



# Ajuda em Sementes para Segurança em Sementes

CONSELHOS PARA PRATICANTES

## Respostas de Assistência em Semente: *uma Visão Geral*

**E**ste resumo descreve as abordagens predominantes de ajuda em semente usadas para responder a situações de emergência de stress agudo. Geralmente tais abordagens ou distribuem formas directas de ajuda e supõem a falta de disponibilidade de semente como a necessidade motivadora, ou são baseadas no mercado e dão aos recipientes dinheiro ou senhas para adquirirem a semente e por isso supõem a falta de acesso como a necessidade motivadora da intervenção. (Estas distinções são discutidas com mais detalhe no Resumo N° 3). Este Resumo analisa uma gama variada de intervenções, sugere alguns dos seus pontos fortes e fracos e enfatiza como evoluem ao longo do tempo.

### Abordagens de Ajuda Directa

A ajuda directa em sementes geralmente envolve os implementadores na procura, transporte e distribuição de sementes. A Distribuição Directa de Semente, a sua variante principal, é a forma mais antiga de ajuda em semente e tem vindo a ser praticada, pelo menos em África, há mais de 20 anos. A ajuda alimentar dada explicitamente para proteger as reservas de sementes (conhecida como Rações de Protecção de Semente) pode também ser incluída nesta categoria. Abaixo discute-se de uma forma resumida estas abordagens de ajuda directa.

### Distribuição Directa de Semente

A Distribuição Directa de Semente (DDS) é a abordagem dominante na assistência em sementes. É às vezes referida como “sementes e instrumentos” (S&I) porque a distribuição da semente é muitas vezes acompanhada pela provisão de uma enxada e é também conhecida como ajuda convencional em semente, indicando a sua posição como resposta padrão de longa data. A DDS é uma abordagem clássica de oferta; a agência implementadora decide as quantidades e as culturas e variedades que devem ser compradas e distribuídas como pacote aos produtores. Isto é baseado na suposição de que o problema é a falta de disponibilidade de semente ou a qualidade da semente; apesar de a semente poder estar disponível, ela é considerada de variedade inferior ou de baixa qualidade. Abrem-se concursos de fornecimento de semente comercial, se estiver disponível no país, ou semente dos produtores, se não estiver disponível. Isto pode ser feito pelo governo, pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) ou por organizações não governamentais (ONGs). O transporte e a distribuição de semente são normalmente feitos pelas ONGs, que podem já estar envolvidas na distribuição de assistência (alimentar e não alimentar). As abordagens de DDS diferem principalmente com respeito às fontes onde procuram semente – o sector comercial ou os sistemas baseados nos produtores (veja Bramel et al. 2004).

### DDS Baseada na Semente Comercial

A distribuição directa de semente baseada na semente comercial é amplamente usada em países com um sector comercial de semente de milho como o Quênia, Malawi, Tanzânia, Uganda e Zimbabuê. Isto pode dever-se ao facto de os governos usarem a oportunidade de assistência para promoverem a sua indústria de semente. Porém, também foi usada

As respostas à assistência em semente estão a mudar de uma dominância histórica da distribuição directa de semente (previamente referida como sementes e instrumentos) para opções baseadas no mercado. Embora a ajuda directa considere a “falta de disponibilidade de semente” como a necessidade motivadora, as abordagens baseadas no mercado focalizam-se nas preocupações ou “falta de acesso”.

na região do sul do Sudão, onde não existe um sistema de semente formal, sendo a semente obtida nos países vizinhos, Uganda e Quênia. A semente é obtida tanto a partir das empresas de sementes para-estatais como das empresas privadas que procuram variedades de semente certificada que foram desenvolvidas pelo sector de investigação privado ou público.

Pela sua natureza, a DDS baseada no sistema comercial é restrita a uma pequena gama de culturas e variedades que o sector de negócios de semente considera como sendo potencialmente lucrativa. Muitos destes tipos de culturas e variedades foram seleccionados para ambientes de médio e alto potencial, ou podem ser híbridos, porque o sector comercial é direccionado a produtores que podem pagar

pelos novas variedades, ou que procuram renovar as suas reservas de semente regularmente.

