adaptadas a essas regiões.

Para fazer frente ao desemprego rural, um objetivo complementar da política é a promoção de um setor rural não-agrícola dinâmico em cidades secundárias, vinculado tanto à agricultura como à economia urbana.

**Figura 11. A disparidade de renda entre as zonas rural e urbana aumentou na maioria dos países em transformação.**

Razão entre as rendas medianas rural e urbana



Fonte: Equipe WDR 2008, fundamentada em pesquisas representativas sobre domicílios.

A China levou a indústria até as cidades rurais, diversificando as rendas na zona rural, uma abordagem que poderia ser imitada em outros países em transformação. Em todos os países em transformação, a transferência de mão-de-obra para os setores dinâmicos da economia precisa ser acelerada por investimentos maciços em aptidões para esta geração e a próxima. As mudanças significativas que esta reestruturação encerra devem ser asseguradas por programas eficazes de redes de segurança de modo a permitir que as famílias assumam riscos ao passarem para as suas melhores opções. O êxito da solução do problema da disparidade nos países em transformação pode proporcionar uma significativa melhora da pobreza mundial.

*Países urbanizados: ligação dos pequenos proprietários com os modernos mercados de alimentos e fornecimento de bons empregos.* A meta maior é aproveitar a rápida expansão dos modernos mercados internos de alimentos e a explosão dos subsectores agrícolas para reduzir drasticamente a pobreza rural restante, obstinadamente elevada. Os países urbanizados, com 32 milhões de pessoas de baixa renda nas zonas rurais – que representam 39% de todos os seus pobres – estão passando pela revolução dos supermercados no mercado varejista de alimentos. Para os pequenos proprietários, a competitividade no abastecimento dos supermercados é um grande desafio que exige o cumprimento de padrões rígidos e o alcance de economia de escala na entrega. Para isso, são fundamentais organizações de produtores eficazes.<sup>9</sup> A incontrolável desigualdade de terras na América Latina também restringe a participação dos pequenos proprietários.

A melhoria do acesso dos pequenos proprietários aos ativos, especialmente à terra, e o aumento da sua participação em sociedades desiguais pode elevar o tamanho e a competitividade do setor de pequenos proprietários. Além da agricultura, estão sendo adotadas abordagens territoriais para promover o emprego local mediante a interligação entre agricultura e agroindústria rural e essas experiências precisam ser mais bem compreendidas para uma aplicação mais ampla. O crescimento agrícola é especialmente importante para melhorar o bem-estar em bolsões de pobreza geográficos com bom potencial agrícola. Para as regiões sem esse potencial, a transição de saída da agricultura e o fornecimento de serviços ambientais oferecem perspectivas melhores. Mas o apoio ao componente agrícola de sobrevivência dos

agricultores de subsistência continuará a ser imperativo por muitos anos.

### ***Implementação de uma agenda da agricultura para o desenvolvimento***

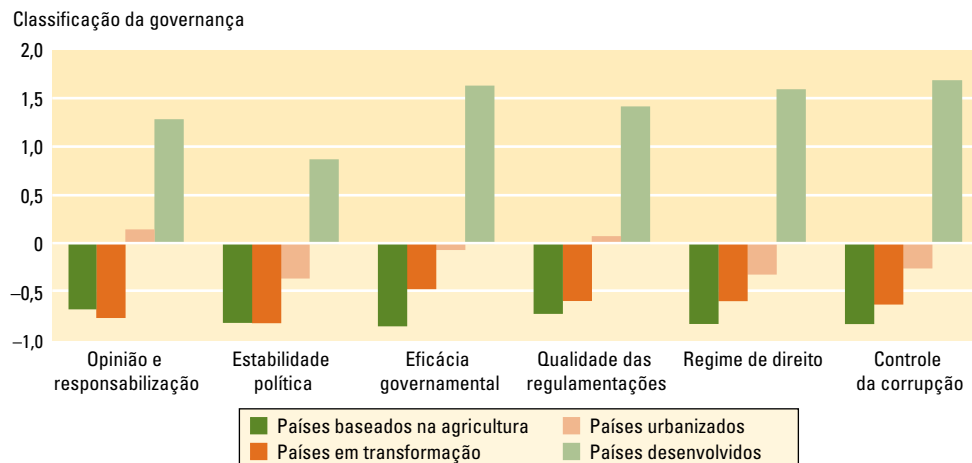
Há dois desafios à implementação da agenda da agricultura para o desenvolvimento. Um deles é o gerenciamento da economia política para que as políticas agrícolas superem as tendências históricas de subinvestimento e erros de investimento. O outro é o fortalecimento da governança para a implementação de políticas agrícolas, particularmente nos países baseados na agricultura e países em transformação onde a governança recebe classificações ruins (Figura 12, pg. 23).

