

Fomentando a Transformação Agrícola e do Sistema Alimentar em África

Antecedentes

Em Setembro de 1995, quarenta elaboradores de políticas e pesquisadores africanos reuniram-se em Abidjan, Côte d'Ivoire, para examinarem a experiência africana com a Transformação Agrícola e identificarem as acções necessárias para promovê-la. O Gabinete da USAID para o Desenvolvimento Sustentável no "Bureau for Africa" (AFR/SD) patrocinou o seminário em colaboração com o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), o Institut du Sahel (INSAH), e a Universidade Estatal de Michigan (MSU).

Os objectivos do seminário foram:

--Identificar **as políticas e os investimentos estratégicos** necessários à transformação da agricultura e do sistema alimentar¹ para estimular o crescimento económico em geral.

--Focar em **quem deve fazer o quê** -- identificar os papéis apropriados para, e relacionamentos entre, os sectores privados e públicos; outros elementos da sociedade civil, como o agricultor e associações de comerciantes; governos nacionais e locais; organizações regionais; doadores; e organizações privadas voluntárias e não governamentais.

--Identificar uma **agenda analítica** -- as áreas onde a pesquisa teria rendimentos elevados em termos de fornecimento de informação chave necessária à planificação das estratégias de transformação de sucesso.

--Preparar as condições para as **acções de seguimento** para implementar as recomendações do seminário.

Os participantes incluíram pesquisadores superiores, elaboradores de políticas e participantes de ONGs da África Ocidental, Oriental e Austral, com alguns participantes da América do Norte e da Europa. Participaram no seminário 19 países africanos representando 20 organizações diferentes.

Resumo dos Resultados

Os participantes identificaram vários elementos que precisam de ser incorporados nas estratégias futuras para fomentar a transformação agrícola em África:

- As estratégias precisam de focar todo o sistema alimentar¹ e não só a produção agrícola.
- As tecnologias e políticas deveriam ser específicas para cada zona agro-ecológica.
- A boa gestão pública, descentralização e capacitação do agricultor são essenciais para a transformação agrícola.
- A transformação agrícola requer melhor mobilização dos recursos domésticos.
- A integração regional, melhor do que a auto-suficiência alimentar nacional, é a melhor maneira de garantir o crescimento geral e a segurança alimentar.
- A transformação agrícola requer uma coordenação melhor em todas as acções de desenvolvimento.

Porque Enfocar a Transformação Agrícola?

A transformação da agricultura e do sistema alimentar é essencial para os países africanos poderem:

- Reduzir a pobreza e fome generalizadas em face do rápido crescimento da população.
- Promover o crescimento económico amplo e novas oportunidades de trabalho para aumentar a força de trabalho.
- Proteger o meio ambiente.

A transformação do sistema alimentar tem sido o pivô na estratégia de desenvolvimento de quase todos os países que têm alcançado amplo crescimento económico. Tal transformação requer que a agricultura se torne cada vez mais integrada na economia mundial. Os agricultores usam cada vez mais insumos vindos de fora da machamba (ex.: fertilizantes, pesticidas, variedades melhoradas, etc.) e trocam mais dos seus produtos com outros. Os consumidores (incluindo agricultores) dependem cada vez mais dos mercados para o fornecimento seguro e de baixo custo de alimento. Este processo fomenta maior especialização e produtividade.

Contudo, aumentar o crescimento da produtividade ao nível da machamba, não é suficiente. Para o crescimento económico e para o aumento de emprego no resto da economia o preço real dos alimentos ao consumidor (uma determinante importante do nível de salários, rendimentos reais e segurança alimentar nos países pobres) deve baixar. Atingir os aumentos de produtividade necessários para baixar os preços de alimentos, ao mesmo tempo que se mantêm os incentivos aos agricultores, comerciantes e processadores, requer uma contínua mudança tecnológica e institucional *em todo o sistema alimentar*. Adicionalmente à tecnologia melhorada a nível da machamba, são também necessários melhoramentos nos mercados de insumos e produtos, mercados de factores, sistemas fiscais, e nas infraestruturas de apoio ao mercado, tais como estradas, infraestruturas de mercado e sistemas de informação.

As reformas de políticas são essenciais à transformação agrícola. O aumento da produtividade do sistema alimentar requer a combinação de uma descentralização da tomada de decisões por agricultores individuais, comerciantes, e consumidores; e acções colectivas para aproveitar as novas tecnologias e instituições que possibilitam a redução de custos. Esta combinação de acções individuais e colectivas não é provável nas economias em que o estado domina a produção agrícola e o mercado. Também não é provável nos sistemas puramente *laissez-faire* que deixam pouco espaço para acções colectivas por vários grupos na sociedade civil, tais como cooperativas de agricultores ou unidades locais do governo.

