

O POTENCIAL DE USO DE UM SISTEMA DE CUPÕES DE INSUMOS AGRÍCOLAS PARA INTEGRAR OS SISTEMAS COMERCIAIS E NÃO COMERCIAIS DE DISTRIBUIÇÃO DE INSUMOS NA COMUNIDADE DE DESENVOLVIMENTO DA AFRICA AUSTRAL

A distribuição directa de insumos através de programas de assistência e programas governamentais é onerosa, resulta na criação de dois sistemas paralelos de distribuição de insumos, impede o desenvolvimento do sector privado, e muitas vezes os benefícios não chegam aos mais necessitados. Um sistema de cupões de insumos é uma forma inovativa de integrar os canais de distribuição de insumos comerciais e não comerciais, e pode ser usado para melhorar o poder de compra dos pobres. Além disso, o sector comercial pode trocar estes cupões e expandir as suas redes de distribuição nas áreas rurais.

Pequenos agricultores na África Austral usam um baixo nível de insumos comerciais resultando numa baixa produção agrícola e, como resultado, estão sujeitos a insegurança alimentar crónica durante dois a cinco meses do ano. Os problemas que tais agregados familiares enfrentam são agravados pelas calamidades naturais tais como secas e cheias. Portanto, esses agregados familiares precisam de programas para aumentar a sua segurança alimentar.

Para aumentar a segurança alimentar a nível dos agregados familiares e a nível nacional, os governos da região implementam frequentemente programas tais como subsídios para fertilizantes e sementes. Em períodos de secas e cheias, os governos, as organizações não governamentais (ONGs) e as agências de assistência também distribuem sementes e fertilizantes através de programas de emergência para os pequenos agricultores.

A distribuição de sementes e fertilizantes de emergência levou a criação de dois mercados paralelos, um envolvendo o mercado não comercial ou de emergência e outro o mercado comercial formal utilizado por empresas privadas. O problema dos mercados de ajuda é que eles impedem o desenvolvimento do sector privado, o que constitui um serio impedimento no desenvolvimento de um país a longo prazo. Assim, é imperativo determinar formas praticas e viáveis de integrar os dois canais de distribuição usando um sistema baseado em cupões para que o sector privado seja o maior actor em todas actividades de comercialização e distribuição.

Porque usar cupões de insumos?

É sabido que subsídios distorcem o mercado e o desenvolvimento do sector privado. Muitos empreendimentos comerciais são da opinião de que

cupões distorcem menos os mercados porque, ao contrario dos subsídios, os cupões são como dinheiro real.



Figura 1: Amostras de cupões/senhas usados no Malawi.

Eles são como certificados que oferecem capacidade aos pequenos agricultores de pagar por insumos tais como fertilizantes e sementes numa loja registrada da sua própria escolha. Quando desenhados correctamente, os cupões podem promover competição típica de um mercado livre entre os vendedores, proporcionando aos vendedores um incentivo para melhorar os seus serviços. Os cupões também permitem uma maior diversidade económica por oferecer aos pequenos agricultores oportunidades para comprarem insumos que de outra maneira estariam fora do seu alcance devido ao elevado preço.

Usando o sistema de cupões, os governos, agências de assistência e as ONGs podem emprestar um maior poder de compra às comunidades rurais. Através de parcerias apropriadas com bancos, companhias privadas e pequenos agro-negociantes nas zonas rurais, os recursos que normalmente estão disponíveis nas agências de assistência, nos governos e nas ONGs para a aquisição de sementes e fertilizantes podem ser distribuídos aos pequenos agricultores através de cupões e deixar que as companhias privadas persigam este poder de compra, através da expansão da sua rede retalhista nas áreas rurais do país inteiro. Este processo iria assegurar que os recursos para distribuição de sementes e fertilizantes não comerciais sejam canalizados para o desenvolvimento do sector comercial de comercialização e distribuição de sementes e fertilizantes (Simfukwe, 2006).

Um sistema de cupões adequadamente desenhado não só iria oferecer alguma assistência imediata às emergências agrícolas correntes, mas também poderia afastar firmemente da região as intervenções ou envolvimento do estado. Portanto, levantamos a hipótese de que os cupões podem ser usados para fortalecer o poder de compra dos pobres, e de que o sector comercial pode trocar estes cupões e expandir a sua rede de distribuição.

