

Ampliação das Iniciativas Locais de Desenvolvimento: o Programa de Aquisição de Alimentos do Brasil

por Ryan Nehring e Ben McKay, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

O Brasil pretende erradicar a pobreza extrema no país ampliando as iniciativas de políticas para a “inclusão produtiva” e incorporando todas as famílias extremamente pobres ao regime brasileiro de proteção social não contributiva. *O Brasil Sem Miséria* focaliza a população brasileira abaixo da linha da extrema pobreza, de R\$ 70,00 (USD 35) ao mês— composta por, aproximadamente, 16,2 milhões de pessoas (GOVERNO DO BRASIL, 2012). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quase 47 por cento das pessoas que vivem abaixo dessa linha de referência vivem em áreas rurais; a região Nordeste do país contém o maior percentual de pobreza extrema.

Nehring e McKay (2013) examinam o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do Brasil, o qual apoia a agricultura familiar e contribui para o aumento da segurança alimentar, ao fortalecer os mercados locais de alimentos. O PAA é um programa flexível, com diversas modalidades e estruturas de implementação, desde o âmbito federal até o municipal. O PAA também constitui uma forma de garantir tanto o acesso a alimentos na devida qualidade, quantidade e regularidade, de acordo com as necessidades das populações que vivem em situação de insegurança alimentar e nutricional, como também de promover a inclusão social em áreas rurais, por meio do fortalecimento da agricultura familiar (CHMIELEWSKA; SOUZA, 2010). Com base nesta promessa, Nehring e McKay buscam documentar a concepção e as operações do Programa, incluindo os atores envolvidos no projeto, na implementação e no monitoramento. Os autores buscam, também, lançar luz sobre o potencial de ampliação da escala do Programa, tanto dentro do país quanto em termos da possibilidade de construção do conhecimento Sul-Sul, por meio da aplicação de programas similares em outros países.

Com base em dados quantitativos e qualitativos secundários e também dados qualitativos primários com base na pesquisa de campo realizada em abril de 2012 no Nordeste do Brasil—a região com a maior proporção de pobreza extrema no país, em que uma em cada quatro famílias rurais vive com pouco mais de USD 1/dia (USD 35/mês) (GOVERNO DO BRASIL, 2012), os autores procuram investigar, especificamente, a aplicação e o potencial de aumento de escala da Compra Direta com Doação Simultânea (CDS), modalidade em que se enquadram mais de 80 por cento de todas as compras do PAA (NEHRING; MCKAY, 2013). Eles observaram o PAA-CDS nos Estados do Piauí e Ceará, que estão entre os estados com maiores níveis de pobreza rural e de desigualdade. Suas entrevistas incluíram desde formuladores de políticas federais até produtores locais de alimentos que vendem por meio do PAA. Em âmbito estadual, Nehring e McKay observaram a implementação do Programa e interagiram com gestores municipais e com instituições que recebem alimentos por meio do PAA.

Embora a maior parte dos benefícios do Programa pareçam ir para os produtores, observou-se que muitos outros resultados também contribuíram para melhorar a economia local e a participação municipal. Os autores perceberam que, sempre que o governo municipal participou da organização do Programa, houve resultados não intencionais que fortaleceram a cooperação entre os agricultores, o engajamento municipal e o conhecimento do mercado. Os projetos do PAA estabelecem um mecanismo de governança conectando as populações em situação de insegurança alimentar ao governo municipal, ao mesmo tempo em que integram os produtores locais participantes do programa e, por extensão, estabelecem ligações entre os atores urbanos e rurais e entre cidadãos e formuladores de políticas. Além disso, ao estabelecer um preço de referência, o PAA conscientiza os produtores quanto aos preços justos praticados localmente, permitindo que a produção seja organizada em torno de um mercado seguro e consistente, diminuindo a incerteza



Com base nos resultados de suas pesquisas, Nehring e McKay destacam quatro questões fundamentais que precisam ser consideradas, de forma cuidadosa e rigorosa, para fortalecer e ampliar o PAA e potencialmente outros programas de aquisição de alimentos: (1) focalização e cobertura; (2) pagamento dentro do prazo; (3) organização das capacidades dos agricultores; e (4) transporte. Essas questões, tanto coletiva como individualmente, representam debilidades frequentemente indicadas pelos agricultores familiares e líderes comunitários participantes do PAA no Nordeste do Brasil.

O PAA opera com um orçamento anual relativamente pequeno (atualmente, em torno de USD 500 milhões) e constitui uma opção mais do que viável para o Governo fortalecer a produção dos pequenos agricultores e incorporá-la às economias locais, ou até mesmo à economia nacional. A atual expansão do Brasil Sem Miséria introduziu um novo método de pagamento, por cartão de débito (superando, assim, os problemas com atrasos de pagamento ocorridos no passado) e o orçamento do Programa continua aumentando a cada ano. Esta expansão tem o potencial de aumentar a exposição do Programa e, talvez, integrar o PAA à cadeia nacional de abastecimento alimentar, promovendo uma integração local de produção e consumo.

Para aumentar a escala do PAA, Nehring e McKay oferecem um quadro de expansão com base em três caminhos diferentes, que podem trabalhar de forma sinérgica e complementar: a expansão “horizontal”, ou seja, cobrir novas áreas em todo o país; a expansão “vertical”, que se refere ao aumento das capacidades institucionais nos âmbitos local, estadual e nacional; e a expansão “funcional”, que representa o potencial de instituição de novas modalidades e/ou o fortalecimento das já existentes, com o objetivo de aumentar a participação.

A ampliação do PAA é— e deve continuar sendo— prioridade do Brasil Sem Miséria, em sua dimensão de inclusão produtiva, não só para aliviar a fome e a desnutrição, mas também para fortalecer a capacidade produtiva dos agricultores familiares e criar sistemas alimentares locais mais resilientes e sustentáveis.

Referências:

- CHMIELEWSKA, D.; SOUZA, D. 'Market Alternatives for Smallholder Farmers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme', *IPC-IG Working Paper No. 64*, Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010.
- GOVERNO DO BRASIL. "Busca Ativa". Plano Brasil sem Miséria. Brasília, 2012. Brazil. Accessed online at: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/videos/busca-ativa>>.
- NEHRING, R.; MCKAY, B. 'Scaling-up Local Development Initiatives: Brazil's Food Procurement Programme' *IPC-IG Working Paper No. 106*, Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.