Durante as décadas de 80 e 90, a maioria dos países africanos adoptaram programas de ajustamento estruturais num esforço para estabilizar as suas economias e criar as condições para o crescimento económico a longo prazo. Os defensores das reformas vêm efeitos claros e positivos na agricultura africana e na economia em geral. Muitos analistas africanos mantêm-se cépticos, duvidando dos números macro-económicos que são a base destas avaliações. Estes analistas também expressam frequentemente, preocupações de que as reformas, embora levando a melhoramentos a curto prazo nas médias macro-económicas, não incentivem os investimentos a longo prazo necessários para fomentar o crescimento da produtividade sustentável e a segurança alimentar geral. O seminário fomentou uma discussão estruturada entre os africanos sobre estes assuntos.

Detalhes Dos Resultados

Os participantes reviram 10 estudos de base encomendados para o seminário e discutiram questões de

políticas, desenvolvimento de tecnologias e finanças. Os estudos, com base na pesquisa inicial por estudiosos africanos, analisaram a experiência de vários países e regiões de África na promoção da transformação agrícola e no empreendimento de reformas de políticas.² As seguintes conclusões e recomendações surgiram das discussões:

Estratégias Para Promover A Transformação Agrícola: Os casos estudados demonstraram que as reformas nas políticas macro-económicas têm tido efeitos positivos na agricultura nalgumas partes de África. O impacto de tais reformas, contudo, tem sido mais lento e menos dramático do que os autores das reformas esperavam. As seguintes acções podem acelerar o processo de transformação agrícola:

As Estratégias Deveriam Enfocar a Transformação do Sistema Alimentar, e Não só a Agricultura. Os constrangimentos à garantia do crescimento e segurança alimentar sustentáveis estão tanto na machamba, como fora dela. Em muitos países, muito mais do que metade do custo dos alimentos dos consumidores provêm das operações pós-colheita e (nem tanto) dos insumos comprados.

O melhoramento da produtividade da comercialização de insumos e produtos, armazenagem e processamento são portanto essenciais para baixar o custo real dos alimentos aos consumidores. Competir internacionalmente quer dizer cada vez mais servir os mercados de nicho³ que têm especificações rigorosas de qualidade. Para responder a estes dois desafios requer tecnologias melhoradas e instituições (tais como procedimentos contratuais) não só ao nível da machamba, mas também, em todos os sectores de comercialização e processamento.

As Tecnologias e Políticas Deveriam ser Específicas a Cada Zona Agro-ecológica. A agricultura africana é extremamente diversa; uma estratégia para a transformação agrícola em toda a África (por exemplo, baseada na Revolução Verde na Ásia) tem a probabilidade de não ser bem sucedida. Como primeiro passo de desagregação, os participantes do seminário identificaram 6 zonas agro-ecológicas amplas, nas quais constrangimentos similares muitas vezes impedem a transformação agrícola: a zona árida/semi-árida, as áreas sub-húmidas, os trópicos húmidos, as áreas de altitudes médias e altas, a zona Mediterrânea e a pradaria. É necessária mais desagregação nestas zonas baseada nas condições locais sociopolíticas e agroecológicas.

O desenvolvimento de uma desagregação apropriada e de estratégias específicas para cada zona é o desafio principal para os sistemas nacionais de pesquisa agrícola (NARS). Uma abordagem agroecológica e desagregada à transformação agrícola implica, portanto, a necessidade de fortalecer os NARS (tipicamente o elo fraco no sistema de pesquisa em África), porque é pouco provável que os sistemas de pesquisa internacionais e regionais não empreendam a pesquisa desagregada necessária, para moldar as inovações às áreas locais.

A Boa Gestão Pública, Descentralização, e Capacitação de Agricultores são as Chaves para a Transformação Agrícola. Está provado que os agricultores e comerciantes *investirão* para aumentar a produção quando virem uma ligação clara entre estes investimentos e rendimentos futuros. Mas, a aplicação arbitrária das leis, a corrupção, falta de informação e empresas estatais pesadas e ineficientes muitas vezes retiram dos participantes do sistema alimentar os incentivos para investimentos necessários ao fomento da transformação agrícola. A maior parte das vezes, só se prossegue com a transformação nas áreas onde os agricultores e comerciantes têm uma “voz” no sistema, em que as regras do mercado são transparentes, e onde muitas decisões económicas são delegadas para o nível mais baixo dos governos locais, indivíduos e organizações profissionais.