#### DDS Baseada na Semente dos Produtores

A Distribuição Directa de Semente não está baseada no sector comercial em países como a Etiópia, Eritreia e Burundi, porque o mesmo não existe ou é demasiado pequeno para satisfazer os requisitos da assistência, ou porque o governo desencoraja a importação de semente para o país. Nestes países a DDS consiste na obtenção de semente directamente dos produtores, através de comerciantes de grande escala, ou comprando nos mercados de grão. Na DDS baseada nos produtores (tal como na DDS baseada no sistema comercial) as agências de implementação decidem sobre as

TABELA I

### Abordagens de assistência de semente usadas em períodos de emergência de stress agudo

ABORDAGENS DE AJUDA DIRECTA	
1. Distribuição Directa de Semente: Baseada no sistema comercial, também conhecida como ajuda convencional em sementes, sementes e instrumentos	Obtenção de semente de qualidade vinda de fora da região para ser distribuída aos produtores. É a abordagem mais usada na assistência em semente.  Resposta a curto prazo que melhor se enquadra na resposta a problemas de disponibilidade de semente, especialmente em situações de perda total de culturas e deslocação dos produtores a longo prazo.
2. Distribuição Directa de Semente: Obtenção e distribuição de semente local ou baseada nos produtores	Obtenção de semente de qualidade da própria região para a distribuir aos produtores, uma variante de 1.  Resposta a curto prazo para tratar de problemas de acesso à semente ou problemas de disponibilidade de semente altamente localizados.
3. Ajuda alimentar, Rações de Protecção de Semente	A ajuda alimentar é geralmente fornecida em situações de emergência simultaneamente à ajuda em semente, de modo que as famílias produtoras não necessitem de consumir a semente fornecida ou as suas reservas de sementes.
ABORDAGENS DE AJUDA BASEADAS NO MERCADO	
4. Senhas e dinheiro para os produtores	As senhas ou dinheiro são proporcionados para dar aos produtores os meios de terem acesso à semente onde esta estiver disponível, nos mercados locais ou através do sector comercial. Os produtores podem ter acesso a culturas e variedades da sua escolha.  Respostas a curto prazo para tratar de problemas de acesso à semente, especificamente em situações de carência de semente local, onde se usam normalmente os mercados locais ou a troca directa entre os produtores.
5. Feiras de Semente	As feiras de semente proporcionam mercado ad hoc para facilitar o acesso a sementes de culturas e variedades específicas de outros produtores, comerciantes e do sector formal. Normalmente são usadas em conjunto com as senhas para proporcionar poder de compra aos produtores mais pobres.  Resposta de curto ou médio prazo para tratar de problemas de acesso à semente especialmente para as culturas de subsistência e onde se usam normalmente os mercados locais.
6. Comércio de vários insumos, feiras de meios de produção	Uma variante de 5. Além da semente, tais feiras facilitam o acesso a insumos tais como, gado pequeno, rações, fertilizantes e instrumentos de trabalho.

culturas, variedades e as suas quantidades relativas. Abrem-se concursos de fornecimento, a semente é comprada, agregada, transportada e distribuída aos produtores.

O facto de que a semente pode ser obtida com sucesso no sistema de semente dos produtores durante a distribuição directa de semente comprova, à primeira vista, que não há problemas de disponibilidade de semente nos países e regiões em questão, embora possa haver alguns problemas isolados que justifiquem a procura local. As intervenções da oferta, como a DDS, são geralmente inapropriadas nestas situações.

### Ajuda Alimentar e Rações de Protecção de Semente

A distribuição de ajuda alimentar pode estar a ser subestimada como estratégia de assistência em sementes. A distribuição de ajuda alimentar pode permitir aos produtores conservarem, em vez de consumirem, as suas reservas de semente. A fundamentação lógica das Rações de Protecção de Semente é que tal ajuda alimentar é dada particularmente para os meses antes da sementeira, durante a época de carência.

