



WORKING PAPER

working paper **número 170**
junho, 2018

ISSN 1812-108x

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

Carolina Milhorce de Castro

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)



**Organização das Nações Unidas
para a Alimentação
e a Agricultura**



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) Working Paper No. 170
Contribuições do PAA África para o processo de consolidação do PRONAE em Moçambique
Carolina Milhorange de Castro

Publicado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

© FAO and UNDP, 2018

Todos os direitos reservados.

*O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria
entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Governo do Brasil.*

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipcig.org

As designações empregadas e o material apresentado nessa publicação não implicam a expressão de qualquer opinião da parte da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), ou do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no que diz respeito à situação legal ou de desenvolvimento de qualquer país, território, cidade, área ou suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras. A menção de empresas ou produtos, quer tenham sido patenteados ou não, não implica que sejam endossados ou recomendados pela FAO ou pelo PNUD em preferência a outros de natureza similar que porventura não tenham sido mencionados. As opiniões expressas nessa publicação pertencem aos autores e não necessariamente refletem as visões ou políticas da FAO ou do PNUD.

A FAO e o PNUD encorajam o uso, reprodução e disseminação do material contido nessa publicação. Exceto onde indicado, o material pode ser copiado, baixado e impresso para propósitos de estudo privado, pesquisa e material de ensino, ou para uso em produtos ou serviços de natureza não comercial, mediante o reconhecimento da FAO e do PNUD como fontes e possuidores dos direitos autorais e dado que não se implique o endosso da FAO ou do PNUD das opiniões, produtos ou serviços dos usuários finais.

Todos as solicitações de direitos para tradução e adaptação, ou para a revenda e outros direitos de uso comercial devem ser realizadas por meio do [link www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) ou enviadas para o endereço de e-mail copyright@fao.org.

As publicações da FAO estão disponíveis no *website* da Organização (www.fao.org/publications) e podem ser adquiridas por meio do endereço de e-mail publications-sales@fao.org.

ISBN: 978-92-5-130473-0 (FAO)
Print ISSN: 1812-108X

As publicações do IPC-IG estão disponíveis *online* em www.ipcig.org/publications de maneira gratuita. Assinaturas ao boletim informativo do Centro podem ser requisitadas por e-mail: ipc@ipc-undp.org.

LISTA DE ABREVIATURAS

CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPC	Escola Primária Completa
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FDD	Fundo Distrital de Desenvolvimento
NUIT	Número Único de Identificação Tributária
P4P	<i>Purchase for Progress</i>
PAA	Programa Aquisição de Alimentos
PAMRDC	Plano de Ação Multissetorial para a Redução da Desnutrição Crônica
PEDSA	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Setor Agrário
PMA	Programa Mundial da Alimentação
PRONAE	Programa Nacional da Alimentação Escolar
SDAE	Serviço Distrital de Atividades Econômicas
SETSAN	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional
UGEA	Unidade Gestora Executora de Aquisições
UNAC	União Nacional de Camponeses
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

CONTRIBUIÇÕES DO PAA ÁFRICA PARA O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DO PRONAE EM MOÇAMBIQUE

Carolina Milhorce de Castro¹

1 APRESENTAÇÃO E OBJETIVOS

As compras públicas de alimentos produzidos pela agricultura familiar têm o potencial de garantir o acesso de populações vulneráveis aos alimentos produzidos localmente, a geração de renda, a formação de estoques estratégicos e a assistência alimentar, por meio do abastecimento de cantinas, restaurantes, hospitais e outras instituições públicas. Esta estratégia conjuga a assistência alimentar com medidas de apoio à produção, com foco no fortalecimento das condições sociais e institucionais do país. A criação de uma demanda estruturada para os pequenos produtores garante maior segurança no planejamento da produção, na organização dos produtores e na sua remuneração. Tais iniciativas vêm demonstrando a capacidade dos agricultores familiares e de suas associações para a comercialização de produtos de qualidade, contribuindo para o desenvolvimento rural.

No Brasil, o Programa Aquisição de Alimentos foi criado há mais de dez anos no âmbito da estratégia Fome Zero, que recebeu prioridade política e contou com envolvimento multissetorial do governo e de organizações da sociedade civil. O programa visava fortalecer as condições institucionais para garantir o acesso de agricultores familiares ao mercado e o acesso de populações em situação de insegurança alimentar a produtos alimentares de qualidade. O aumento da oferta desses produtos vem sendo estimulado por meio da facilitação do acesso ao crédito, da geração de oportunidades de mercado e da redução dos riscos. Paralelamente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) evidenciou que a articulação entre os produtos da agricultura familiar e a alimentação escolar contribui para o aumento da qualidade das refeições servidas nas escolas, a aceitação dos alimentos pelos estudantes e o consumo de produtos frescos e diversificados.

O programa PAA África (*Purchase from Africans for Africa*) implementou uma iniciativa-piloto de compras locais de alimentos, financiada pelo Governo brasileiro e pelo Reino Unido (UK) em colaboração com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Programa Mundial de Alimentação (PMA). Implementado em cinco países africanos (Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal), o programa promoveu uma abordagem multissetorial na promoção da segurança alimentar e nutricional e na geração de renda para pequenos produtores.

1. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

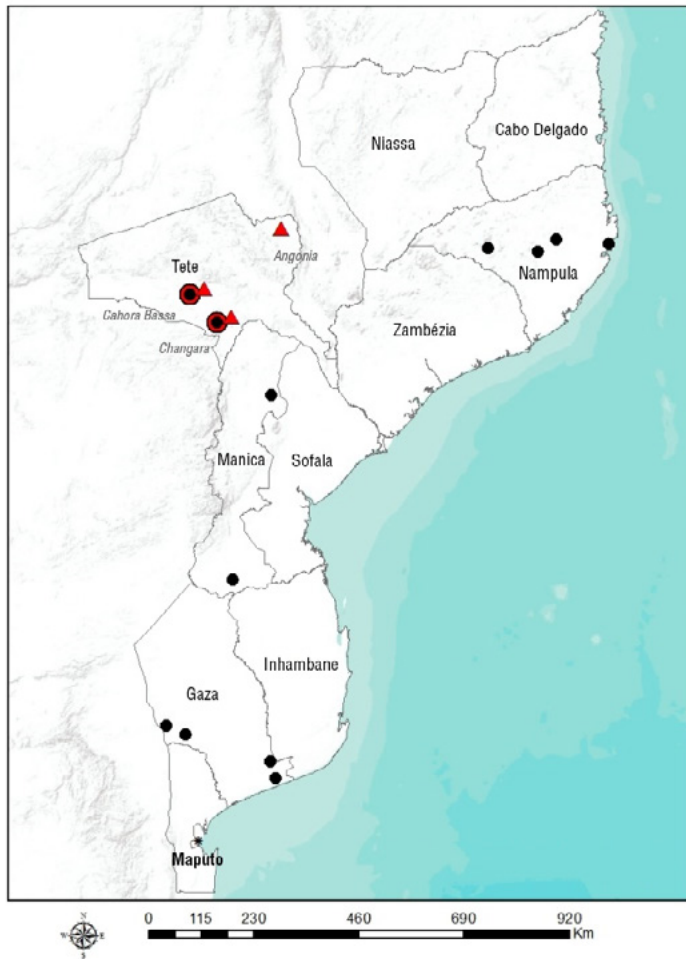
Esse programa buscou contribuir para a consolidação de uma estratégia de compras locais governamentais em Moçambique, em consonância com as políticas rurais e sociais do país. As iniciativas-piloto do PAA África tinham o objetivo de fortalecer as capacidades institucionais do Governo, bem como testar modelos de compra e de apoio ao produtor, com vistas a prover informações para processos de concepção e aprimoramento de políticas e programas de Estado e Governo, tais como o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PRONAE). Este programa foi aprovado em 2013 pelo Conselho de Ministros do Governo de Moçambique, institucionalizando a alimentação escolar no seu sistema educacional e reafirmando o potencial das compras locais de gêneros alimentícios na promoção da segurança alimentar e nutricional. Em Moçambique, a assistência alimentar fornecida aos estudantes provém historicamente de fontes externas, o que pode gerar distorções dos mercados locais e desincentivo à produção.

Neste contexto, o Conselho de Ministros reconheceu o potencial multissetorial da alimentação escolar para a melhoria da qualidade da educação e para o desenvolvimento da economia local. Foram ainda incorporadas as práticas de produção agropecuária nas escolas, a fim de desenvolver habilidades de produção e promover a diversificação da dieta alimentar. O Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH) implementou duas iniciativas-piloto do PRONAE. A primeira foi desenvolvida em dois distritos da província de Tete e contou com apoio do Programa Mundial de Alimentação (PMA); e a segunda foi desenvolvida em 12 escolas das províncias de Gaza, Manica, Tete e Nampula e contou com o apoio do PMA e do Governo do Brasil. A capacitação de gestores em todos os níveis, o treinamento de cozinheiros voluntários e a construção de infraestrutura de preparo dos alimentos foram alguns dos resultados da iniciativa piloto.