A Transformação Agrícola Requer Melhor Mobilização Dos Recursos Domésticos. O desafio de transformar as economias africanas é tão grande que não pode ser financiado principalmente pelos doadores. Os países africanos precisam de desenvolver maneiras mais eficazes de mobilizar os recursos domésticos, assim como atrair recursos privados de fora de África, particularmente, numa era de declínio de ajuda estrangeira para desenvolvimento. Está claro que uma gestão pública melhor, descentralização e capacitação dos agricultores ajudariam. O melhoramento dos mercados de capital doméstico e de risco é essencial, principalmente, a ligação mais eficaz destes mercados aos mercados internacionais. Os participantes do seminário discutiram várias abordagens inovadoras que têm sido usadas por investidores estrangeiros através de empresas mistas e contratos agrícolas. O maior desafio está em melhorar a disponibilidade de capital para a produção de culturas alimentares domésticas, porque esta produção é muitas vezes percebida como sendo menos “de confiança” devido aos fracos mercados de produtos e mecanismos de recuperação de crédito menos seguros.

Integração Regional, em vez de Auto-Suficiência Alimentar Nacional, é a Melhor Maneira de Garantir o Crescimento Geral e a Segurança Alimentar. Os participantes do seminário aprovaram a integração regional, com base nas vantagens comparativas locais e no comércio, como um elemento importante da estratégia de transformação agrícola. Os participantes acharam que haviam muitas oportunidades para maior especialização regional e comércio em África, por explorar. A exploração destes requer transporte e facilidades de manuseamento melhoradas, a redução dos custos de transacções, melhor informação e menos obstáculos ao comércio entre os países africanos. Muitos destes obstáculos foram criados como parte de tentativas muito caras para garantir a segurança alimentar através da auto-suficiência nacional.

A Transformação Agrícola Requer Maior Coordenação em Todas as Acções de Desenvolvimento. A transformação agrícola exige maior integração do sistema alimentar na economia em geral. Para facilitar essa integração é necessária uma maior coordenação entre as várias acções públicas e privadas. O fortalecimento dos mercados de insumos e produtos ajudará a alcançar esta coordenação. Os participantes do seminário também identificaram duas áreas onde a tomada de decisões públicas por africanos precisa de maior coordenação:

- *Reformas de Políticas em Todos os Países.* Na presença do comércio regional e fluxos de capital, as reformas de políticas num país transbordam para os seus vizinhos. Isto tem trazido problemas quando um país (por exemplo, Zâmbia), está a reformar a sua economia mais rapidamente do que os seus vizinhos (por exemplo, Zimbabwe e África do Sul). Os países com reformas mais lentas podem inundar o reformador mais rápido com exportações agrícolas subsidiadas, que deste modo, frustram os incentivos aos produtores locais.
- *Em Vários Ministérios.* A transformação agrícola não depende só das decisões do Ministério da Agricultura. As políticas de transporte, comércio e macro económicas têm muitas vezes mais efeito sobre os incentivos ao agricultor e comércio do que a política agrícola sectorial. Mas, há muitas vezes pouca coordenação das políticas elaboradas entre os vários Ministérios. Os mecanismos, como a autorização recentemente concedida ao Ministério da Agricultura do Gana para coordenar pedidos de orçamento de cinco outros Ministérios que têm

um impacto grande na agricultura, precisam de ser estudados por outros países em África.

Agenda Analítica: O Que é Que Ainda Precisamos de Saber? O seminário tentou examinar as áreas principais onde mais informação é necessária para planificar estratégias eficazes de transformação agrícola. Surgiram seis questões de prioridade:

1. Quais são as melhores maneiras de fomentar e apoiar as organizações de produtores e associações comunitárias como catalizadores para a mobilização da participação e recursos locais na elaboração de políticas, empreendimento de investimentos e aumento de responsabilidade de governos, firmas e outras organizações de desenvolvimento? A maioria concorda que são necessárias maior participação local e capacitação. O desafio está em encontrar as melhores maneiras para as apoiar.
2. Qual a estratégia que deveria ser usada para atribuir o investimento público entre as áreas de “alto-potencial” e as zonas mais marginais, se a meta é fomentar o desenvolvimento mais geral? Muitos dos pobres vivem em áreas onde são necessários grandes investimentos para aumentar a produtividade agrícola. Quanto investimento público deveria ser feito nestas áreas contra as zonas mais favorecidas ambientalmente?
3. Dadas as grandes restrições orçamentais que enfrentam a maioria dos estados africanos, que inovações institucionais permitirão a acção pública e colectiva apropriada para fortalecer a produção e comercialização agrícola? Para que os mercados privados funcionem bem alguma acção colectiva é necessária. O desafio está em identificar o que precisa de ser feito colectivamente, quem deveria fornecer os diferentes tipos de serviços (governo nacional? governo local? associações de empresários?) e como financiar tais acções.
4. Como podem os investimentos fomentar a transformação agrícola mais eficazmente? Especificamente, o que pode atrair as fontes de investimento não tradicionais (principalmente investimento estrangeiro) aos sistemas alimentares africanos? Como podem os investimentos dos vários sectores serem coordenados mais eficazmente para se evitar a duplicação e capturar sinergia? Quais são os impactos das diferentes maneiras de coordenar a produção e distribuição dos produtos agrícolas (por exemplo, agricultura por contrato contra dependência nos mercados locais) na mobilização de recursos domésticos e reinvestimento no sistema alimentar?
5. Quais seriam as directrizes eficazes para o BAD e outras organizações regionais e internacionais para

aumentar o nível e produtividade dos seus investimentos no fomento da transformação agrícola?