### Abordagens Baseadas no Mercado

As abordagens baseadas no mercado consistem em dar aos produtores os meios para obterem a semente. Estão baseadas no pressuposto de que a principal limitação é o acesso à semente, não a disponibilidade da semente. O uso de senhas de semente, juntamente com as feiras de semente, é a resposta mais comum nesta abordagem. O enfoque na semente também se expandiu recentemente para abranger feiras de comércio de insumos e meios de produção e subsistência. Além disso, a simples distribuição de senhas ou dinheiro, sem estar associada a feiras, está a ser usada cada vez mais como estratégia de ajuda em sementes.

### Senhas e Feiras de Sementes

As senhas de sementes são cupões ou certificados com um valor monetário garantido que podem ser trocados por semente de vendedores aprovados. Estes vendedores de sementes trocam depois as suas senhas por dinheiro pago pela agência que emitiu as senhas. A abordagem de senhas e feiras de sementes (S&FS) reúne os vendedores de semente em dias específicos e num local bem anunciado e permite que os produtores que precisem de semente escolham as culturas e variedades que desejarem. A abordagem de S&FS é relativamente recente como resposta de emergência e foi implementada pela primeira vez em Julho de 2000 no Quênia (veja Remington et al., 2002). Porém, o seu uso tem sido rapidamente aumentado, de tal forma que em 2005 já tinha sido implementada em 30 países africanos.

### Comércio de Insumos e Meios de Produção e Subsistência

Várias variantes das feiras de sementes permitem aos produtores terem acesso a uma gama de insumos além das sementes, como pequenos animais de criação, rações para

animais, fertilizantes e instrumentos de trabalho. As senhas são distribuídas e os vendedores e compradores reúnem-se em eventos organizados.

### Apenas Dinheiro ou Senhas

A distribuição de senhas apenas tem sido usada em vários contextos de ajuda, para serviços bem como para bens: medicamentos, instrumentos de trabalho, alimentos e outros itens de que a população vulnerável possa necessitar. O seu uso ligado à semente é um pouco mais recente e em última análise permite aos recipientes decidirem se a semente de determinada variedade é uma prioridade para eles.

A ajuda baseada em dinheiro já existe há décadas, mas o trabalho de comparação da eficácia da ajuda em dinheiro com a das senhas e das abordagens de ajuda directa é relativamente novo. As primeiras conclusões sugerem que a ajuda directa em dinheiro é melhor que todas as alternativas, incluindo a própria ajuda alimentar (veja Harvery 2005).

A Tabela I resume a gama de abordagens de assistência em sementes usadas em situações de emergência de stress agudo. (Modificado do artigo de Anon. 2004, FAO).

### Comparação das Formas Dominantes de Ajuda: DDS e S&FS

Nenhuma abordagem sobre ajuda em semente é inerentemente melhor que outra. Muito depende de características como a natureza da emergência (causada pelo homem ou natural), os problemas de segurança em semente encontrados e as capacidades das agências implementadoras. Abaixo apresentam-se algumas das vantagens e desvantagens associadas às duas formas dominantes de ajuda em semente: Distribuição Directa de Semente e Senhas e Feiras de Semente.

### Vantagens

#### Principais vantagens da Distribuição Directa de Semente:

#### 1. Explora o sistema de assistência a desastres já existente e a sua capacidade.

Os governos, os doadores e agências de assistência têm processos de aquisição e sistemas de prestação de contas bem estabelecidos. A semente pode ser tratada como outro produto qualquer, por exemplo alimentos, cobertores, lonas etc. Os concursos são abertos, as ofertas seladas aceites e a semente é comprada, transportada e distribuída.

#### 2. É fácil expandir-se rapidamente.

Se a semente está disponível ela pode ser obtida, transportada e distribuída a um grande número de produtores num curto período de tempo.

#### 3. Apoia o sistema formal de semente.

A compra de semente comercial é muito lucrativa para as empresas de sementes porque as encomendas são grandes, as ONGs pagam à vista e também fazem o transporte e a distribuição. É especialmente lucrativa

quando as empresas de semente podem comprar e tratar o grão para ser vendido como semente de “qualidade própria para assistência de emergência”.