Por estas razões, o estudo sobre cupões de insumos realizado nos países dos estudos de caso tais como Malawi, Moçambique e Zâmbia tinham o objectivo de procurar respostas as seguintes questões. Qual é a viabilidade do uso do sistema baseado em cupões como forma de integrar os canais de distribuição de insumos comerciais e não comerciais? Qual seria o modo de implementação desse sistema? Poderá o ciclo completo de investigação, análise e aplicação ser implementado com sucesso na Africa Austral usando o caso dos cupões de fertilizantes e sementes?

Evidências no campo dos impactos do sistema de cupões.

Investigação tem mostrado que os cupões de insumos tem o potencial de integrar os sistemas comerciais e não comerciais de distribuição de insumos. Os benefícios obtidos vão para os pequenos agricultores sob a forma de aumento do acesso atempado aos insumos e melhoramento da produção agrícola e segurança alimentar ao nível do agregado familiar. Por exemplo, em Malawi, a média de produção de milho produzida pelos pequenos agricultores aumentou de menos de 1.0 toneladas métricas (TM) por hectare em 2005/2006 para 2.03 TM/ha em 2006/2007 e o país alcançou um aumento nos excedentes de milho de 0.5 milhões de TM para 1.3 milhões de TM, respectivamente. Um censo de monitoramento em 2007 revelou que entre 2005 e 2006 o número de pessoas abaixo da linha de pobreza no Malawi decresceu de 50% para 45 %. Isto é atribuído ao aumento

no uso de fertilizantes pelos agregados familiares das zonas rurais de 17% em 2005 para 30% em 2006. Uma vez retirado o impacto da boa precipitação, estima-se que o subsidio de fertilizantes levou a um aumento na produção de milho de cerca de 25% (Whitworth, 2007). O sector privado beneficiou-se através do aumento das vendas de insumos e dos lucros. No Malawi, mais uma vez, a venda de sementes pelo sector privado aumentou de 4000 TM em 2005/2006 para 6700 TM em 2006/2007.



Figura 2: Amostra de um celeiro de milho de um pequeno agricultor em Malawi.

O programa tem assegurado mercado e tem trazido um número considerável de pequenos agricultores pobres para a economia monetizada. O programa de cupões de insumos agrícolas também fortaleceu a base operacional dos vendedores de insumos e criou emprego através da reabertura de mercados adicionais que tinha sido previamente fechados. Existe também um envolvimento considerável do sector privado, e menor envolvimento de agências de assistência. Isto levou a um melhoramento na monetização da economia de distribuição de insumos. O programa também criou competição entre os intervenientes do sector privado, o que ajudou a melhorar a eficiência dos serviços e distribuição dos insumos aos pequenos agricultores. A distribuição atempada dos insumos é atribuída ao envolvimento do sector privado (Luhanga e Sungani, 2007).

Na Zâmbia, os grupos de interesse acham que o sistema de cupões iria melhorar as operações de todo o mercado de insumos, assim como permitiria que mais vendedores de insumos alcançassem mercados remotos que actualmente são raramente alcançados e isto expandiria o tamanho dos seus mercados. Em zonas da Zâmbia onde os cupões de insumos estão a ser implementados agricultores tem maior interacção com os armazenistas ou agro-negociantes, que oferecem aos agricultores alguns conselhos sobre o uso de insumos, comparativamente ao que eles tiveram nos programas do governo. Com base na análise da Zâmbia, existe espaço para um programa de cupões na Zâmbia. Em Moçambique, resultados de um modelo de regressão logística mostram que a distribuição de sementes de emergência esta associada a uma

redução de 3-22 por cento na probabilidade dos produtores comprarem sementes comerciais.

A forte associação negativa entre a semente de emergência e a probabilidade de compra da semente de milho foi consistente em todas dez províncias e aumentou de norte ao sul de Moçambique. Os resultados sugerem que programas de sementes de emergência podem reduzir a procura de sementes comerciais, o que impede o desenvolvimento de mercado de sementes em Moçambique. Assim, em todos os países onde cupões de insumos tem sido implementados, os vendedores tem expandido a sua rede de venda até as áreas rurais, poupando ao governo, as ONGs e aos doadores os custos de distribuição de insumos.