6. O que são modelos eficazes para garantir o financiamento sustentável para um sistema de NARS reestruturado e dinamizado? Como pode ser melhorada a articulação entre os NARS e outros níveis do sistema de pesquisa agrícola internacional?

Ações de Seguimento: Para estimular as acções de continuidade do seminário a MSU e o INSAH estão a:

- Desenvolver uma série de relatórios do seminário, em francês e inglês, que serão largamente difundidos em toda a África (resumo de relatório, boletins de políticas, e procedimentos de seminário);
- Ajudar o BAD a desenvolver programas de seguimento. Estes incluem difundir os resultados do seminário a Ministérios de Finanças e Planeamento (onde o BAD tem acesso especial), desenvolvendo directrizes para melhorar o impacto dos empréstimos do BAD para a transformação agrícola, e ajudar a coordenar as acções e influência em todas as regiões de África.

Em adição, os participantes africanos do seminário lançaram várias iniciativas de seguimento deles próprios. Em Dezembro de 1995, a CILSS (uma organização regional de países do Sahel) iniciou uma actividade de planificação estratégica regional para desenvolver políticas e investimentos estratégicos para fomentar a transformação agrícola no Sahel. Vários dos participantes do seminário de Abidjan lideraram este esforço. Vários participantes da África Austral têm propostas preparadas de acções de seguimento na região para o BAD. A Organização para o Desenvolvimento Industrial das Nações Unidas (UNIDO) também baseou a sua nova “aliança para a industrialização da África” de 10 anos (parte da nova Iniciativa Especial das Nações Unidas em África) nas ideias do seminário, e nomeou um participante importante do seminário, Dr. Kandeh Yumkella, para liderar o seu programa.

Este artigo é um resumo do seminário sobre Transformação Agrícola na África Sub-Sahariana, o qual teve lugar em Abidjan, Côte d'Ivoire, em Setembro de 1995. O artigo foi originalmente publicado como um “Policy Synthesis” pelo

Departamento de Economia Agrária da Universidade Estadual de Michigan, EUA.

- Os fundos para este seminário foram providenciados pela Food Security and Productivity Unit of the Productive Sector Growth and Environment Division (Unidade de Segurança Alimentar e Produtividade da Divisão Ambiental e Crescimento do Sector de Produção), Office for Sustainable Development (Departamento para o Desenvolvimento Sustentável), Bureau for Africa, USAID (AFR/DS/PSGE/FSP). O seminário foi conduzido sob a Food Security II Cooperative Agreement Between Aid and Global Bureau, Office of Agriculture and Food Security, and the Department of Agricultural Economics at Michigan State University. As opiniões expressas neste documento são exclusivamente as dos autores.

Notas

* As opiniões aqui expressas são da inteira responsabilidade do Projecto de Segurança Alimentar e não reflectem a posição do Ministério de Agricultura e Pescas.

1. Por “sistema alimentar” entende-se 1) todas as actividades desde a produção agrícola até ao consumo, incluindo o processamento e comercialização, 2) as regras formais e informais que orientam estas actividades, e 3) as instituições e os agentes envolvidos.

2. O debate partiu dos resultados de encontros anteriores de estudiosos africanos para a discussão destes desafios, incluindo um simpósio de 1993 sobre transformação agrícola, também patrocinado por AFR/SD, e um encontro nos fins de 1994 no Senegal, organizado por IFPRI como parte do seu estudo “2020”. O seminário de Abidjan adicionou ao trabalho destas consultas anteriores:

- Dissociando-se de generalizações “em toda a África” e identificando as limitações e oportunidades específicas que encaram diferentes partes do continente.
- Indo mais longe do que só indentificar os desafios a longo curso para enfocar as acções específicas a curto e médio curso, que os países africanos e os doadores podem tomar e que sejam compatíveis com a transformação a longo curso.

3. Um mercado de nicho é um mercado relativamente pequeno (comparado com por exemplo os mercados de milho, trigo e arroz) mas frequentemente de alto valor e com altos padrões de qualidade).