

# Contribuições do PAA África para o processo de consolidação do PRONAE em Moçambique

*Carolina Milhorange de Castro, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)*

O Programa PAA África implementou iniciativas-piloto para comprar, localmente, alimentos para merendas escolares de agricultores familiares, financiados pelo governo brasileiro e pelo Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID), em parceria com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). Em Moçambique, o Programa contribuiu com a consolidação de uma estratégia nacional de compras institucionais de alimentos, combinando diálogo intersectoral em âmbito nacional e pilotos no âmbito distrital, além de apoiar a produção e a comercialização.

Compras públicas com tratamento preferencial a alimentos produzidos por agricultores familiares têm o potencial de aumentar o acesso de tais produtores a mercados formais. Ademais, quando conectados a redes de bem-estar social que utilizam transferências de alimentos em espécie (por exemplo, programas de alimentação escolar), esses instrumentos favorecem o acesso de populações vulneráveis a alimentos produzidos localmente. Algumas lições aprendidas a partir da experiência em Moçambique são relatadas nesse texto.

A aprovação do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PRONAE) pelo Conselho de Ministros de Moçambique em 2013 representou uma etapa fundamental na institucionalização da alimentação escolar e compras locais no sistema educacional do país. Esse processo foi crucial, mas insuficiente para consolidar a estratégia de comprar de agricultores familiares, uma vez que não foi acompanhada por sua inclusão no orçamento do estado e por ajustes às regras de compras públicas para garantir a participação de pequenos produtores.

Apesar de suas limitações, o PAA África contribuiu com o PRONAE por articular e enfatizar os componentes agrícolas e de cadeias produtivas do programa, entre outros. Seguem alguns dos resultados:

- As mudanças institucionais são necessárias para garantir a participação de agricultores familiares em compras públicas de alimentos. As principais políticas agrícolas do país estão concentradas em melhorar o acesso de camponeses a mercados. Entretanto, a maior parte da implementação concreta está direcionada para empresas privadas e agricultura especializada, ignorando o potencial de camponeses para vender para programas de compras públicas de alimentos.
- A demanda por alimentos precisa estar alinhada com o potencial de oferta. Apoio à produção, ao manejo pós-colheita e ao foi importante para o fornecimento de produtos de qualidade ao longo do ano escolar. O envolvimento da FAO de serviços agrários para atividades de treinamento e o planejamento também levou ao fortalecimento técnico e institucional de capacidades governamentais. Esses serviços participaram na identificação e no apoio a associações de produtores, disseminando informações a respeito de licitações, etc. Nas províncias onde o PRONAE não colaborou com o PAA África, a quantidade de alimentos comprada de produtores locais foi insignificante.
- O projeto de procedimentos de compra importa. Procedimentos simplificados de compra, que levaram capacidades institucionais locais em consideração, foram mais efetivos. Nos distritos de Changara e Cahora Bassa, autoridades gerenciaram as compras. Alguns aspectos bem-sucedidos incluíram: i) exigências de qualificação simplificadas e pré-seleção de fornecedores com potencial produtivo; (ii) licitações trimestrais com base em preços locais; e (iii) descentralização gradual da gestão e das compras. Os principais desafios nos dois distritos foram relativos ao manejo e ao armazenamento de alimentos frescos, a necessidade de se considerar preços locais e a combinação de requisitos nutricionais e a flexibilidade dos cardápios, garantindo maior autonomia para as escolas incluírem produtos da estação que não haviam sido considerados anteriormente. Em Angónia, o PMA gerenciou as compras de milho, e os atrasos e as exigências técnicas resultaram no rompimento do ciclo de



mercado. Escolhas operacionais também devem incluir a definição de um sistema adequado de coordenação entre as instituições implementadoras, o que representou um grande desafio à iniciativa.

- A intersetorialidade não é limitada à coordenação de decisões operacionais. Deveria ser usada como instrumento para uma coerência mais aprofundada entre políticas nacionais e a determinação de agendas políticas. Mudanças político-institucionais, a busca por coerência nas políticas, a construção de capacidades técnicas e financeiras e a integração de compras locais em prioridades governamentais exigem tempo e recursos. O envolvimento de partes interessadas em todos os níveis (por exemplo, representantes da sociedade civil) e a criação de informações e espaços para o aprendizado contribuíram para o fortalecimento da agenda de compras de alimentos locais em Moçambique.
- A participação social e a defesa de causas sociais são importantes nesse processo, e grupos técnicos são uma maneira de dar continuidade e incluir outras partes interessadas. Ambas dependem de um processo contínuo (e não *ad hoc*) de engajamento e disseminação de informação, e o PAA África ainda não atingiu esse nível. Há diferentes níveis de engajamento por parte da sociedade civil, desde a articulação política até o apoio direto para a implementação de atividades. Essa definição deve ser feita de acordo com as expectativas e as capacidades das próprias organizações.

Por fim, iniciativas de curto prazo dificilmente serão suficientes para produzir os efeitos desejáveis de mudança nas políticas e sua implementação eficiente. Entretanto, apesar de limitações de escala e de tempo, o PAA África teve um efeito considerável e demonstrável, ampliando a base para o compartilhamento de conhecimentos e interação sociopolítica.

*Referência:*

MILHORANCE, CAROLINA. "Contribuições do PAA África para o processo de consolidação do PRONAE em Moçambique." *IPC-IG Working Paper* n. 170. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2017.