A segunda fase do PAA África apoiou a consolidação do PRONAE. Seus objetivos específicos incluíram a dinamização da economia local por meio das compras locais, o aumento da produtividade dos sistemas da agricultura familiar e a garantia de acesso a alimentos a estudantes em situação de vulnerabilidade nutricional. Tais objetivos foram alinhados a ações locais de apoio à produção e à comercialização de cereais e leguminosas nos distritos de Angónia, Changara e Cahora Bassa, na província de Tete (Figura 1). O programa foi organizado em dois componentes principais: um primeiro componente operacional, que incluiu o apoio técnico aos pequenos produtores e a suas associações, por meio de treinamentos em produção e comercialização, da promoção da metodologia de extensão Escola na Machamba do Camponês,² e da distribuição bonificada de insumos e equipamentos agrícolas (Figura 2). Este componente também incluiu o fortalecimento de capacidades dos governos locais e das escolas para compra de produtos alimentares e para a diversificação da dieta dos alunos. O segundo componente visou fortalecer o diálogo político multissetorial por meio da criação de grupos técnicos, da produção de conhecimentos e das trocas de experiências em encontros nacionais e internacionais.

A gestão da compra de gêneros alimentícios, sobretudo hortícolas, representou um desafio para as autoridades locais e gestores escolares. As regras e os procedimentos em vigor não estavam adaptados às especificidades das compras de produtos hortigranjeiros. O programa adotou diferentes modelos de compra em cada país participante, considerando aspectos dos contextos locais. Na maioria dos casos, as compras eram realizadas com base em arranjos descentralizados, envolvendo escolas e autoridades distritais. Em Moçambique, o PMA atuou como intermediário na compra de cereais. Assim, os aprendizados da experiência-piloto do PAA África tiveram potencial demonstrativo para a validação de arranjos produtivos e institucionais a serem considerados em âmbito nacional.

FIGURA 1

Localização das iniciativas-piloto do PAA África e do PRONAE em Moçambique

- ▲ 24 associações de produtores apoiadas pelo PAA África
- 26 escolas apoiadas pelo PAA África (+ 149 escolas apoiadas pelo P4P)
- 12 escolas apoiadas pelo Pronae

Fonte: Elaboração da autora.

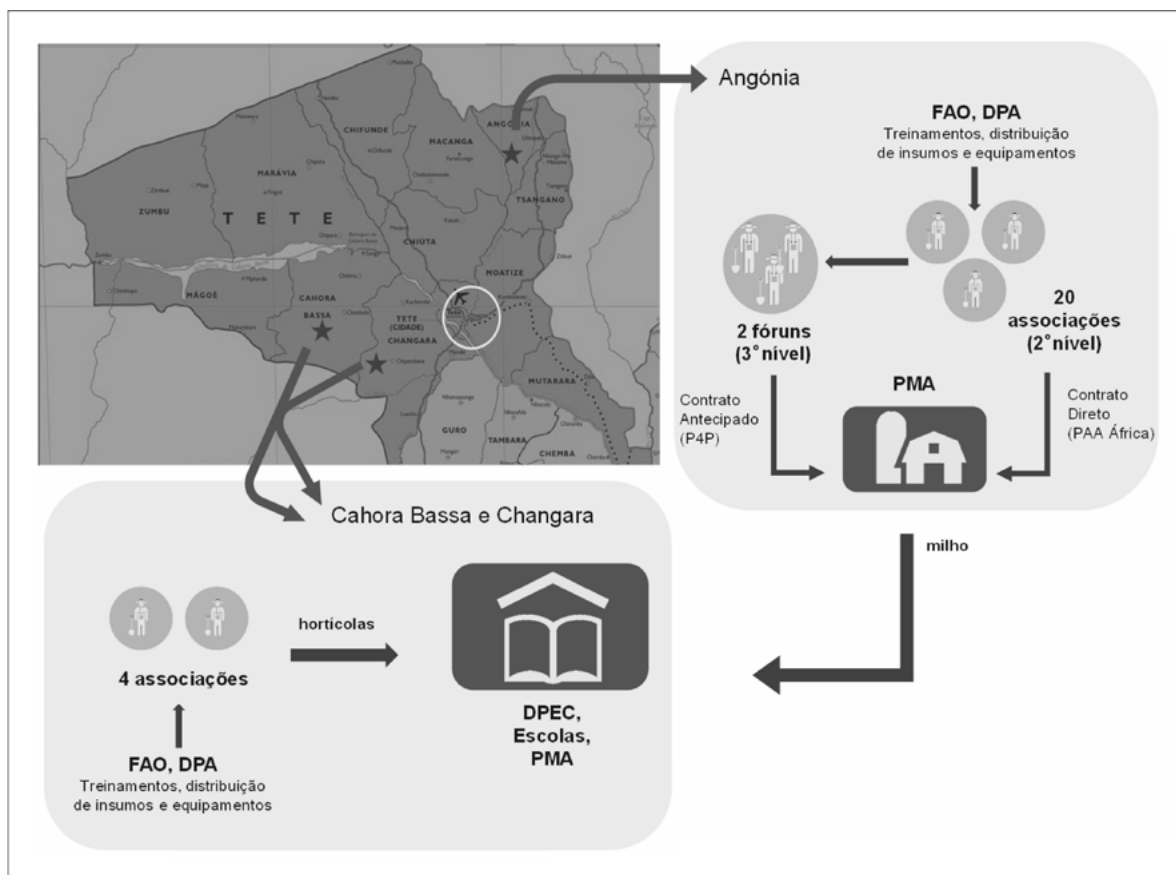
Este documento visa capitalizar os resultados da experiência-piloto e avaliar qualitativamente suas contribuições para a consolidação de uma estratégia de mercados institucionais para a agricultura familiar em Moçambique. Serão apresentadas as atividades-chave do PAA África, em particular as modalidades de apoio à produção e de compras dos pequenos produtores, com base em: i) levantamentos realizados em viagem de campo entre abril e junho de 2014 e entre outubro e novembro de 2015; ii) discussões efetuadas no âmbito do Grupo Técnico do PAA África em 2014 e 2015; iii) encontros individuais com intervenientes diretos e indiretos do programa, incluindo gestores do programa, governo, produtores e organizações da sociedade civil; e iv) documentos oficiais de prioridades para o setor rural em Moçambique.

As iniciativas-piloto mostraram que as dificuldades de coordenação entre os principais intervenientes do programa – FAO, PMA e governos locais – constituíram desafios importantes para sua implementação. Além disso, o nível de integração entre os setores envolvidos,

principalmente da Agricultura e da Educação, tanto na planificação quanto na implementação das iniciativas estabeleceram um aspecto fundamental para o sucesso do programa, como discutiremos na primeira parte deste relatório. Outros fatores essenciais foram a definição do modelo de compra e de apoio à produção, que serão analisados em seguida.

FIGURA 2

Esquema do componente operacional do PAA África na província de Tete – Moçambique



Fonte: Elaboração da autora.

2 MERCADOS INSTITUCIONAIS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOÇAMBIQUE

2.1 COERÊNCIA COM AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS NA ÁREA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A abordagem multisetorial é considerada chave para a consolidação dos mercados institucionais da agricultura familiar. No entanto, a harmonização entre os diferentes intervenientes e objetivos políticos não se limita à coordenação. Ela requer um processo contínuo de diálogo e de mudanças institucionais, que depende, por sua vez, de iniciativas de desenvolvimento de políticas públicas no médio a longo prazos. A institucionalização

do PRONAE no sistema educacional de Moçambique significou um passo fundamental na consolidação das compras locais. Tal medida mostrou-se consistente com os planos governamentais de promoção da segurança alimentar e nutricional como o Plano de Ação para Redução da Pobreza (PARP), que introduziu uma abordagem abrangente para o aumento da produção e da produtividade agrária, reconhecendo a interdependência e a natureza multissetorial no alcance desse objetivo. Além disso, o Plano de Ação Multissetorial para a Redução da Desnutrição Crônica (PAMRDC) contempla a educação nutricional, as hortas escolares, os aspectos pós-colheita e o apoio à diversificação da dieta, bem como a inclusão de culturas de alto valor nutritivo. A Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB 2010-2014) também inclui o fornecimento de alimentação às escolas primárias do ensino regular, bem como a outros grupos vulneráveis, criando uma “rede de segurança”.