A pouca atenção dada a esses dois desafios para a economia política e a governança foi um importante motivo pelo qual várias recomendações-chave do “*Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*” para a agricultura não foram totalmente implementadas, particularmente aquelas sobre a liberalização do comércio, maiores investimentos em infraestrutura e P&D na África e melhor prestação de serviços de saúde e educação para as populações rurais.

*O futuro promete ser mais promissor para uma agricultura para o desenvolvimento.* As perspectivas são mais favoráveis hoje do que em 1982. A tendência anti-agricultura das políticas macroeconômicas foi reduzida graças às reformas econômicas mais amplas. A agricultura deverá beneficiar-se de outras reformas gerais de governança que estão agora em destaque na agenda, tais como descentralização e reformas na gestão do setor público. Mas as reformas específicas sobre o uso da agricultura para o desenvolvimento ainda não foram amplamente implementadas.

Existem também evidências de que a economia política está mudando de maneira favorável à agricultura e ao desenvolvimento rural. Tanto as organizações rurais da sociedade civil quanto o setor privado nas cadeias de valor da agricultura são mais fortes do que eram em 1982. O setor privado de agronegócios tornou-se mais vibrante, especialmente nos países em transformação e urbanizados. Novos atores fortes entraram nas cadeias de valor da agricultura e têm interesse econômico em um setor agrícola dinâmico e próspero, além de influenciar os assuntos políticos. Embora somente essas condições melhores não garantam o uso mais bem-sucedido da agricultura para o desenvolvimento – os pequenos proprietários devem ser ouvidos em assuntos políticos e os

**Figura 12. Países baseados na agricultura e países em transformação recebem classificações baixas em governança.**



Fonte: Kaufmann, Kraay e Mastruzzi 2006.

formuladores de políticas e doadores devem aproveitar as novas oportunidades.

*Novas funções para o Estado.* As falhas do mercado são generalizadas, especialmente nos países baseados na agricultura, e existe uma necessidade para a política pública de garantir resultados sociais desejáveis. O Estado tem uma função no desenvolvimento do mercado – o fornecimento de bens públicos essenciais, a melhoria do clima de investimento para o setor privado – e um melhor gerenciamento dos recursos naturais com o lançamento de incentivos e atribuição de direitos de propriedade.

É preciso com urgência reforçar a capacidade do Estado em suas novas funções de coordenação entre os setores e parceria com o setor privado e a sociedade civil para a implementação das agendas agrícolas para o desenvolvimento. Na maioria dos países, os ministérios da agricultura necessitam de reformas de grande alcance para redefinir suas funções e desenvolver novas capacidades. Novos modelos estão começando a surgir. Uganda foi a pioneira na contratação de serviços externos de auditoria em agricultura, dando às organizações de produtores voz ativa na concessão de contratos.

*Fortalecimento da sociedade civil e da democracia.* O “terceiro setor” – comunidades, organizações de produtores e de outros grupos interessados, além de organizações não-governamentais (ONGs) – podem melhorar a representação das pessoas pobres da zona rural e, ao fazê-lo,

melhorar a governança. As organizações de produtores podem dar expressão política aos pequenos proprietários e responsabilizar os formuladores de políticas e os órgãos implementadores por meio da participação na formulação de políticas agrícolas, monitoramento do orçamento e participação na implementação da política. No Senegal, o *Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux*, uma organização que protege as organizações de produtores, atua no desenvolvimento e implementação de estratégias e políticas agrícolas nacionais. A liberdade de associação, imprensa livre e investimento no capital social das organizações rurais, inclusive organizações de mulheres, são importantes para essas estratégias do lado da procura de melhoria da governança.