Pacotes de insumos pré-empacotados são extremamente caros. Eles impedem o desenvolvimento do sector privado, não oferecem opções/escolhas aos pequenos agricultores e é difícil direccionar-los apenas à população alvo. Por exemplo, o programa de apoio de fertilizantes na Zâmbia tem beneficiado grupos com rendimento alto em detrimento dos beneficiários planeados. As companhias privadas contratadas pelo governo para implementarem o programa de subsídios são as poucas que se beneficiam do programa, enquanto que as não contratadas saem perdendo.

Investigações no campo tem também mostrado que há desafios associados ao uso de cupões nos países onde eles estão sendo usados. Estes desafios incluem processos de registro de beneficiários menos transparentes e não sistemáticos; uma pobre coordenação com o governo; companhias de insumos e outros grupos de interesse que fazem com que sejam distribuídos muito poucos cupões ou cupões em demasia; empresas distribuindo insumos de baixa qualidade; e práticas fraudulentas e corruptas.

Alguns pequenos agricultores expressaram o desejo de ver usados cupões flexíveis para aumentar as suas escolhas. Os agricultores sugeriram que a variedade dos insumos cobertos pelos cupões deveria incluir amendoim, feijões e hortícolas.

Recomendações de políticas

A principal recomendação é de que os doadores, ONGs e governos na África Austral devem considerar o uso de cupões de insumos para todos os seus programas de assistência e programas de apoio direccionados. Isto ajudaria a construir um sector privado forte que cria emprego, expande a sua rede de distribuição para as áreas rurais e melhora a distribuição atempada dos insumos em beneficio dos pequenos agricultores nas áreas rurais. Isto seria também mais responsivo as necessidades reais dos agricultores contrariamente as necessidades assumidas.

Varias recomendações operacionais emergem. Primeiro, para tornar os cupões mais efectivos, os governos podem considerar cupões percentuais. Tais cupões podem indicar, por exemplo, que 75% do seu valor é para fertilizantes, 10% para sementes, 5% para químicos, e 10% para mão de obra. Os cupões podem ser avaliados usando o sistema de preços correntes dos insumos recomendados e as quantidades recomendadas por hectare. O cupão pode ser dividido em porções que correspondam aos insumos recomendados. Se, por exemplo, um agricultor tiver comprado fertilizantes do retalhista B, o retalhista removerá a porção do cupão referente a fertilizantes e a trocaria por dinheiro. Desta maneira os cupões podem ajudar o governo a alcançar objectivos sociais através de meios comerciais.

Alternativamente, se o valor do cupão for menor que o custo dos insumos, o agricultor deve ser permitido trocar a diferença por dinheiro ou outras necessidades. Cupões flexíveis podem ser trocados nas lojas por insumos ou por outros bens básicos que os agregados familiares necessitam. Cupões ou senhas são menos onerosos ao governo comparativamente aos insumos pré-empacotados. Devido aos altos custos para o governo envolvendo a comercialização e a distribuição dos pacotes de insumos, a administração de um sistema de cupões terá muito menos custos administrativos. Finalmente, e talvez mais importante, um sistema de cupões ou senhas tem maior probabilidade de contribuir para um desenvolvimento de mercados de insumos a longo prazo e, portanto, para o crescimento agrícola, ao mesmo tempo que providencia apoio aos agricultores mais pobres.

Segundo, para reduzir práticas corruptas e para melhorar os problemas do registro dos beneficiários, os países devem seguir o Modelo de Equipas Comunitárias usado na Zambia, onde todos os grupos de interesse a nível local são envolvidos na identificação e registro dos beneficiários. Os países devem definir critérios claros para selecção dos beneficiários, i.e., os agregados familiares e as culturas para o programa de cupões. A abrangência do programa deve ser estendida aos pequenos negociantes para que eles também se beneficiem. Adicionalmente, parcerias com a União Europeia e ONGs para experimentar o “cartão inteligente” pode ser uma forma de identificar os beneficiários. O cartão inteligente teria impressão digital electrónica do beneficiário para a sua identificação. O cartão oferece a possibilidade de uso múltiplo incluindo compra de insumos especificos bem como a divisão das poupanças no cartão (referido como bolsos) de maneira que cada divisão estaria ligada a um valor em dinheiro, e uma pessoa não poderia exceder a quantidade impressa ou usar uma alocação especifica para um propósito diferente.

