

Segurança Alimentar como um Caminho para a Inclusão Produtiva: Lições do Brasil e da Índia

por Danuta Chmielewska e Darana Souza, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Embora o Brasil e a Índia tenham estruturas agrárias e classificações específicas de agricultores muito diferentes (ver quadro), em ambos os países, a proporção dos grupos rurais geralmente desfavorecidos—especialmente produtores de menor escala—dentro da população total é expressiva. Os dois países instituíram programas de aquisição de alimentos em larga escala, através dos quais o governo compra os produtos agrícolas que dão aos agricultores sua subsistência, oferecendo alternativas de mercado vantajosas. Estas iniciativas conciliam oportunidades comerciais para os produtores com o fornecimento de alimentos às populações vulneráveis.

A Índia tem o que se considera ser o maior programa de alimentação escolar do mundo, o *Mid-Day Meal* (MDM), um sistema financiado pelo governo central voltado para crianças do ensino fundamental em escolas públicas e locais. O programa fornece uma refeição por dia letivo para mais de 110 milhões de crianças. O Brasil também tem um amplo sistema, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que garante merenda escolar para todos os alunos matriculados na rede pública de educação primária. Ele garante que cerca de 47 milhões de alunos, aproximadamente um quarto da população do país, tenham acesso a uma refeição diária.

A Índia implementa outro programa importante de distribuição de bens essenciais de consumo, o Sistema Público de Distribuição Focalizada (TPDS, *Targeted Public Distribution System*), que também é considerado uma das maiores redes de distribuição no mundo, em sua categoria. Este regime provê um subsídio mensal de trigo, arroz, açúcar e querosene a 160 milhões de famílias, principalmente aquelas identificadas como vivendo abaixo da linha da pobreza. O Brasil, por sua vez, introduziu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que doa vários itens alimentícios a mais de 13 milhões de pessoas anualmente.

Esses programas seguem abordagens únicas de políticas em cada país, resultando em estratégias específicas de implementação e em impactos no desenvolvimento. Em particular, a escala das licitações é prevista e implementada de formas completamente distintas. Na Índia, as licitações governamentais são concebidas em termos nacionais, abertas a todos os perfis de agricultores—o que, na prática, significa que as compras são realizadas, principalmente, nas regiões com melhor desempenho agrícola.¹ Essas operações configuram oportunidades comerciais importantes, uma vez que fazem parte de um fluxo anual de mais de USD 5 bilhões. Apesar de seu escopo, o TPDS enfrenta uma série de desafios referentes à licitação, incluindo o vazamento de grãos, fruto de desperdícios e desvios, e problemas na qualidade dos grãos (Souza e Chmielewska, 2011).

Comparação Geral das Estruturas Agrícolas no Brasil e na Índia

	Brasil	Índia
Número total de estabelecimentos rurais	5.175.489	129.222,237
Categorias	Pequenos agricultores familiares	Propriedades marginais, pequenas, semi-médias e médias
Tamanho médio (hectares)	18	0,38; 1,38; 2,68; 5,74 (respectivamente)
Número de estabelecimentos rurais (proporção de estabelecimentos rurais)	4.367.902 (84.4%)	128.126.459 (99%)
Categorias	Agronegócio	Grandes propriedades
Tamanho médio (hectares)	310	17,08
Número de estabelecimentos rurais (proporção de estabelecimentos rurais)	807.587(15.6%)	1.095.778 (1%)
Proporção da população rural	15,65%	72,2%

Fonte: Souza e Chmielewska (2011).

No Brasil, a aquisição pública de alimentos é percebida como uma ferramenta para estimular o desenvolvimento local, através da promoção de cadeias de fornecimento curtas. O PAA e o PNAE têm mecanismos de focalização que visam garantir a participação dos agricultores marginalizados. O PAA só compra alimentos de agricultores familiares locais e categorias similares, enquanto que o PNAE faz uso de um sistema de quotas, que garante que um mínimo de 30 por cento dos gastos do governo sejam direcionados à aquisição de produtos originários desses grupos, principalmente em nível local. Esta abordagem é bastante nova no PNAE; vem sendo implementada apenas desde 2009. Mesmo assim, o PAA já se provou capaz de fornecer uma ampla gama de produtos de qualidade consumidos localmente, bem como oferecer oportunidades comerciais importantes aos agricultores. Apesar destes sucessos, tais iniciativas ainda enfrentam desafios. Os agricultores familiares mais vulneráveis têm dificuldade de acessar o PAA; atrasos nos pagamentos são recorrentes. Quanto ao PNAE, até agora, apenas cerca de 25 por cento dos municípios vêm comprando produtos alimentícios provenientes da agricultura familiar. Barreiras vão desde uma infraestrutura logística precária até às dificuldades que os agricultores familiares enfrentam na entrega dos produtos acordados (Souza e Chmielewska, 2011).

As experiências do Brasil e da Índia têm um grande potencial de adaptação por parte de países em desenvolvimento. Ambos mostram que as licitações do governo em programas de segurança alimentar podem oferecer alternativas de mercado importantes para os agricultores. A experiência brasileira pode ser adaptada em outros países, em especial, no que diz respeito à sua ênfase em fornecer alternativas comerciais a produtores locais que, de outra forma, ficariam restritos a um acesso precário ao mercado. Essa experiência tem mostrado que, ligando a produção alimentícia local à distribuição de alimentos, e tendo em conta os tipos e quantidades de alimentos disponíveis e a capacidade dos produtores de participar desses programas, é possível apoiar os agricultores marginalizados e fornecer produtos adequados a programas alimentares.

Referência:

Souza, D. e D. Chmielewska (2011). 'Public Support to Food Security in India, Brazil and South Africa: Elements for a Policy Dialogue', *IPC-IG Working Paper 80*. Brasília, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Nota:

1. A Índia implementou o *Decentralised Procurement Scheme* (Esquema de Aquisições Descentralizadas) a partir de 1997-1998, a fim de estimular aquisições de estados não-tradicionais. Cerca de 80 por cento dos grãos adquiridos através do TPDS, no entanto, vêm de um pequeno número de estados.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo(CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD,
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil

Telefone: +55 61 2105 5000

E-mail: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.