*Uma combinação de serviços centralizados e descentralizados.* Por aproximar o governo das populações rurais, a descentralização tem o potencial para lidar com os aspectos localizados e heterogêneos da agricultura, especialmente por extensão. Mas nem todos os serviços agrícolas devem ser descentralizados, pois alguns como a pesquisa científica e a fiscalização de doenças animais têm importantes economias de escala. As instituições descentralizadas precisam abordar a apropriação por parte da elite e a exclusão social que geralmente prevalecem nas sociedades agrárias. Na Índia, a reserva de assentos para mulheres nos conselhos locais ajudou a direcionar melhor os investimentos públicos para as necessidades específicas de

gênero. Em outros lugares, a corrupção foi reduzida pelos sistemas de monitoramento de base, auditorias do governo com resultados divulgados pela mídia e uso de tecnologias da informação e da comunicação para manter registros e compartilhar informações.

O desenvolvimento conduzido pela comunidade (DCC) pode explorar o potencial das comunidades rurais – seu conhecimento local, criatividade e capital social. A descentralização e o DCC geralmente contribuem para a agenda da agricultura para o desenvolvimento de forma seqüencial, focando primeiro nos serviços básicos e os bens públicos e participando das atividades geradoras de renda depois que as necessidades mais básicas tiverem sido atendidas. O desenvolvimento territorial pode ajudar a gerenciar projetos econômicos com uma escala mais ampla do que a abordagem DCC.

*Melhoria da eficácia dos doadores.* Nos países baseados na agricultura, os doadores são extraordinariamente influentes. Em 24 países subsaarianos, as contribuições dos doadores representam no mínimo 28% dos gastos com desenvolvimento agrícola – e mais de 80% em alguns países. As estratégias agrícolas comandadas pelo país e as estratégias mais amplas de redução da pobreza oferecem uma estrutura para os doadores alinharem sua ajuda ao setor agrícola e entre elas, usando os sistemas de despesas públicas e aquisições como mecanismos para a implementação de programas. No nível regional, o Programa Amplo de Desenvolvimento Agrícola Africano fornece as prioridades para a coordenação dos investimentos dos doadores. Embora esses esforços nacionais e regionais forneçam os contextos institucionais para o apoio dos doadores à agricultura, o progresso na implementação tem sido lento.

*Reforma das instituições globais.* A agenda da agricultura para o desenvolvimento não pode ser executada sem mais e melhores compromissos. E as principais tarefas globais do Século XXI – acabar com a fome e a pobreza, sustentar o meio ambiente, fornecer segurança e gerenciar a saúde mundial – não serão realizadas sem a agricultura. A agenda global para a agricultura tem múltiplas dimensões: definição de regras justas para o comércio internacional, acordo sobre padrões para os produtos e direitos de propriedade intelectual, fornecimento de novas tecnologias favorecendo as pessoas de baixa renda, evitar externalidades negativas como doenças de animais, conservação da biodiversidade do

mundo e atenuação e adaptação à mudança climática.

Com seu pouco foco setorial, as instituições globais criadas para a agricultura no Século XX, apesar de suas muitas realizações, estão mal preparadas para abordar as atuais agendas inter-relacionadas e multissetoriais. São necessárias reformas institucionais e inovações para facilitar uma maior coordenação entre os órgãos internacionais e com os novos atores da arena global, inclusive a sociedade civil, o setor de negócios e a filantropia.