O documento para orientação da integração das prioridades de segurança alimentar e nutricional no Programa Quinquenal do Governo (PQG, 2015-2019), elaborado pelo Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN), em dezembro de 2014, considerou a necessidade de diversificar e incrementar a produção agrícola por meio de técnicas apropriadas e modernas e ressaltou a importância de se assegurar o acesso dos agregados familiares e escolas a alimentos de alto valor nutritivo, além de promover a educação nutricional. Este documento ainda considerou a possibilidade de reforçar a institucionalização do SETSAN e da estrutura de coordenação multissetorial da segurança alimentar e nutricional. O PAA África foi elaborado com base nesses objetivos, tendo ainda o potencial de contribuir para o debate em curso no país em torno do Direito Humano à Alimentação Adequada, incorporado pela Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional II (ESAN II) 2008-2015. Tal Estratégia está em fase de avaliação e as organizações da sociedade civil consultadas consideraram a oportunidade de se incluir o instrumento das compras locais em sua nova versão.

Apesar de seu potencial para estimular a economia local, as iniciativas de assistência alimentar requerem grande capacidade fiscal. No caso do PRONAE, o programa não foi integrado ao orçamento do Estado, o que impediu sua continuidade e sua expansão para outras regiões do país. Além disso, como discutiremos na próxima seção, a consolidação de uma estratégia de compras públicas dos pequenos agricultores requer ajustes institucionais e normativos, bem como a coordenação entre políticas agrícolas e sociais que vão além da promulgação do programa ao âmbito nacional. A alimentação escolar em Moçambique não é regulamentada por uma lei nacional de alimentação escolar que garanta a participação dos agricultores locais. Tal instrumento é orientado pelo quadro regulatório das compras públicas de maneira geral (Decreto nº15/2010), que impõe uma série de desafios às compras locais de alimentos da agricultura familiar.

2.2 POTENCIAL PARA COORDENAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS COM AS POLÍTICAS AGRÁRIAS

No que se refere às políticas públicas para o setor rural, ainda há grande margem para a incorporação ou estabelecimento de sinergias com as compras públicas de alimentos. A aprovação de estratégias nacionais relacionadas ao setor agrícola aconteceu na última década,³ estabelecendo uma diversidade de planos de ação para o setor, com destaque para o Plano Estratégico de Desenvolvimento Agrícola (PEDSA). Além da integração de princípios reconhecidos internacionalmente (redução da pobreza, promoção da igualdade de gênero, uso sustentável dos recursos naturais e do combate ao HIV/SIDA), alguns aspectos

mostraram-se estáveis em tais documentos: por exemplo, a preocupação com a segurança alimentar e a geração de renda para os produtores, o interesse em se orientar a agricultura camponesa para um processo de modernização e acesso ao mercado e de promover investimentos privados a fim de garantir o abastecimento da indústria e do mercado interno de alimentos, além de aumentar a competitividade do setor nos mercados internacionais.

As principais estratégias governamentais agrícolas visam promover a orientação dos pequenos agricultores⁴ à produção agrícola comercial. No entanto, essas ações não exploram o potencial dos mercados internos públicos de alimentos. Neste contexto, ainda há grande espaço para a consolidação dos mercados institucionais como promotor do desenvolvimento rural e da segurança alimentar e nutricional. Em Moçambique, para além do potencial da alimentação escolar, encontra-se uma gama de instituições que realizam compras de alimentos, tais como os centros de saúde, orfanatos e lares e que constituem uma oportunidade de demanda e mercado para a agricultura local se houver instrumentos para tal.

O Sistema Nacional de Extensão Agrária tem recebido apoio crescente no país, porém ainda são observadas restrições significativas em termos de recursos humanos e meios operacionais, sobretudo no âmbito local. A participação do setor privado e das organizações não governamentais e internacionais tem se mostrado particularmente ativa nesse contexto, porém os serviços privados estão principalmente concentrados nas culturas de alto valor comercial. O PAA África contribui para o debate sobre a necessidade de fortalecer os serviços de extensão públicos ou privados voltados à produção de culturas alimentares que possam beneficiar as compras governamentais de alimentos, tais como por meio do PRONAE.⁵

Paralelamente, o Programa Nacional de Fortificação de Alimentos foi estabelecido no âmbito do Ministério da Indústria e Comércio com o objetivo de reduzir os níveis de desnutrição crônica. O processo vem sendo realizado por médios e grandes processadores, o que pode gerar desafios adicionais para as compras locais descentralizadas. Por fim, os pilares do PRONAE enfatizaram as responsabilidades do setor da Educação, com menor ênfase ou em articulação e coordenação com a produção agrícola e com as compras locais. Tais pilares incluíram: i) a melhoria do estado nutricional e de saúde dos alunos; e ii) a educação alimentar e nutricional nas escolas; e iii) o desenvolvimento das habilidades dos alunos para a produção agropecuária. Apesar de incluir os princípios de multissetorialidade e de compras locais, o programa não considerou atividades específicas de apoio aos agricultores locais. O documento informa que a assistência técnica às organizações de produtores identificadas estaria a cargo dos setores da Agricultura e do Comércio, no entanto a integração com os serviços distritais de extensão agrária tem se mostrado insuficiente na maioria dos casos.

2.3 CONTRIBUIÇÃO DO PAA ÁFRICA PARA A CONSOLIDAÇÃO DO DIÁLOGO MULTISSETORIAL

2.3.1 Estabelecimento de espaços de coordenação

O PAA África promoveu uma abordagem multiator que reuniu as agências implementadoras, parceiros brasileiros, instituições públicas de diferentes setores e organizações da sociedade civil moçambicana para diálogo no contexto do grupo técnico.

Constituído informalmente no contexto da administração pública moçambicana, o grupo técnico do PAA África foi criado em 2012 e consolidado em 2014 com o objetivo de

acompanhar a planificação e a implementação do programa e de capitalizar os resultados das experiências- piloto na consolidação de uma estratégia nacional de compras públicas da agricultura local. Entretanto, a regularidade das reuniões, o fluxo de informações entre seus representantes e o nível de interação com o grupo multissetorial do PRONAE foram considerados insuficientes para manter os objetivos de divulgação do programa e a concretização da estratégia. No âmbito provincial, encontros de coordenação e de troca de experiências foram organizados na cidade de Tete em 2014 e 2015.⁶ Tais encontros permitiram a aproximação do terreno e a avaliação concreta das necessidades locais na execução das atividades dos programas de alimentação escolar.

Foi proposta a criação de um grupo técnico provincial que reunisse os representantes do PAA África e do PRONAE na província, porém o projeto não se materializou. Os encontros provinciais também se mantiveram em base *ad hoc*. A mesma dificuldade de materialização foi constatada diante da proposta de criação de um conselho consultivo de alto nível, que teria capacidade de aprofundar gradualmente o comprometimento político e orçamental para as iniciativas de compras locais e avançar o processo de construção de uma estratégia nacional. Além dos limites de articulação político-institucional, houve dificuldade em se definir uma instituição líder para o conselho. A proposta inicial aproximava-o do SETSAN, ligado ao Ministério da Agricultura.⁷ A consolidação do diálogo multissetorial no âmbito do SETSAN poderia contribuir para o fortalecimento do secretariado e da sua capacidade de coordenação, evitando a multiplicação de estruturas de consulta para temáticas conexas.

Portanto, o trabalho de articulação política e institucional, fundamentais à consolidação de tal estratégia, foi insuficiente tanto no âmbito nacional quanto provincial. Esse tipo de atividade demanda investimento considerável de tempo. Porém, os gestores do programa na FAO, no PMA e no próprio governo concentraram os esforços na implementação das atividades previstas, com menor atenção à necessidade contínua de articulação.

2.3.2 Trocas de experiências e participação social

O envolvimento de organizações da sociedade civil no acompanhamento das atividades do PAA África foi estimulado desde as fases iniciais do programa. No entanto, a necessidade de consolidação de mecanismos participativos de acompanhamento e avaliação foi ressaltada mediante demanda de representantes dessas organizações. A União nacional de camponeses (UNAC) teve parte na formulação das atividades da fase II do programa e foi em seguida convidada a participar do grupo técnico. Outras reuniões foram realizadas em 2014 com representantes de ONGs, academia e movimentos sociais⁸ e a Associação rural de ajuda mútua (ORAM) foi eleita representante adicional da sociedade civil no grupo técnico do PAA África.⁹ Além disso, o aprofundamento dos laços com movimentos sociais e ONGs brasileiras, incluindo também o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), contribuiu para consolidar o entendimento mútuo sobre as potencialidades dos instrumentos propostos pelo PAA África para o desenvolvimento rural.¹⁰

O envolvimento dessas organizações nas atividades do programa visava fortalecer o controle social da execução e construir uma base de apoio e advocacia para a consolidação da estratégia de compras locais de alimentos no âmbito nacional. Nesse contexto, foi realizado em 2014 um mapeamento de organizações da sociedade civil em âmbito nacional e local a fim de orientar seu engajamento no acompanhamento do PAA África,¹¹ mas este trabalho não teve continuidade em 2015.

