

Demanda institucional: unindo a proteção social ao poder das compras

Ryan Nehring, Universidade de Cornell, Ana Carla Miranda e Andrew Howe, consultores

Apelos para o aumento da produtividade de agricultores familiares não abordam as barreiras e os riscos associados aos mercados pobres, presentes no mundo em desenvolvimento. Define-se a demanda institucional como qualquer intervenção que pretenda coordenar a participação de agricultores familiares nos mercados, por meio das compras de alimentos para distribuição regional. Nas duas últimas décadas, houve um crescimento expressivo de políticas de demanda institucional, refletidas em programas domésticos e um aumento no apoio de doadores internacionais para financiar as compras locais e/ou regionais de alimentos para propósitos de ajuda alimentar (DE SCHUTTER, 2014).

Existem quatro componentes-chave, por meio dos quais a demanda institucional pode oferecer proteção social para populações vulneráveis (tanto produtores quanto consumidores):

- **Estabilidade de preços** por meio de compras diretas de produção excedente ou colheitas preestabelecidas, com o estabelecimento de parâmetros de preços regionais para facilitar o acesso à informação para a negociação;
- **Efeitos de renda** por meio de preços remunerativos apresentam um ambiente econômico favorável para que os agricultores vendam sua produção e engajem com o mercado, bem como para que façam investimentos na sua capacidade produtiva, com base em conhecimento do mercado;
- A **segurança alimentar** é melhorada mediante compras locais de alimentos por pagamento a populações vulneráveis e aumento de demanda para produtos agrícolas que incentivam a produção dimensionada para mercados locais e regionais; e
- **Organizações de agricultores** têm papel fundamental na facilitação das compras e no fornecimento de um espaço para o aprendizado sistemático sobre produção, publicidade, vendas e distribuição.

Tais benefícios foram elencados com base em uma análise ampla e profunda de programas de compras de alimentos e assistência alimentar ao redor do mundo (Nehring et al., 2017). Essa análise demonstra que os impactos desejados da demanda institucional são altamente condicionados ao modelo de compra. O registro e a focalização dos produtores (e de suas organizações) ajudam a garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficaz para beneficiar a população mais carente e aqueles que se disponibilizam e estão aptos a vender para os mercados institucionais. Ademais, a distribuição precisa ser coordenada para que os alimentos comprados sejam entregues de maneira eficiente à população em situação de insegurança alimentar, ou que sejam estocados, em caso de eventuais choques.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são dois dos casos brasileiros mais estudados de demanda institucional bem projetada e implementada (ver Soares et al., 2013). O modelo brasileiro foi inclusive exportado para a África em âmbito de um projeto de cooperação Sul-Sul, o PAA África. Finalmente, programas de alimentação escolar produzida localmente estão ajudando a aumentar a demanda para a produção de agricultores familiares locais, podendo oferecer merendas frescas e saudáveis.

Entretanto, a demanda institucional não pode ser considerada uma “bala de prata” ou panaceia para a proteção social e o desenvolvimento rural. É apenas uma política intersetorial para ajudar a abordar as preocupações de populações vulneráveis. A qualidade do projeto faz a diferença quando consideramos a efetividade da demanda institucional. Há elementos-chave do sistema de compras que devem ser levados em consideração durante o projeto de políticas para demanda institucional:



- **Objetivos:** A demanda institucional pretende avançar com os objetivos da proteção social e desenvolvimento rural. É importante identificar sinergias e meios-termos.
- **Escala:** A escala da demanda irá produzir efeitos distintos nos mercados e influenciar cadeias produtivas agrícolas, desde o âmbito local até o global.
- **Normas e regulamentações:** Regras licitatórias que estabelecem sistemas burocráticos podem limitar a capacidade de agricultores familiares de participar de processos de compra.
- **Gestão da qualidade alimentar:** A segurança alimentar e os padrões de qualidade são fundamentais. Entretanto, podem implicar regulamentações muito rígidas e sistemas de registro trabalhosos, que os agricultores familiares são impossibilitados de cumprir.

Desde as crises alimentares de 2007 a 2008 e de 2011, os governos precisam de novas estratégias para aumentar a produção agrícola doméstica de tal maneira a complementar os objetivos de desenvolvimento social. O apoio à agricultura familiar doméstica é um meio crucial para esse fim. A pobreza é um fenômeno rural, em grande parte, com quase 70 por cento das pessoas pobres, no mundo todo, localizadas em áreas rurais, onde a maioria delas depende da produção agrícola para seu sustento (FIDA, 2011). A reforma agrária, a assistência técnica e o crédito agrícola são políticas fundamentais para o apoio à subsistência rural. No entanto, deve também haver foco nas barreiras à entrada de agricultores familiares ao mercado, de modo que intermediários privados não monopolizem ou excluam algumas populações em mercados rurais subdesenvolvidos. Políticas de compras regionais e locais são muito importantes para que se estabeleçam condições de mercado favoráveis (por exemplo, no que diz respeito ao acesso e à equidade) aos agricultores familiares, ajudando a estabelecer uma rede de proteção social para o desenvolvimento rural mais resistente por meio da intervenção estatal.

Referências:

- DE SCHUTTER, O. "The Power of Procurement: Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food." *Briefing Note 8*. Geneva: The UN Special Rapporteur on the Right to Food, 2014.
- FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA (FIDA). *Rural Poverty Report 2012*. Roma: FIDA, 2011.
- NEHRING, R.; MIRANDA, A. C.; HOWE, A. "A Case for Institutional Demand as Effective Social Protection: Supporting Smallholders through Procurement and Food Assistance Programmes." *IPC-IG Working Paper n. 157*. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2017.
- SOARES, F. V.; NEHRING, R.; SCHWENGBER, R. B.; RODRIGUES, C. G.; LAMBAIS, G.; BALABAN, D. S.; JONES, C.; GALANTE, A. "Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the Case of PAA and PNAE." *IPC-IG Technical Paper No. 7*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.