**4. É uma oportunidade para financiar a disseminação em grande escala de sementes de novas variedades promissoras resultantes de actividades de investigação.**

A semente das novas variedades chega a muito mais produtores mais rapidamente do que através dos canais comerciais.

**Principais vantagens das Senhas e Feiras de Semente:**

**1. Principais vantagens das Senhas e Feiras de Semente.**

Embora estejam a recuperar de um desastre, a procura de semente pelos produtores é normalmente limitada pela falta de capital financeiro. O aumento da procura através da emissão de senhas permite aos produtores terem acesso a uma gama variada de fontes de semente, tais como outros produtores, comerciantes de mercados e o sector comercial de semente. As feiras de sementes, quando geridas por pessoal competente, proporcionam uma oportunidade para identificar formas de reforçar os sistemas de semente através do apoio à produção, comercialização e integração dos sistemas de sementes.

**2. As SFS aumentam o capital financeiro e social das comunidades alvo.**

Contrariamente à DDS, na qual são as empresas de semente, agências, grandes comerciantes e transportadores que mais beneficiam, os rendimentos da venda de semente são partilhados principalmente entre os comerciantes da comunidade (muitos dos quais são mulheres). Isto resulta no aumento do capital financeiro e social no seio das comunidades.

**3. As S&FS reforçam a integração dos sistemas de sementes formais e dos produtores.**

As S&FS proporcionam aos vendedores de semente comercial e de semente dos produtores uma oportunidade para competirem e atraírem clientes. Nas feiras com representação de empresas ou armazenistas de semente os produtores optam muitas vezes por gastarem pelo menos parte das senhas em semente comercial, por exemplo de milho híbrido ou de uma nova variedade de feijão ou de ervilha de Angola.

**4. As S&FS dão aos produtores a opção de escolherem culturas e variedades.**

Nas feiras de semente estão disponíveis diversas culturas e variedades reflectindo normalmente as culturas predominantemente vendidas também nos mercados locais de semente/grão. Os produtores têm a opção de usar as suas senhas para obterem culturas e variedades de interesse particular e para acederem a vários tipos de semente.

**Desvantagens**

**Principais desvantagens da Distribuição Directa de Semente:**

**1. A abordagem tende a ser de cima para baixo e centralizada.**

A DDS não é geralmente planeada e implementada com as comunidades. Sendo uma abordagem da oferta, são os implementadores que tendem a tomar as principais decisões sobre a aquisição e distribuição da semente.

**2. Há grandes riscos de variedades ou culturas erradas.**

Já que as sementes são obtidas a nível comercial ou em grandes volumes, a gama de culturas e variedades disponível na DDS tende a ser pequena. As culturas e as variedades disponíveis para emergência podem não ser adequadas às condições dos pequenos produtores vulneráveis ou menos favorecidos, particularmente se as empresas e entidades para-estatais de semente estiverem direccionadas para áreas de produção de potencial médio e alto.

**3. A grande escala da aquisição de semente resulta numa distribuição assimétrica dos benefícios.**

A mega compra (compra de grandes quantidades de semente) significa mega lucros para os licitantes e transportadores que ganham os concursos de fornecimento. O valor da semente recebida pelos produtores é apenas uma pequena fracção do custo total do projecto.

**4. A compra de sementes de emergência para DDS prejudica o funcionamento do mercado.**

A distribuição gratuita de semente, directamente e em grande escala, prejudica o funcionamento dos mercados locais de grão/sememente e compromete o desenvolvimento de longo prazo dos sistemas de fornecimento de semente comercial. Além disso, embora a DDS possa ser muito lucrativa para as empresas de semente, depois de um desastre tais empresas frequentemente optam por vender para as ONGs de assistência a emergências e podem negligenciar a sua rede de armazenistas e clientes.