Apesar do potencial de engajamento das organizações da sociedade civil para o próprio fortalecimento da estratégia de compras locais, tal esforço mostrou-se insuficiente e muitas vezes desconectado das expectativas das próprias organizações. No âmbito nacional, o grupo técnico foi considerado um espaço de articulação importante, porém as reuniões foram organizadas de maneira esporádica. Essa situação foi alvo de crítica da maior parte das organizações, que, no entanto, apoiava a consolidação das compras locais como meio de promoção do desenvolvimento rural em Moçambique. Tal envolvimento fez parte de um processo mais amplo de articulação entre representantes da sociedade civil da Comunidade de Países de Língua Portuguesa para o fortalecimento de políticas públicas de segurança alimentar.¹² Como colocado por um representante da UNAC durante reunião da sociedade civil, o PAA África era visto como “uma semente” capaz de estimular o debate sobre os mercados públicos para a agricultura camponesa. Contudo, a iniciativa deveria, segundo tal representante, ser conduzida pelas próprias organizações moçambicanas, como uma política pública e dependeria de mudanças institucionais e de advocacia para sua consolidação.¹³

No âmbito provincial, apesar da tentativa de se criar um grupo semelhante ao grupo técnico nacional para articulação e acompanhamento do programa, a maior parte das organizações consultadas mostrava interesse em participar diretamente da implementação das atividades como prestadores de serviços. Esta, no entanto, não foi a proposta inicialmente pensada para o engajamento de tais organizações. Diante disso, na sequência da reunião de coordenação de setembro de 2015, foi discutida a possibilidade de envolvimento mais efetivo da União provincial de camponeses de Tete (UPCT) e a capitalização de sua experiência em matéria de associativismo e mobilização dos camponeses. Vale, contudo, observar que a consolidação de mecanismos de controle social passa em primeiro lugar pela difusão de informações, o que não foi feito de maneira efetiva.

Além dessas iniciativas, uma série de encontros de troca de experiências foi organizada em âmbito internacional, contando com a participação de representantes relacionados a essa agenda em cada país parceiro do PAA África. Em maio de 2013, um grande encontro realizado no Senegal contribuiu para a formulação da segunda fase do programa.¹⁴ Essa fase pôde ser avaliada em junho de 2014 por representantes dos países reunidos na Etiópia.¹⁵ Em maio de 2015, houve uma reunião de trabalho envolvendo representantes de Moçambique e Malawi que discutiu, entre outros aspectos, as modalidades simplificadas de compras dos pequenos produtores.¹⁶ Em evento ainda mais amplo realizado em novembro de 2015 na província de Tete, gestores do PRONAE das diferentes províncias, representantes do governo central e distrital e da sociedade civil moçambicana puderam aprofundar o diálogo com suas contrapartes do Malawi.¹⁷

Este tipo de troca de experiências interprovincial e internacional contribui para a construção de espaços de coordenação e para o aumento da transparência, bem como para o aprendizado referente às modalidades de compras dos pequenos produtores e às metodologias de apoio à produção para a diversificação da dieta dos alunos beneficiários. Tais iniciativas garantem resultados muitas vezes intangíveis de apropriação de conhecimentos e estabelecimentos de redes de interesse e trabalho. No entanto, são essenciais também para resultados tangíveis de estabelecimento de mecanismos participativos de avaliação das experiências, de aprendizado operacional, de alinhamento das visões e dos objetivos estratégicos, bem como de aprofundamento da interação e do diálogo técnico entre vários intervenientes ligados à alimentação escolar e ao desenvolvimento rural. Para que esses resultados sejam potencializados, seria importante divulgar as experiências e os debates de maneira mais ampla.

3 RESULTADOS DO APOIO AOS SISTEMAS DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA

A consolidação de uma estratégia de compras locais dependerá da superação de determinados constrangimentos ligados à produção e à pós-colheita. O PAA África buscou fortalecer as capacidades de produção e organização dos pequenos agricultores, de acordo com os objetivos estabelecidos pelas políticas públicas de Moçambique para o setor rural, em particular o PEDSA. A participação dos representantes dos Serviços Distritais de Atividades Econômicas (SDAE) na priorização das atividades, na identificação das associações de produtores e nos treinamentos realizados garantiu maior coerência com as políticas públicas, bem como maior participação do setor da Agricultura nas compras ao âmbito local. A FAO participou diretamente da implementação das atividades de apoio aos sistemas de produção em Angónia, Changara e Cahora Bassa, que beneficiaram mais de 600 produtores e incluíram:

- Treinamentos em técnicas de produção de cereais e hortícolas, manuseio pós-colheita e plano de produção a 20 associações de produtores no distrito de Angónia filiadas a dois fóruns agropecuários (Associação Agropecuária de Tilimbique e Associação Agropecuária de Chiquirizano) e quatro associações nos distritos de Changara e Cahora Bassa.
- Assistência técnica aos responsáveis pelas hortas escolares nos distritos de Changara e Cahora Bassa.
- Distribuição a crédito bonificado de insumos (sementes, fertilizantes, inseticidas) e de equipamentos agrícolas (bombas de irrigação, regadores), acompanhada de treinamento relacionado ao seu uso e à sua manutenção.
- Promoção da metodologia de extensão Escola na Machamba do Camponês e de campos de demonstração estabelecidos nas associações de produtores.
- Treinamento em manuseio pós-colheita de cereais e hortícolas e apoio à construção de celeiros melhorados.
- Apoio ao desenvolvimento organizacional das associações, incluindo formalização e treinamento em gestão, plano de negócios, bem como a identificação de compradores adicionais.

Os meios técnicos e materiais dos serviços de extensão rurais são limitados diante das necessidades do país e constituem um constrangimento para a intensificação da produção. Cerca de 800 extensionistas integravam em 2015 a rede pública nacional de serviços agrários, dos quais 10 estão em Angónia, três em Cahora Bassa e dois em Changara. O acesso dos pequenos produtores ao crédito também é limitado e, muitas vezes, concentrados nos operadores privados e nos agricultores mais bem dotados em fatores de produção. No entanto, o Fundo distrital de desenvolvimento (FDD) tem o potencial de ser mobilizado para este efeito. Portanto, o apoio do PAA África às associações de produtores, aos técnicos do SDAE e aos técnicos das hortas escolares contribuiu para alcançar alguns dos objetivos das políticas públicas de Moçambique (PEDSA, PNISA, Plano Diretor de Extensão Agrária, PRONAE, etc.), nomeadamente o apoio à produção e à capacitação dos agricultores para o acesso aos mercados. Tal apoio contribuiu para fortalecer as capacidades institucionais dos serviços distritais, além de complementar os meios técnicos e materiais existentes. O programa demonstrou ainda que a distribuição, via crédito, de insumos e de equipamentos contribui para o aumento da produção

e da produtividade agrícolas, a fim de responder às necessidades dos mercados institucionais (em linha com o FDD). Por fim, tais atividades contribuiriam para a integração multissetorial no âmbito local, fator indispensável para a implementação das compras locais. As potencialidades e os desafios de tal abordagem serão discutidos a seguir:

3.1 FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E COORDENAÇÃO MULTISSETORIAL EM ÂMBITO LOCAL

As instituições do setor agrário em Moçambique apresentam fragilidades em termos de recursos humanos e materiais, principalmente no âmbito provincial e distrital, e mostram esforços insuficientes em termos de coordenação. O fortalecimento institucional constitui um dos pilares do PEDSA (pilar IV), o qual foi identificado pelo PAA África, em âmbito local, por meio de três iniciativas principais: i) o alinhamento com as prioridades dos governos locais para o desenvolvimento rural; ii) o envolvimento de técnicos do SDAE nos treinamentos e na identificação das associações; e iii) a coordenação com outros setores, principalmente da Educação e do Comércio.

A primeira iniciativa garantiu o fortalecimento das instituições provinciais e distritais nas suas funções de planeamento e definição de estratégias locais para o desenvolvimento rural. Contudo, trata-se de um processo cujos resultados devem ser verificados no médio prazo e que poderiam ser beneficiados pela continuidade do programa. A segunda iniciativa demonstrou resultados positivos no fortalecimento dos recursos humanos dos serviços distritais, apesar da escala limitada das intervenções.

Por fim, o programa garantiu maior participação dos serviços agrários na implementação das compras locais, bem como sua integração com instituições do Comércio e das Finanças (para formalização das associações de produtores), da Educação (para articulação entre as associações e as escolas beneficiadas pela alimentação escolar e treinamento de técnicos de produção das hortas escolares) e da segurança alimentar e nutricional (por meio do PAMRDC). Vale notar que nas províncias onde as compras locais para a alimentação escolar não contaram com o apoio do PAA África, a coordenação multissetorial foi mínima, principalmente com o setor da Agricultura. Essa observação foi corroborada pelo relatório de avaliação do PRONAE¹⁸ e confirma a importância da participação dos serviços de extensão rural nesse processo. A coordenação poderia ainda ser aprofundada e estendida a outros setores por meio, por exemplo, da orientação do FDD para a aquisição de insumos. Os mecanismos de coordenação e de fluxo de informações também poderiam ser fortalecidos a partir de um grupo técnico a âmbito provincial e/ou distrital.

