

Proteção social transformadora: conclusões dos programas de assistência para insumos agrícolas e bolsa de apoio à criança na Zâmbia

Anna Wolkenhauer, Universidade de Bremen

Nos últimos 10 anos, a África Austral vem aumentando seus gastos com programas de proteção social. Embora muitas vezes essas iniciativas sejam concebidas, principalmente, para suavizar os padrões de consumo e aliviar as formas mais extremas de pobreza, também deveriam ser vistas como uma forma mais fundamental de transformação. Pondera-se que as tendências atuais favoráveis à proteção social nos dão a oportunidade de destacar os efeitos sinérgicos entre as políticas econômicas e sociais e acabar com a separação entre as esferas redistributiva e produtiva (WOLKENHAUER, 2016).

A experiência do Leste Asiático fundamenta esse argumento. Nos chamados “Estados Milagrosos”, a atenção aos meios rurais de subsistência foi fundamental para a transformação estrutural deflagrada com o processo de industrialização dos anos de 1960 – incluindo reformas agrárias que favoreceram os pobres e outras intervenções redistributivas e previdenciárias. Foram necessários “Estados desenvolvimentistas”, dispostos a direcionar seus investimentos para novas atividades produtivas e a gerar uma força de trabalho instruída e qualificada.

Na África, esses “Estados desenvolvimentistas” já existiam no início do período pós-colonial, mas como estados foram reduzidos durante o ajuste estrutural neoliberal, sua capacidade de orientar as atividades econômicas, aumentar a produtividade e ampliar o mercado interno por meio de políticas keynesianas ficou severamente limitada. A tendência de proteção sob a liderança do poder público pode gerar políticas favoráveis a uma distribuição mais uniforme dos benefícios do crescimento econômico e também aumentar a inclusividade das atividades geradoras de renda. Assim, valendo-se de evidências do Programa Bolsa Criança (*Child Grant Programme – CGP*) e do Programa de Assistência para Insumos Agrícolas (*Farmer Input Support Programme – FISP*) da Zâmbia – situados em extremos opostos do espectro reprodução-produção –, argumenta-se que os programas de bem-estar social têm efeitos produtivos e que as políticas de fomento à produtividade poderiam ser mais eficazes ao incluir os beneficiários mais pobres.

Bolsa de apoio à criança - O *American Institutes for Research* realizou avaliações experimentais do impacto do CGP zambiano, inaugurado pelo Ministério do Desenvolvimento Comunitário e Saúde Materno-Infantil da Zâmbia, em três distritos-piloto, em 2010 (SEIDENFELD; HANDA; TEMBO, 2013). A avaliação experimental usa uma abordagem de diferenças-em-diferenças e revela vários efeitos produtivos: o programa gerou aumento de 21 por cento na proporção de famílias que possuem gado; aumento de 18 por cento no tamanho da área cultivada; e aumento de 50 por cento no valor total da colheita. Também houve aumento de 12 por cento no número de famílias que comercializam parte de suas colheitas, além do aumento de 17 por cento na proporção de famílias que operam alguma atividade comercial não relacionada ao estabelecimento rural.

Além do âmbito domiciliar, os recursos financeiros recebidos por meio do programa apresentam grande efeito multiplicador, visto que mais de metade dos produtos foi comprada nas proximidades. Os autores, usando o modelo de Avaliação Local do Impacto em Toda a Economia (*Local Economy-Wide Impact Evaluation – LEWIE*), estimam que os não participantes receberam um benefício indireto de cerca de 60 por cento do montante transferido. Esse fato comprova que os investimentos nas famílias pobres é um componente crucial da transformação estrutural da economia, uma vez que cria demanda por produtos nacionais e, efetivamente, permite que as famílias invistam em capital humano e em empreendimentos dentro e fora do estabelecimento rural.



Programa de Assistência para Insumos Agrícolas - O FISP zambiano foi lançado pelo Ministério da Agricultura durante o período de cultivo de 2001-2002 e estudado em detalhes pelo Instituto Indaba de Pesquisa em Política Agrícola (*Indaba Agricultural Policy Research Institute – IAPRI*). O programa visa reduzir a pobreza e aumentar a segurança alimentar e a produtividade agrícola, fornecendo sementes de milho e fertilizantes subsidiados para pequenos agricultores com propriedades agrícolas de 0,5 a 5 hectares. No entanto, o FISP tem efeitos ínfimos sobre a redução da pobreza (200 kg de fertilizantes subsidiados reduzem em 1-2 pontos percentuais a probabilidade de o recipiente encontrar-se abaixo da linha de pobreza extrema, de USD 1,25/dia) e pouco impacto positivo na produção de milho – cada kg adicional de fertilizante aumenta a produção de milho em 1,8 kg e a produtividade do milho em 0,74 kg/ha (MASON; TEMBO, 2014). Esse fato deve-se aos efeitos expressivos de crowding-out (deslocamento), em que cada kg de fertilizante subsidiado resulta em apenas 0,58 kg a mais de fertilizante em uso. Uma causa provável é a distribuição distorcida dos fertilizantes, por parte do FISP, para famílias de agricultores mais ricos – em 2010-2011, 68,2 por cento dos fertilizantes foram direcionados aos dois quintis de renda mais elevados. Além disso, a compra centralizada deste tipo de apoio não pecuniário reduz os efeitos colaterais sobre a economia local.

Em suma, a revisão do CGP e do FISP na Zâmbia demonstra que as pessoas pobres tomam decisões racionais e investem em ativos produtivos. Além disso, percebe-se que a distribuição de fertilizantes pelo governo poderia gerar impactos mais expressivos se fosse direcionada às famílias de agricultores mais pobres e incapazes de comprar insumos a preços comerciais. Os investimentos em atividades agrícolas são fundamentais, mas precisam ser mais redistributivos e produzir efeitos que aumentem a demanda e fortaleçam a produtividade. O CGP comprova que a redistribuição pode ser produtiva – não em sentido instrumental, mas do ponto de vista da inclusão econômica. Embora a comparação exija certa cautela, ela evidencia que as políticas de proteção social e as intervenções econômicas devem seguir o mesmo objetivo: integrar equitativamente as pessoas à economia e, com isso, diversificar e intensificar a atividade econômica em geral.

Referências:

- MASON, N. M.; TEMBO, S. T. "Do input subsidies reduce poverty among smallholder farm households? Evidence from Zambia." *Encontro Anual da Associação de Economia Agrícola e Aplicada*. Minneapolis, MN, 27-29 jul. 2014.
- SEIDENFELD, D.; HANDA, S.; TEMBO, G. *24-Month Impact Report for the Child Grant Programme*. Washington, D. C.: American Institutes for Research, 2013.
- WOLKENHAUER, A. "Can Social Protection bring developmental states back to Africa? Findings from Zambia." *SASPEN Brief No. 7/2016*. Lusaka, Zambia: Southern African Social Protection Experts Network, 2016.

Esta publicação é parte de uma série conjunta de *One Pagers* entre a Rede de Especialistas em Proteção Social do Sul da África (SASPEN – www.saspen.org) e o IPC-IG.

Este *One Pager* também compõe o projeto apoiado pelo Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID): "Brasil & África: combatendo a pobreza e empoderando as mulheres por meio da Cooperação Sul-Sul".