**Principais desvantagens das Senhas e Feiras de Semente:**

**1. A abordagem é difícil de implementar rapidamente e é difícil de expandir.**

As S&FS são descentralizadas e requerem gestão intensiva. Muitas ONGs nunca implementaram as S&FS e, portanto, necessitam de formação, o que leva algum tempo. Cada feira pode servir em média apenas 500 produtores – o que significa que tem de haver várias equipas a trabalhar simultaneamente por várias semanas para alcançar até mesmo 10.000 produtores.



## 2. As S&FS requerem capacidade e conhecimento dos sistemas de semente.

Ao contrário da DDS, as S&FS não são distribuídas só uma vez. Pelo contrário, são o começo de um processo de assistência, recuperação e desenvolvimento que dura três anos ou mais. Este processo requer pessoal agrário competente e dedicado, que não existe na maioria das agências de assistência.

## 3. Os praticantes de S&FS têm pouco acesso à semente comercial e às variedades dos investigadores.

Se forem convidadas a escolher, as empresas de sementes vão preferir a DDS do que as S&FS. Na DDS a agência de assistência é o cliente; as agências de assistência são clientes ideais porque solicitam grandes quantidades, pagam sempre a tempo e raramente reclamam. Em contraste, é caro e arriscado satisfazer os produtores rurais porque os pequenos produtores podem optar por não comprar a semente comercial mais cara.

## Preocupações Comuns em Ambas: Qualidade da Semente

É essencial que a semente distribuída na ajuda em semente seja de qualidade aceitável, para poder acelerar o processo de recuperação. As preocupações sobre a qualidade estão muitas vezes no centro das críticas a ambas abordagens, a DDS e as S&FS.

Os estereótipos muitas vezes consideram que a semente do sector formal ou comercial é de alta qualidade, saudável e tem alto nível de germinação, enquanto que a semente do sector informal (produção doméstica e adquirida nos mercados) é considerada de baixa qualidade. Porém, análises de campo mostram que tais classificações podem ser enganadoras (veja o Resumo Nº 2). A qualidade sanitária da semente do sector formal pode não ser aquilo que se apregoa e, por outro lado, análises laboratoriais seleccionadas demonstraram que a semente dos produtores e do mercado é de boa qualidade (caso do Quênia ocidental). No geral, a saúde e a qualidade da semente de qualidade própria para emergência é variável (caso da região do Quênia oriental). O que se conclui é que não se deve supor a qualidade da semente apenas em função da fonte de onde provém. Podem ser necessários outros métodos para verificar os padrões de qualidade.

O enfoque na sanidade da semente como uma medida de qualidade na ajuda em semente de emergência desviou a atenção do que é provavelmente o assunto mais importante: a adaptabilidade. A semente disponibilizada deve ser adaptada às condições de crescimento e stress existentes e deve ter de modo geral características aceitáveis. É surpreendente que nas respostas de emergência a qualidade genética tenha, na prática, sido colocada em segundo lugar. Embora sejam relativamente poucas as culturas e variedades multiplicadas pelo sector formal, as resultantes dos sectores formais de investigação ou oferecidas pelas empresas comerciais são pressupostas ser suficientemente boas para

a distribuição de emergência, independentemente de terem sido seleccionadas para uso nas regiões sob stress, poderem ser cultivadas sob as condições de gestão actualmente praticadas pelos produtores, ou de serem aceitáveis para os que preparam os alimentos. Neste último caso, os produtores podem receber batata-doce de polpa alaranjada ou milho amarelo enquanto, segundo as suas preferências culturais, tais escolhas são detestadas, preferindo-se a batata-doce branca ou o milho branco. Na assistência é necessário muitas vezes estabelecer um compromisso entre o acesso à semente com as qualidades agronómicas e de consumo aceites localmente versus sementes com altos padrões de sanidade e viabilidade.