A implementação da agenda global exige uma combinação de disposições institucionais. Instituições especializadas, tais como o Grupo Consultivo em Pesquisas Agrícolas Internacionais, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola podem fornecer apoio e compromisso de longo prazo melhorando sua eficiência e a coordenação entre os órgãos. Redes intersetoriais, específicas para cada questão, podem reagir rapidamente a emergências como o controle da gripe aviária e aproveitar oportunidades emergentes, como a biofortificação por meio de sementes melhoradas com nutrientes. Em outros casos, a incorporação de prioridades globais – tais como a adaptação à mudança climática – à maior ajuda dos doadores à agricultura poderá funcionar melhor. O cumprimento da agenda internacional não é apenas uma questão de interesse próprio, que se estende de forma abrangente em um mundo global, mas é também uma questão de equidade e justiça entre os mundos desenvolvido e em desenvolvimento e entre a atual e a futura geração.

### *E agora? A caminho da implementação*

Se o mundo estiver comprometido com a redução da pobreza e com o alcance do crescimento sustentável, as forças da agricultura para o desenvolvimento devem ser liberadas. Mas não existem fórmulas mágicas. O uso da agricultura para o desenvolvimento é um processo complexo. Requer consultas abrangentes no âmbito dos países para adaptar as agendas e definir as estratégias para a implementação. Requer também fazer com que a agricultura trabalhe em harmonia com outros setores e com atores no nível local, nacional e global. Exige a formulação de capacidade para os pequenos proprietários e suas organizações, para o agronegócio privado e o Estado. Exige instituições para ajudar a agricultura a servir ao desenvolvimento e tecnologias para o uso sustentável dos

recursos naturais. E exige a mobilização do apoio político, das diferentes habilidades e de recursos.

Cresce entre os governos e os doadores o reconhecimento de que a agricultura deve ser um elemento de destaque na agenda do desenvolvimento, seja para proporcionar crescimento nos países baseados na agricultura ou para reduzir a pobreza na zona rural

e abordar a agenda ambiental em outros lugares. As melhores oportunidades e a maior disposição que existe hoje para investir na agricultura geram o otimismo de que as agendas da agricultura para o desenvolvimento possam avançar. A janela de oportunidade que isso oferece não deve ser perdida, pois o sucesso fornecerá ótimos frutos para as Metas de Desenvolvimento do Milênio e além.

## Notas

1. As últimas cifras mundiais da pobreza na zona Rural são para 2002.
2. Banco Mundial 1982.
3. Em grande parte do mundo em desenvolvimento os pequenos proprietários são definidos como aqueles que administram uma propriedade agrícola de 2 hectares, ou menos.
4. Hayami 2005.
5. Pardey e outros 2006.
6. A melhor estimativa da contribuição das emissões causadas pela mudança no uso da terra (principalmente pelo desmatamento) é de 20%, com uma variação provável entre 10% e 30% (Watson e outros, 2000).
7. Staatz e Dembele 2007.
8. Vyas 2007.
9. Reardon e Berdegue 2006.