Terceiro, embora a distribuição atempada dos insumos tem vindo a melhorar com o tempo em países como Malawi, é importante que todos os insumos estejam acessíveis aos agricultores entre um ou dois meses antes do início da estação chuvosa. Isto é por volta de Setembro/Outubro nos países do estudo de caso. Isto poderá ser alcançado através de um planeamento apropriado e colaboração entre o governo, o sector privado e outros grupos de interesse. Por exemplo, a identificação e registo dos beneficiários e o processo de aplicação podem ser feitos até Abril de cada ano.

Quarto, o actual processo de aplicação impõe limitações aos pequenos negociantes. Por isso há uma necessidade de reformar o processo de aplicação, por exemplo, através de exigência de parcerias com pequenos

negociantes rurais como fazem muitas instituições de pesquisa quando submetem pesquisas. Além disso, pode-se desenvolver um programa onde as empresas de insumos fazem parcerias com agro-negociantes nas áreas rurais para ajudar na distribuição dos insumos como revendedores no programa de cupões de insumos.

Finalmente, existe necessidade de um estudo para quantificar e avaliar a sustentabilidade do programa de cupões de insumos. Uma vez que o programa de cupões de insumos é um programa baseado em subsídios suportados pelos governos, o mais provável é que os governos não poderão suportar o programa para sempre. Investigação adicional pode ajudar a identificar uma "Estratégia de saída".

Referências

Kachule, R.N. e T.M.S. Chilongo. (2007). Malawi Input Voucher Study: Potential of Input Vouchers as a Mechanism for Integrating the Non-Commercial and Commercial Input Markets: The Case of Malawi. Final Report. Food, Agriculture and Natural Resources Policy Analysis Network (FANRPAN), Outubro 2007.

Kalinda, T. e M. Simfukwe. (2007). Input Voucher Study Zambia. Phase II Country Report. Draft submitted to FANRPAN, Setembro 2007.

Luhanga, J.H. e M. Sungani. (2007). Agricultural Input Subsidy Program In Malawi: The Local Experience. Ministry of Agriculture and Food Security, Lilongwe, Malawi. Paper presented at the FANRPAN Stakeholders Regional Policy Dialogue and AGM; Lusaka, Zambia, 4-7 Setembro 2007.

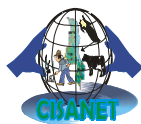
Mangisoni, J.H, R. Kachule, T. Kalinda, T. Chilongo e M. Simfukwe. (2007). An Input Voucher Study in Malawi, Mozambique and Zambia: Final Synthesis Report. Food, Agriculture and Natural Resources Policy Analysis Network (FANRPAN), Outubro 2007.

Simfukwe M. (2006). "Relief Seed Trade in Zambia" FANRPAN.
http://www.fanrpan.org/documents/d00202/Zambia_Seed_Trade_Simfukwe_Sept2006.pdf

Tostao, E. 2007. Why is the Development of Agricultural Input Markets Sluggish in Mozambique? FANRPAN Working Paper.

Whitworth, A. (2007). Is Malawi's Fiscal Crisis Over? A Donor Perspective. DFID, Malawi.

The work reported here was made possible through support provided by the Regional Center for Southern Africa, U.S. Agency for International Development, under the terms of Cooperative Agreement No.690-A-00-05-00185-00. The opinions expressed in this publication are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the U.S. Agency for International Development.



About FANRPAN

The Food, Agriculture and Natural Resources Policy Analysis Network (FANRPAN) is an autonomous regional stakeholder driven policy research, analysis and implementation network that was formally established in the Southern Africa Development Community (SADC) in 1997. FANRPAN was borne out of the need by SADC governments who felt that comprehensive policies and strategies were required to resuscitate agriculture. FANRPAN is mandated to work in all SADC countries and currently has activities in 12 SADC countries namely Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibia, South Africa, Swaziland, Tanzania, Zambia and Zimbabwe.

Copyright

FANRPAN Regional Secretariat

141 Cresswell Road, Weavind Park 0184, Private Bag X813, Silverton 014, Pretoria, South Africa

Telephone: +27 12 845 9100. Facsimile: +27 12 845 9110

Email: policy@fanrpan.org Website: www.fanrpan.org