## Perspectivas Futuras: Ajuda Directa versus Ajuda Baseada no Mercado

A preocupação de que a Distribuição Directa de Semente se tornou repetitiva e cara e com pouco impacto além dos poucos quilos de semente recebidos pelos produtores está a aumentar entre os doadores, investigadores agrícolas e o pessoal de ONGs. Além disso, está a aumentar a evidência de que o problema de segurança em semente é frequentemente não um problema de disponibilidade ou qualidade, mas sim de falta de acesso à semente. Deste modo há agora maior interesse no uso de uma gama de abordagens baseadas no mercado para a ajuda em semente de emergência.

Com o apoio cada vez maior dos doadores (particularmente da OFDA/USAID), as grandes ONGs como CRS, CARE, Visão Mundial Internacional e Save the Children UK estão a usar cada vez mais a abordagem de Senhas e Feiras de Semente nos seus esforços de assistência e recuperação. Uma das mudanças recentes mais dramáticas aconteceu em Moçambique, onde o governo trocou a DDS por senhas com o apoio do Instituto Internacional de Investigação sobre as Culturas das Zonas Tropicais Semi-Áridas (ICRISAT) e da FAO.

A distribuição directa da semente é fácil de expandir, apoia o sector formal e pode ser usada para disseminar amplamente as novas variedades. As senhas e feiras reforçam os sistemas locais e o capital social e financeiro das comunidades. Eles oferecem aos produtores mais escolhas (de culturas e variedades, tanto locais como novas) e pode preparar o caminho para a integração dos sistemas formais e informais.

Há muitos desafios importantes relacionados com a implementação da abordagem de S&FS, incluindo o requisito de maior competência técnica agrícola, a necessidade de se envolver o sector formal de semente – especialmente a investigação agrícola – para permitir aos produtores o acesso a variedades novas e promissoras de semente e para manter as SFS como uma abordagem inovadora, sem se estagnar nem se tornar repetitiva. As agências de assistência que queiram implementar as S&FS precisam de recrutar, dar formação e reter o pessoal agrônomo competente. Isto não é fácil, já que muitas agências não têm capacidade técnica na área agrícola e tratam a semente como tratariam qualquer outro produto de assistência.

Além do mais, para dar aos produtores acesso à semente de variedades novas e promissoras nas feiras de semente, as organizações de investigação também precisarão de apoio para assegurar que a semente é multiplicada e disponibilizada nas feiras. Finalmente, são necessárias monitoria e avaliação eficazes e comunicações atempadas para que se possa continuar a aproveitar as oportunidades criadas pelas SFS.

O uso cada vez maior de senhas e dinheiro para lidar de uma maneira geral com o problema de falta de acesso é um sinal promissor e forte. A convergência no problema de acesso e deixar os produtores fazerem as suas escolhas de emergência deve aumentar a probabilidade de a ajuda imediata satisfazer as necessidades prioritárias. Porém,

a aceitação de que as preocupações sobre o acesso são centrais deve servir para ajudar a mudar a natureza das respostas de ajuda para formas que não sejam a ajuda de emergência (em sementes ou outros produtos). A incapacidade de aceder a bens é um dos problemas da pobreza. Assim, o âmbito da assistência precisa de ir além da ajuda de emergência e lidar com abordagens que reforcem as estratégias de subsistência, por exemplo as agro-empresas e os programas de geração de rendimentos.

### **Bibliografia**

- Anon 2004. Summary Tables: seed relief interventions and tools and guidance. In. L. Sperling, T. Osborn and D. Cooper eds. Towards effective and sustainable seed relief activities. Report of the Workshop on Effective and Sustainable Seed Relief Activities, Rome 26-28 May 2003. Rome: FAO Plant Production and Protection Paper 181.
- Bramel, P., Remington, T. and McNeil, M. CRS Seed Vouchers & Fairs, 2004: Using markets in disaster response. Nairobi, Kenya: CRS East Africa.
- Remington, T., Maroko, J., Walsh, S., Omanga, P. and Charles, E., 2002, Getting off the seed and tools treadmill with CRS seed vouchers and fairs. *Disasters* 26(4):
- Harvey P, 2005, Cash and vouchers in emergencies, HPG Discussion Paper, February 2005. London: Overseas Development Institute.