3.2 APOIO À DIVERSIFICAÇÃO E AO ESCALONAMENTO DA PRODUÇÃO

Os desafios em termos de aumento da produção e da produtividade foram identificados por grande parte das estratégias públicas para o setor rural em Moçambique, sendo retomados pelo PEDSA como um de seus pilares (pilar I: aumento da produtividade, produção e competitividade na agricultura). Aspectos como o baixo acesso à assistência técnica, aos insumos (sementes e fertilizantes) e à infraestrutura de armazenamento foram considerados pelo programa PAA África, com apoio da FAO. Como apresentado anteriormente, essas atividades incluíram: i) treinamentos em técnicas de produção cereais e hortícolas, planos de produção e diversificação e em manuseio pós-colheita; ii) assistência técnica aos responsáveis pelas hortas escolares; iii) distribuição de insumos e equipamentos agrícolas; e iv) promoção da metodologia de extensão Escola na Machamba do Camponês e de campos de demonstração.

Além das potencialidades já mencionadas dessas ações, como a adoção de práticas agrícolas mais produtivas, outros aspectos foram ressaltados durante as visitas de campo:

- Os representantes dos SDAEs e os agricultores consultados em Angónia, Changara e Cahora Bassa reconheceram a importância das técnicas transmitidas, sobretudo do plano de produção. No entanto, os treinamentos incluem número reduzido de produtores e a difusão dos conhecimentos obtidos para outros membros foi limitada e dependeu da mobilização dos líderes de cada associação, sobretudo quando considerada a dimensão das associações do distrito de Angónia.
- A metodologia de extensão da Escola na Machamba do Camponês demonstrou grande potencial multiplicador. Contudo, requer maior tempo de organização e acompanhamento. Tal metodologia foi evidenciada no Plano diretor de extensão agrária de Moçambique (2008-2016), como uma abordagem de extensão participativa e pluralista: os produtores participam ativamente na definição dos temas a serem tratados pelos técnicos e a difusão dos conhecimentos é capitalizada a partir da experiência dos próprios agricultores.
- Outra abordagem a ser considerada seria a identificação de agricultores líderes que poderiam complementar os esforços dos serviços de extensão rural na difusão dos conhecimentos adquiridos. No caso do Malawi, tais agricultores líderes são oficialmente integrados aos serviços públicos de extensão rural.

Além dos treinamentos, a distribuição de insumos e equipamentos agrícolas foi considerada fundamental pelos intervenientes do programa:

- A distribuição de motobombas para as escolas e associações de produtores (incluindo assistência técnica para seu manuseio) ressaltou-se, particularmente, nos distritos de Changara e Cahora Bassa, regiões semiáridas e onde a produção é desenvolvida com base em regime de sequeiro. Alguns desafios foram identificados na coordenação com os serviços provinciais durante a distribuição das motobombas, bem como na utilização desses equipamentos de maneira compartilhada por diferentes membros das associações e não apenas seus líderes. O fornecimento de maior número de motobombas poderia ser apoiado pelos parceiros do programa, por exemplo, por meio de crédito bonificado ou rotativo.¹⁹
- A venda subsidiada de sementes foi considerada importante por todos os agricultores consultados. Entretanto, foram assinalados atrasos na entrega e na distribuição de sementes de baixa qualidade. Esses aspectos inviabilizam a produção em muitos casos e deveriam ser acompanhados de perto pelos gestores do programa.

Dentre os principais desafios desta abordagem, podemos citar o avanço na identificação de tecnologias de produção que sejam sustentáveis e de baixo custo para os produtores.

- A utilização de insumos disponíveis localmente poderia ser promovida e o envolvimento direto dos produtores no desenvolvimento de metodologias poderia ser intensificado. Vale notar que, no distrito de Angónia, a utilização de sementes híbridas de milho associado a níveis elevados de fertilizantes garante maior produtividade que nos demais distritos de Tete, porém aumenta os custos de produção e a dependência dos

agricultores ao pacote tecnológico, nem sempre disponível localmente. Observou-se um baixo nível de conhecimento e/ou utilização de técnicas de agricultura de conservação, rotação de culturas, adubo orgânico, banco de semente, etc. Em Changara e Cahora Bassa, as limitações em termos de recursos hídricos são somadas aos constrangimentos à produção acima citados. A cobertura vegetal nesta região apresenta pouca matéria orgânica e grande exposição do solo, o que contribui, de acordo com técnicos da Embrapa, com para a instabilidade dos sistemas agrícolas locais. O acesso à água é considerado o elemento mais restritivo à produção agrícola nessa região, limitando a produção ao longo do ano. A produção de hortaliças é feita próxima aos rios, que vêm sofrendo com assoreamento. O incentivo a iniciativas de agricultura de conservação e que contemplam práticas com uso de cobertura vegetal deveria ser considerado de forma mais sistemática. Nesta região, onde as condições agroclimáticas não são favoráveis à produção de milho, outras culturas produzidas localmente poderiam ser consideradas como complementares às hortícolas na alimentação escolar. Assim, seriam minimizados os desafios de transporte dos cereais a partir de Angónia.

3.3 MELHORIA DO MANUSEIO PÓS-COLHEITA E DEFINIÇÃO DE PADRÕES DE QUALIDADE

A melhoria da gestão pós-colheita é um dos principais objetivos do PEDSA em seu pilar de acesso aos mercados (pilar II). O PAA África apoiou o aprimoramento do manuseio pós-colheita e contribuiu para o aumento da qualidade dos produtos:

- A melhoria das condições de armazenamento, principalmente de cereais foi promovida por meio dos treinamentos e fornecimento de materiais para a fabricação de celeiros do tipo gorongosa. Para dar continuidade a esse processo, seria preciso fortalecer e ampliar o número de armazéns individuais e coletivos para cereais e também para as leguminosas.
- Além disso, a FAO promoveu uma série de treinamentos que incluem técnicas de conservação de hortaliças por meio da distribuição de secadores. Vale lembrar que, no âmbito da alimentação escolar, as hortícolas são compradas em pequenas quantidades e entregue semanalmente, considerando os desafios de conservação desses produtos.

A definição e o respeito dos padrões de qualidade constituem ainda desafios para a expansão das compras locais:

- Os padrões de qualidade de compra de cereais foram definidos pelo PMA para diversos programas. A organização ou os quadros normativos em Moçambique não definem padrões específicos para compra de hortícolas. No entanto, o PRONAE e o próprio PMA promoveram treinamentos no âmbito das escolas beneficiadas pelo programa em padrões básicos de aceitabilidade e armazenamento dos produtos. Tal aspecto representou um desafio importante, pois requer um apoio contínuo junto às escolas, bem como maior adaptação dos padrões estabelecidos pelo PMA às capacidades das instituições locais.
- No caso de uma expansão dos mercados institucionais, a integração de intermediários públicos (por exemplo, o Instituto de Cereais ou a Bolsa de Mercadorias de Moçambique) ou privados poderia ser considerada como meio de incorporação de agentes de abastecimento, garantindo maior controle da qualidade.

3.4 FORTALECIMENTO ORGANIZACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE PRODUTORES

A promoção e o fortalecimento das associações de produtores constitui um dos objetivos do pilar de fortalecimento institucional do PEDSA (pilar IV), com a finalidade de criar economias de escala na utilização de serviços e insumos. O PAA África tem contribuído para tais objetivos por meio de diversas iniciativas:

- O processo de legalização e registro fiscal das associações foi facilitado em um primeiro momento pelos monitores da FAO e do PMA²⁰ e, em um segundo momento, pela criação de instâncias da unidade tributária no âmbito dos distritos. Nesse contexto, outras associações não beneficiadas pelo programa puderam ser formalizadas pelos próprios serviços distritais em Changara, a fim de responder à demanda crescente das escolas.
- Os treinamentos em termos de gestão organizacional e financeira, bem como na comercialização de seus produtos foram fundamentais de acordo com os agricultores e os técnicos consultados, principalmente em Changara e Cahora Bassa, onde as associações são mais frágeis. Os produtores do distrito de Angónia estão mais fortemente organizados em associações e fóruns, contando com o apoio histórico de outras organizações governamentais e não governamentais (Clusa, Adem, etc.). No entanto, esse processo deve ser contínuo a fim de capacitar um número maior de produtores e de aumentar a capacidade das associações em obter crédito e gerir seus recursos (por exemplo, por meio dos grupos de poupança).
- A opção do PAA África em direcionar o apoio a 20 associações menores (10 associações-membro de cada um dos fóruns de Tilimbique e Chigrizano), paralelamente ao apoio aos fóruns gerou resultados positivos, pois garantiu o fortalecimento de associações pouco ativas ou pouco beneficiadas pelas atividades do fórum.