## Referências

- Anderson, Kym, ed. *Forthcoming. Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective*. London e Washington, DC: Palgrave Macmillan e Banco Mundial.
- Banco Mundial. 1982. *World Development Report 1982: Agriculture and Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- . 2006. *World Development Indicators*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Fan, Shenggen, ed. No prelo. *Public Expenditures, Growth, and Poverty in Developing Countries: Issues, Methods and Findings*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hayami, Yujiro. 2005. *An Emerging Agriculture Problem in High-Performing Asian Economies*. Trabalho apresentado na 5ª Conferência da Sociedade Asiática de Agrônimos (Discurso do Presidente), Zahedan, Irã, 29 de agosto.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay e Massimo Mastruzzi. 2006. *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2005*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ligon, Ethan e Elisabeth Sadoulet. 2007. *Estimating the Effects of Aggregate Agricultural Growth on the Distribution of Expenditures*. Documento básico preparado para o *Relatório sobre o Desenvolvimento do Milênio 2008*.
- Pardey, Philip G., Nienke M. Beintema, Steven Dehmer e Stanley Wood. 2006. *Agricultural Research: A Growing Global Divide?* Food Policy Report 17. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Ravallion, Martin, Shaohua Chen e Prem Sangraula. 2007. “New Evidence on the Urbanization of Global Poverty.” Documento básico preparado para o *Relatório sobre o Desenvolvimento do Milênio 2008*.
- Reardon, Thomas e Julio A. Berdegue. 2006. “The Retail-Led Transformation of Agrifood Systems and Its Implications for Development Policies.” Documento básico preparado para o *Relatório sobre o Desenvolvimento do Milênio 2008*.
- Rosegrant, Mark W., Siwa Msangi, Timothy Sulser e Claudia Ringler. 2007. “Future Scenarios for Agriculture: Plausible Futures to 2030 and Key Trends in Agricultural Growth.” Documento básico preparado para o *Relatório sobre o Desenvolvimento do Milênio 2008*.
- Staatz, John e Niama Nango Dembele. 2007. “Agriculture for Development in Sub-Saharan Africa.” Documento básico preparado para o *Relatório sobre o Desenvolvimento do Milênio 2008*.
- Vyas, Vijay Shanker. 2007. “Marginalized Sections of Indian Agriculture: The Forgotten Millions.” Institute of Development Studies, Jaipur, Rajasthan, Índia.
- Watson, Robert T., Ian R. Noble, Bert Bolin, N. H. Ravindranath, David J. Verardo e David J. Dokken. 2000. *IPCC Special Report on Land Use, Land-Use Change and Forestry*. Genebra: Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC). Disponível on-line em [http://www.grida.no/climate/ipcc/land\\_use/index.htm](http://www.grida.no/climate/ipcc/land_use/index.htm).





## ORDERING INFORMATION

# World Development Report 2008: Agriculture for Development

TITLE	STOCK #	PRICE*	QTY	TOTAL
<b>World Development Report 2008: Agriculture for Development</b>				
Paperback. October 2007. ISBN 978-0-8213-6807-7.	D16807	US\$26		
Hardcover. October 2007. ISBN 978-0-8213-6808-4.	D16808	US\$50		

\* Geographic discounts apply - up to 75% in some countries. Please visit <http://publications.worldbank.org/discounts> for more information

\*\* Shipping and Handling charges within the US are US\$8.00 per order. If a purchase order is used, actual shipping will be charged. Outside of the US, customers have the option to choose between non-trackable airmail delivery (US\$7.00 per order plus US\$6.00 per item) and trackable couriered airmail delivery (US\$16.50 per order plus US\$8 per item).

Subtotal

Shipping & Handling\*\*

Total US\$

### PAYMENT METHOD

Orders from individuals must be accompanied by payment or credit card information. Credit cards accepted only for orders addressed to the World Bank. Check with your local distributor about acceptable credit cards. Please do not send cash.

(Please print)

Name \_\_\_\_\_

Title \_\_\_\_\_

Organization \_\_\_\_\_

Address \_\_\_\_\_

City \_\_\_\_\_

State \_\_\_\_\_ Zip/Postal Code \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

Phone \_\_\_\_\_

Fax \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Charge my:  American Express  Mastercard  Visa

Card no. \_\_\_\_\_

Expiration date \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Name \_\_\_\_\_  
(as it appears on the card)

Signature \_\_\_\_\_  
(required for all credit card charges)

Check no. \_\_\_\_\_ in the amount of \$ \_\_\_\_\_ is enclosed. When ordering directly from the World Bank, make check payable in U.S. funds only drawn on a U.S. bank to: The World Bank. Please send your check with your order.

**Institutional customers in the U.S. only:**

Bill me. Please include purchase order.

### To Order:

**World Bank Publications**

**[www.worldbank.org/publications](http://www.worldbank.org/publications)**

By mail: P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, USA

By phone: +1-703-661-1580 or 800-645-7247

By fax: +1-703-661-1501

Questions? E-mail us at [books@worldbank.org](mailto:books@worldbank.org)

SOURCE CODE  
OWDR08



**WORLD BANK**  
Publications

*The reference of choice on development*

