

# Construindo um ambiente favorável para programas de compras institucionais de alimentos: contribuições de Moçambique

*Luana F. J. Swensson e Israel Klug, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)*

**A eficiência dos programas institucionais de compras de alimentos** depende de uma série de condições interligadas para alcançar o objetivo de ligar os agricultores familiares aos mercados e às demandas institucionais (por exemplo, merendas escolares). Esses programas dependem da boa-vontade governamental e da disponibilidade da demanda pública. Ademais, tais programas exigem mudanças institucionais e a coordenação entre políticas e arcabouços legais.

Duas iniciativas-piloto em Moçambique – o projeto-piloto do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE) e o Programa PAA África (*Purchase from Africans for Africa*) – fornecem boas evidências a respeito dos efeitos negativos da falta de coerência entre arcabouços legais, institucionais e políticas sobre as implementações de programas de compras institucionais de alimentos. Para efeitos de teste, foram implementados diferentes modelos descentralizados de compra de alimentos de agricultores familiares.

Apesar de importantes avanços alcançados por esses pilotos, limitações significativas a respeito dos arcabouços institucionais, legais e das políticas, além de questões operacionais, ainda atrapalham a implementação e a ampliação de compras de alimentos de pequenos produtores. Alguns desses problemas são: discrepâncias entre os textos das políticas e suas implementações práticas; a falta de uma abordagem multissetorial eficiente; regras inadequadas para compras públicas; baixas capacidades institucionais e humanas no âmbito descentralizado, o que atrasa a implementação de modalidades de compra mais descentralizadas; lacunas referentes à qualidade dos alimentos e sistemas de controle; e diversas barreiras operacionais intimamente ligadas a esses arcabouços.

Por exemplo, mesmo que um dos objetivos do PRONAE seja o apoio a agricultores familiares locais, as regras existentes para compras públicas não fornecem os instrumentos necessários para se alcançar tal finalidade.

Em virtude de sua complexidade, altos custos e exigências estritas, o procedimento padrão de compras, determinado pelo arcabouço legal existente, é incompatível com as características e as capacidades dos agricultores familiares (SWENSSON; KLUG, 2017). Aliado a contratos que premiam os preços mais baixos, esse procedimento favorece fornecedores maiores e mais especializados. Consequentemente, em decorrência dessa falta de alinhamento, o piloto do PRONAE comprava, quase que exclusivamente, de comerciantes locais ao invés de agricultores familiares.

Portanto, a premissa de que se concentrar unicamente na reforma das políticas, ou na criação de novos objetivos para as políticas, seria suficiente para se construir uma base para um programa completo de alimentação escolar que compra seus insumos exclusivamente a partir de agricultores familiares está sendo desafiada em Moçambique, pelo fato de que várias estruturas legais ainda não estão alinhadas a esses novos objetivos. É claro que as reformas nas políticas devem vir acompanhadas de mudanças institucionais e nos arcabouços administrativos e legais, para serem eficazes.

Grupos de coordenação multissetorial podem ser uma boa maneira de dar suporte a esse processo, analisando possíveis gargalos sob diferentes mandatos e promovendo a defesa de mudanças e realinhamentos. De qualquer modo, o sucesso dessa nova política depende na sua implementação eficaz, com a participação e o comprometimento de diferentes partes interessadas. Isso não foi plenamente alcançado pelas iniciativas-piloto em Moçambique, especialmente no que diz respeito à participação ativa de ministérios setoriais encarregados das compras públicas e do desenvolvimento rural e de políticas e arcabouços legais e institucionais.



Se, por um lado, a estrutura de tais arcabouços teve um efeito na implementação das iniciativas-piloto; por outro, esses pilotos tiveram papel crucial ao revelar os ajustes necessários.

A possibilidade de se testar diferentes modos de compra é uma boa oportunidade para os governos promoverem debates concretos, com base no contexto específico de seus países, e para vislumbrar os difíceis desafios que a implementação desses modelos diferentes podem acarretar ao desenvolvimento e à expansão de um programa de escala nacional.

Esses modelos diferentes podem ser caracterizados em termos de centralização ou descentralização das compras e outras atividades, modalidades contratuais, e se tais atividades podem ser realizadas internamente ou terceirizadas. Cada modelo apresenta vantagens e desafios particulares, que estão diretamente ligados com o contexto de implementação. Não há uma única solução “melhor” (GELLI et al., 2012).

As iniciativas-piloto testadas em Moçambique forneceram bons insumos para o debate sobre as políticas, incluindo a necessidade de se ajustar as regras para compras públicas, bem como a possibilidade de se adotar níveis diferentes de descentralização, de acordo com os produtos a serem comprados e a área de implementação dos programas. Por exemplo, com base nos resultados desses pilotos, a combinação de um modelo mais centralizado (tal como o adotado pelo PAA África) para as compras de cereais com um mais descentralizado (no âmbito distrital, ou das escolas) para a compra de produtos frescos foi considerada uma boa opção, mesmo que não tenha sido contemplada inicialmente.

*Referências:*

GELLI, A.; KRETSCHMER, A.; MOLINAS, L.; DE LA MOTHE, M. “A comparison of supply chains for school food: Exploring operational trade-offs across implementation models.” *HGSF Working Paper Series*, No. 7. London: Partnership for Child Development, 2012.

SWENSSON, L. F. J.; KLUG, I. “Implementation of decentralised food procurement programmes and the impact of the policy, institutional and legal enabling environment: the case of PRONAE and PAA Africa in Mozambique.” *Working Paper* No. 161. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, and Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2017.