Tais atividades enfrentaram certos desafios a serem considerados na expansão do programa:

- O processo de legalização e registro fiscal das associações constituiu um grande desafio para a iniciativa-piloto do PAA África e poderá limitar a expansão das compras locais para distritos onde os serviços governamentais não contam com representante da autoridade tributária. Apesar da possibilidade de legalizar as associações agropecuárias de maneira simplificada nos SDAEs (Decreto-lei 02/2006), o registro fiscal (NUIT) só era obtido no âmbito provincial. Nesses casos, a realização de brigadas de documentação, com apoio do Ministério das Finanças, poderia ser uma questão considerada.
- As exigências em termos de formalização das associações poderiam ser simplificadas. Vale lembrar que, no caso brasileiro, o programa inclui grupos informais de agricultores, detentores individuais de uma declaração obtida no âmbito local. Tal decisão considera a predominância de grupos informais e garante sua inclusão gradual no sistema formal ao mesmo tempo em que favorece a geração de renda e sua inserção no mercado.
- Além disso, tal processo deve ser associado às características locais de organização social. Em distritos como Changara e Cahora Bassa, as poucas associações formadas são muito fragilizadas e, muitas vezes, criadas em resposta a projetos/programas públicos. Os treinamentos poderiam ainda ser articulados com as atividades de outras organizações que já atuam na região. A proposta de envolvimento da União Provincial dos Camponeses de Tete na promoção do associativismo poderia significar um passo nesse sentido.

- Alguns intervenientes localizados em Angónia consideram que o apoio simultâneo às associações (2º nível) e aos fóruns (3º nível) podem aumentar os desafios de execução e o risco de conflitos de interesse entre os fóruns e suas associações membro (que passam a vender diretamente para o PMA, sem intermediação do fórum). Entretanto, ela abre a possibilidade de apoio aos dois âmbitos de organização de produtores e favorece o próprio fórum na execução de suas funções.
- Por fim, cumpre notar que estratégias nacionais como o PEDSA ressaltam abordagens como a promoção de associações por produto ao longo das cadeias de valor, de contratos de produção com o setor privado, e o acesso ao crédito por meio de garantias em colaboração com instituições financeiras. O enfoque nos mercados públicos e nos mecanismos de crédito bonificado ou rotativo para os pequenos agricultores não foi especificamente apontado pelo Plano, mas apresenta um potencial para o desenvolvimento rural e a promoção da segurança alimentar e nutricional.

3.5 POTENCIAL DE ESTRUTURAÇÃO DE UNIDADES DE MICROPROCESSAMENTO

Com aumento da demanda de cereais em Angónia, existe um potencial para investimento na estruturação de cadeias de valor. Esse processo tem o potencial de servir de catalisador da produção agrária e de agregar valor aos produtos agrícolas e vem sendo considerado pela FAO, inicialmente no âmbito do programa “*Value Chains*” e posteriormente do Programa Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (MDG-1C). Fóruns como o de Tilimbique ou Chirigzano, que já possuem equipamentos para controle de qualidade e pós-colheita poderiam ser estruturados como unidades de agroprocessamento, a fim de ampliar as possibilidades de consumo desses produtos, melhorar a qualidade do produto final e agregar valor. Outro processo em curso tem sido o de habilitação de uma fábrica de beneficiamento de sementes, que poderia lidar com o problema da ausência de material genético de qualidade adaptado às condições locais. O Fórum de Tilimbique foi inicialmente apontado pelo SDAE para especialização na produção e beneficiamento destas sementes.²¹

4 DESAFIOS E POTENCIALIDADES DAS MODALIDADES DE COMPRA E DE CONTRATOS

Diferentes modalidades de compras foram testadas pelas iniciativas-piloto do PAA África, do PRONAE e do P4P. A definição dos modelos mais adaptáveis à realidade moçambicana poderá subsidiar a consolidação de uma estratégia nacional de compras locais. As experiências-piloto já mostram resultados a serem considerados em intervenções futuras e em eventual discussão sobre seu quadro normativo. Tal seção discute alguns desses resultados a partir do estudo de caso dos distritos visitados entre 2014 e 2015. Quatro modalidades de compras foram priorizadas e serão discutidas a seguir: i) concursos com base nos procedimentos regulamentados pelo Decreto nº 15/2010 (processos licitatórios padrão); ii) compra direta das associações de produtores; iii) concursos com procedimentos de adjudicação simplificados; e iv) contratos antecipados de compra.

Vale lembrar, nesse contexto, que no caso do Brasil as normas de compras institucionais impediam inicialmente a participação dos pequenos produtores e o Programa Aquisição

de Alimentos permitiu: i) a definição de preços de referência para a agricultura familiar, compatíveis aos praticados nos mercados regionais; e ii) a aquisição de produtos sem a necessidade de concurso (licitação) até um valor limite por família, definido institucionalmente. Além disso, o programa inclui os produtores informais, garantindo a participação efetiva dos grupos mais vulneráveis. O objetivo é superar o círculo vicioso entre baixa comercialização, baixa geração de renda e baixa produção da agricultura familiar.

4.1 DESAFIOS PERSISTENTES NA MODALIDADE DE “CONCURSO PADRÃO” – CASO DE NAMPULA

A principal modalidade de compra do PRONAE foi o concurso, em conformidade com os instrumentos normativos existentes em Moçambique. As compras públicas foram regulamentadas e reorganizadas pelo Decreto nº15/2010, que se aplica a todos os órgãos e instituições do Estado. O decreto prevê três quadros diferentes para compras: i) o regime geral; ii) o regime especial, aplicável à contratação decorrente de acordo internacional; e iii) o regime excepcional, proposto pela Unidade Gestora Executora de Aquisições (UGEA), com prévia qualificação, limitado, em duas etapas, ou ajuste direto.²² O PRONAE priorizou a modalidade de concurso por meio do mecanismo de ajuste direto, com o objetivo de simplificar o processo de compras de alimentos pelas escolas e pelas autoridades distritais.²³ No entanto, foram elegíveis apenas as pessoas singulares ou coletivas com qualificação jurídica, econômico-financeira, técnica e regularidade fiscal (neste caso, alvará/cadastro único, NUIT, bilhete de identidade, licença da associação, etc.).

As experiências-piloto demonstraram que a aplicação do concurso competitivo, sem uma ativa coordenação com os serviços agrários e com as associações de produtores locais dificultou o acesso desses últimos aos mercados institucionais, nomeadamente as escolas. Esta conclusão foi confirmada pelo relatório de avaliação da fase-piloto do PRONAE.

O concurso prioriza o critério do menor preço para adjudicação dos fornecedores. A definição desse critério, acompanhada pelo baixo acesso à informação sobre os concursos e as dificuldades de legalização das associações de produtores como entidade concorrente limitou a participação dos agricultores locais. Vale notar que, no caso do programa P4P, a modalidade de concurso foi aplicada apenas para a compra de produtos de organizações/cooperativas com maior capacidade ou de pequenos e médios comerciantes, e não para a compra de alimentos de pequenas associações, como foi feito no caso do PRONAE.

Missões realizadas em 2014 no distrito de Ribáuè, província de Nampula, mostraram a tendência de priorização de comerciantes das cidades em detrimento dos pequenos produtores locais nos concursos. Os comerciantes (intermediários) apresentavam condições mais favoráveis de preço e transporte, porém na maior parte dos casos não realizavam as aquisições dos produtos localmente. As associações de produtores raramente possuem meios de transporte, o que aumenta os custos finais da comercialização. E a informação sobre os editais não é efetivamente disseminada, apesar da utilização de rádios comunitárias. O relatório de avaliação do PRONAE confirma tal conclusão, evidenciando que na maior parte dos casos em que os concursos foram lançados sem uma integração ativa com o setor da Agricultura (para obtenção de licença, NUIT, identificação e fortalecimento das associações), os pequenos produtores foram excluídos do processo de compra por não serem considerados elegíveis. Portanto, o quadro normativo em vigor não favoreceu a preferência por produtos locais, principalmente no que se refere às condições de produção e organização dos pequenos agricultores, bem como à necessidade de entregas escalonadas.

Alguns representantes do Governo central acreditam que para garantir a concorrência, os pequenos produtores devem alcançar *à priori* os padrões de qualidade e meios de produção competitivos. No entanto, um valor agregado do PAA África nesse contexto é justamente o de demonstrar a possibilidade de inserção gradual dos agricultores no mercado formal e nos padrões esperados de produção e qualidade, por meio do acesso estável ao mercado e do apoio técnico em matéria de produção e comercialização. A janela aberta pela modalidade de ajuste direto e a importância das compras locais na pauta do Ministério da Indústria e Comércio (MIC) não garantiram por si só a participação dos agricultores nos concursos. Portanto, praticamente todos os intervenientes consultados concordam com a necessidade de formulação de **um quadro normativo mais adequado às compras de pequenos agricultores**. Tal questão foi reiterada durante o evento de troca de experiências entre PRONAE e PAA África na cidade de Tete em novembro de 2015 e durante as reuniões do grupo técnico do PAA África.

Nesse contexto, alguns aspectos poderiam ser considerados de maneira complementar às decisões de compra: i) a categoria de pequenos agricultores locais²⁴ em detrimento de comerciantes ou grandes produtores; ii) a distância entre as associações de produtores e as escolas; iii) a definição de uma percentagem mínima de recursos para compra de pequenos produtores locais; iv) a regulação do fracionamento do mecanismo de ajuste direto para compras públicas superiores a 87.500 MNZ; v) a adaptação das normas de concurso para os contextos locais a fim de incluir preços de referência; vi) a isenção das três cotações e a de faturas e recibos para transações de até 10.000 meticais; ou vii) a isenção de faturas e recibos para os produtores na apresentação de faturas e recibos de até 30% do valor global destinado aos gêneros alimentícios em cada tranche. Vale notar que esse quadro normativo está em curso de revisão e uma nova versão do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado deve ser aprovada. A nova minuta mostra um esforço de simplificação do mecanismo do ajuste direto, porém não inclui os fatores necessários para a integração dos pequenos produtores.

4.2 DESAFIOS DE INTEGRAÇÃO DO CALENDÁRIO AGRÍCOLA NA MODALIDADE DE COMPRA DIRETA – CASO DE ANGÓNIA

No distrito de Angónia, província de Tete, o PAA África apoiou 20 associações de produtores para o fortalecimento de capacidades para a comercialização de cereais, o fornecimento de equipamentos e o desenvolvimento de infraestruturas a fim de reduzir as perdas pós-colheitas. As compras dessas associações deram-se por meio de contratos de compra direta, que implica a celebração de acordos de compra com as associações de agricultores sem o mecanismo de concurso (sem processo licitatório). No caso do programa P4P, essa mesma modalidade de compra foi aplicada, porém enquanto o P4P apoiou pequenos e médios comerciantes e as associações de agricultores de maior escala (fórums), o PAA África privilegiou as associações menores (ver Figura 2), o que potencialmente aumentaria o impacto das compras no âmbito do agregado familiar.²⁵ No entanto, apesar de garantir maior segurança e precisão no que tange à quantidade e à qualidade do produto final, a modalidade de compra direta enfrentou grandes desafios em função de atrasos no calendário de compras, gerando impactos negativos para os produtores.

Por um lado, abordar os produtores após a colheita pode não ser uma estratégia viável, pois estes buscam vender rapidamente sua produção em razão das restrições de capital para preparar a campanha seguinte. Em Angónia, há outros comerciantes e intermediários que pagam em espécie no ato da compra, porém a preços muitas vezes não remunerativos, quando comparados aos contratos do PMA. Por outro, abordar o produtor e assinar os

contratos antes do lançamento da campanha ou da colheita estimula a capacidade de planificação da produção, dada a garantia posterior de mercado. No entanto, atrasos na celebração dos contratos ou na compra pode gerar o efeito inverso que é a ruptura daquele circuito de comercialização.

Em decorrência das dificuldades institucionais do PMA, observaram-se, em 2015, atrasos importantes na celebração dos contratos em Angónia. A maior parte dos produtores aguardou em um primeiro momento a compra dos valores que haviam sido acordados. Em um segundo momento, aqueles produtores que tinham maior restrição de caixa venderam parte da sua produção a outros intermediários, porém a preços, em muitos casos, inferiores aos praticados no mercado local. Os contratos foram selados apenas no fim do mês de outubro de 2015 com os produtores que mantinham produtos armazenados. Esse fato fez com que os volumes planejados de compra não fossem atingidos em Moçambique. Grande parte dos contratos de compra de milho foi cancelada em razão dos atrasos do PMA nacional.

As negociações com os produtores de milho, por exemplo, deveriam ocorrer até o mês de março de cada ano e as entregas, até os meses de junho ou julho, com base no calendário agrícola e nos longos procedimentos de pagamento do PMA. Os riscos de atrasos podem causar impactos inversos aos objetivos da iniciativa, portanto essa modalidade de compra provavelmente não será adequada para a consolidação de mercados institucionais. Diversos são os fatores que podem gerar atrasos na negociação dos contratos e na realização das compras.²⁶ Dessa forma, seria recomendável uma estratégia que minimize os riscos.

4.3 RESULTADOS POSITIVOS DA MODALIDADE DE “CONCURSO SIMPLIFICADO” – CASO DE CHANGARA E CAHORA BASSA

Em Changara e em Cahora Bassa, o PMA apoiou a alimentação escolar em 175 escolas primárias. A iniciativa fortaleceu a capacidade de gestão dos governos locais, principalmente em termos de infraestrutura de armazenamento e de preparação dos alimentos. O PAA África buscou promover a diversificação dos cardápios e vincular o apoio à agricultura local às compras locais de alimentos. A iniciativa-piloto do PRONAE apoiou uma escola primária de cada distrito (EPC Changara-Sede e EPC Chinchanda) na formulação de cardápios diversificados e com valor nutritivo, bem como no treinamento de cozinheiras e de gestores. Porém, o PRONAE não incorporou a vertente da oferta, não incluindo o apoio agrícola em seu escopo. O PAA África assegurou a integração mais direta entre as escolas, os serviços agrários e as associações de produtores, apoiando a componente agrícola das compras institucionais e estimulando a coordenação entre os setores da Agricultura e da Educação em âmbito distrital.

Apesar das condições semiáridas em Changara e Cahora Bassa, a produção das associações apoiadas pelo PAA África mostrou-se adequada para o consumo das escolas. Muitos produtores consultados confirmam inclusive a possibilidade de se aumentar o número de escolas envolvidas no programa e de incluir outros produtos alimentares, uma vez que a produção se manteve muito acima das necessidades de consumo. Assim, no contexto do PAA África, as compras locais de hortícolas foram ampliadas em 2015 para 26 escolas integrantes do Programa de Transição apoiado pelo PMA (14 em Cahora Bassa e 12 em Changara), com o objetivo de expandir a experiência de diversificação da dieta para mais escolas. Alguns aspectos observados em termos de gestão e de compra são sintetizados a seguir:

Estreita coordenação entre serviços distritais para Agricultura e Educação: o PAA África participou da identificação e da seleção de duas associações em cada distrito com

potencial produtivo para atender à demanda das escolas e garantiu o estabelecimento de um canal de interação entre as escolas-piloto, as autoridades locais e as associações de produtores. Sem esse trabalho ativo de coordenação entre o setor agrário e educacional, o acesso dos produtores locais aos mercados institucionais é mínimo, como no caso de Nampula apresentado anteriormente (e como ressaltado pelo relatório de avaliação do piloto do PRONAE). Além desse trabalho inicial, o programa apoiou a formalização das associações e o treinamento de seus membros – junto à rede de extensão rural pública – em aspectos produtivos, manuseio pós-colheita e comercialização. A informação sobre as compras é difundida pela rede de extensão agrária em coordenação com as escolas.

Exigências simplificadas e pré-seleção de fornecedores com potencial produtivo:

as experiências-piloto demonstraram que a modalidade de concurso padrão apresenta muitos desafios para os objetivos de compra da agricultura familiar. O nível de exigências bancárias ou documentais não corresponde às características da maior parte dos pequenos produtores do país, que vendem sua produção em mercados informais e instáveis. Nesse contexto, o mecanismo de concurso para a alimentação escolar foi ligeiramente simplificado e adaptado ao contexto local no distrito de Changara. O número de produtores concorrentes foi reduzido às associações de pequenos agricultores previamente identificadas e apoiadas pela FAO/PAA África. Além disso, o fator distância entre as associações de produtores e as escolas complementou o fator preço no processo de adjudicação. O volume das compras foi fracionado, de maneira a adequá-lo às capacidades locais. Ainda restaram desafios em termos de gestão no que se refere à emissão de faturas pelas associações e os atrasos de pagamento. Algumas soluções possíveis a tais limites foram discutidos durante encontro de troca de experiência realizado em Tete em novembro de 2015 e incluem isenção de três cotações e de faturas e recibos para transações de até 10 mil meticais.²⁷

Concursos trimestrais com base nos preços locais: tanto em Changara como em Cahora Bassa, as escolas e os serviços distritais consultaram os preços praticados pelas associações de produtores previamente ao lançamento dos concursos.²⁸ Tal prática tem o potencial de garantir uma previsão mais fiel dos recursos necessários e uma resposta mais adequada às capacidades das associações locais. No que se refere à duração dos contratos, foi constatado que a experiência de Changara mostrou-se mais bem-sucedida por lançar concursos trimestrais ao invés de concursos mensais como no caso de Cahora Bassa. Este último gera uma série de constrangimentos burocráticos e requer maiores recursos humanos, o que não se justifica pela natureza da compra.

Limites no controle da qualidade: ainda há desafios no controle de qualidade dos produtos recebidos, mas estes ocorreram em razão do atraso na celebração dos contratos, principalmente em Cahora Bassa. As associações haviam produzido a quantidade definida pelas escolas, mas não puderam entregar os produtos (perceíveis) no prazo estabelecido em razão de atrasos nos processos de gestão por parte dos serviços distritais. Nesse sentido, é necessário haver um sistema que comprove a entrega dos produtos perceíveis para pagamento posterior a fim de evitar as perdas de hortícolas ou a entrega com baixos padrões de qualidade. A qualidade dos produtos pode também ser verificada antes da entrega, durante o processo de cotação. No caso do Brasil, produtos *in natura* e de origem vegetal não requerem avaliação laboratorial, contudo respondem aos testes de aceitabilidade.²⁹

Os padrões adotados devem ser adaptados aos contextos locais. A determinação de que os cereais utilizados na alimentação escolar sejam fortificados reduz a possibilidade de compra de milho nos distritos de Changara e Cahora Bassa, dada a baixa capacidade das moageiras

existentes nesses distritos para realizar a fortificação. Por um lado, o Ministério do Comércio tem a possibilidade de apoiar o fortalecimento de capacidades para a fortificação do milho nos distritos por meio do seu Comitê Nacional para a Fortificação de Alimentos de Moçambique (CONFAN). Existe ainda a possibilidade de se manter a fortificação desse cereal na cidade de Tete, porém tal opção aumenta os custos logísticos de produção e entrega pelos produtores. Por outro, a inclusão complementar de milho não fortificado também poderia ser considerada como opção alternativa. Por fim, a integração de pequenos intermediários locais na cadeia também pode representar um meio de garantia da fortificação e da qualidade dos produtos a serem entregues às escolas.

Descentralização gradual da gestão e das compras: o PRONAE tem como objetivo descentralizar a gestão e a compra dos alimentos para as escolas, garantindo maior autonomia na execução das atividades. No entanto, esse processo deve ser feito após alinhamento dos procedimentos administrativos e das prioridades entre as instituições do setor da Educação e subsequente à criação de capacidades no âmbito das escolas, em particular das UGEAs. Em Cahora Bassa, a descentralização sobrecarregou as capacidades de gestão existente nas escolas e os procedimentos estabelecidos.³⁰ Em Changara, os Serviços Distritais de Educação, Juventude e Tecnologia (SDEJT) centralizaram a gestão de todo o processo, com o objetivo de promover a descentralização de forma gradual. Além disso, o distrito empreendeu procedimentos mais simplificados de compra, o que incluiu contratos trimestrais. O SDEJT em integração com os SDAEs separou as escolas beneficiárias entre as diferentes associações apoiadas pelo PAA África. Outras duas associações de produtores que não foram inicialmente consideradas pelo PAA África foram integradas ao processo de compras, dada sua proximidade em relação a um número de escolas beneficiárias. Tais diferenças em termos de visão estratégica garantiu o funcionamento da iniciativa em Changara, porém algumas dificuldades em Cahora Bassa. Portanto, a combinação de modelos centralizados e descentralizados, permitindo o fortalecimento gradual das capacidades das escolas, foi mais apropriada.³¹

Necessidade de flexibilização dos cardápios: os cardápios são bons indicativos do valor nutricional e monetário de cada refeição, entretanto deveriam ser adaptados ao potencial produtivo local (e sazonal), às possibilidades de manuseio e preparo nas escolas e aos hábitos alimentares,³² garantindo maior autonomia aos intervenientes locais na alteração dos produtos e das quantidades definidas nos cardápios. Além disso, seria importante garantir a participação das associações de produtores e do setor da Agricultura na planificação das atividades e na elaboração do cardápio, em conjunto com o setor da Educação e os conselhos da escola.³³

4.4 POTENCIAL DA MODALIDADE DE CONTRATO ANTECIPADO

Os contratos antecipados e de longo prazo são considerados uma modalidade de compra do P4P e poderiam ser privilegiados com vistas a garantir o planejamento da produção por parte dos agricultores e eventual aquisição de crédito para a campanha agrícola. Apesar da longa duração desse tipo de contrato, as entregas de produtos perecíveis podem ser organizadas de forma semanal e os pagamentos podem ser realizados mediante cada entrega (como no caso de Changara). Os riscos de ruptura no plano de entrega (em decorrência da baixa produção ou da venda paralela) podem ser minimizados por acompanhamento no terreno e treinamentos direcionados. E devem ser identificadas soluções que reduzam o prazo de pagamento (incluindo pagamento total ou parcial na entrega, pagamento em espécie, isenção de fatura, etc.). No entanto, o quadro normativo de compras públicas nacional constrange essa modalidade. Na inviabilidade de se estabelecer este tipo de contrato, outra possibilidade seria o fornecimento pela instituição

compradora (distrito ou escolas) de um documento anterior ao início da produção que garanta as quantidades e valores de compra e favoreça a obtenção de crédito pelos agricultores.

TABELA 1
Modalidades de compras locais da agricultura familiar

	Concurso padrão	Compra direta	Concurso simplificado	Contrato antecipado³⁴
Programa	PRONAE	P4P/PAA África	PAA África	P4P
Procedimento	Compras públicas regulamentadas pelo Decreto nº15/2010 (mecanismo do ajuste direto com base no menor preço)	Celebração de acordos de compra com fóruns (no caso do P4P) e com associações menores (no caso do PAA África)	Compras públicas regulamentadas pelo Decreto nº15/2010 (mecanismo do ajuste direto, com base nos preços locais e associações pré-selecionadas)	Celebração de acordos de compra antes da campanha agrícola.
Localização	Ribáuè, Mossuril, Muecate, Rapale, Machaze, Massingir, Manjacaze, Macossa	Angónia	Changara e Cahora Bassa	-
Produtos	Alimentos diversificados	Cereais	Alimentos diversificados (hortícolas)	Cereais
Preços	Adjudicação com base no menor preço apresentado	Negociação do preço entre associações e PMA	Consulta prévia dos preços praticados localmente	Negociação do preço entre associações e PMA
Periodicidade	Lançamento mensal do concurso	Pré-acordo anterior à campanha agrícola	Lançamento mensal do concurso (em Cahora Bassa) e trimestral (em Changara)	Acordo fixado antes da campanha agrícola
Transporte dos produtos até às escolas	Transporte garantido pelas associações de produtores	Transporte garantido pelo PMA, a partir do fórum de produtores	Transporte garantido pelas associações de produtores	Transporte garantido pelo PMA a partir do fórum de produtores
Potencialidades	Formalização e maior transparência das compras públicas de alimentos	Maior capacidade de planeamento da produção; maior segurança e precisão na quantidade e na qualidade do produto final; garantia de preços mais remunerativos	Maior capacidade de planeamento da produção; maior coordenação entre os setores; respeito aos preços praticados localmente	Maior capacidade de planeamento da produção; maior acesso ao crédito; garantia de preços mais remunerativos
Desafios	Pouco adaptado às condições locais em caso de fraca articulação com setor agrário; dificuldades na formalização das associações; concorrência com comerciantes e agricultores maiores; preços nem sempre remunerativos	Riscos recorrentes de atrasos nas compras e ruptura do circuito de comercialização; dificuldades na formalização das associações; custos logísticos e de análise de qualidade das compras realizadas pelo PMA	Desafios na gestão (emissão de faturas pelas associações, atrasos de pagamento, controle de qualidade); dificuldades na formalização das associações	Riscos de rompimento dos contratos por conta de produção insuficiente ou venda paralela; dificuldades na formalização das associações

Fonte: Elaboração da autora.

Portanto, a questão da coordenação não apenas multissetorial, mas também entre as instituições implementadoras teve impacto direto nos resultados das iniciativas. O PAA África contribuiu fortemente para a integração do setor agrário às iniciativas de alimentação escolar, garantindo a efetividade das compras locais e a diversificação da produção em Changara e Cahora Bassa. Nesse caso, o escritório nacional da FAO e o escritório provincial do PMA tiveram papel central. No entanto, as falhas observadas no PMA nacional para as compras de milho em Angónia comprometeram parte dos objetivos da iniciativa. Além disso, faltou comunicação entre governo provincial, distrital e as escolas para garantir a descentralização gradual dos processos de compra. Por fim, a interação das agências internacionais com o governo nacional mostrou-se insuficiente, visto que a necessidade de adaptação das normas e dos procedimentos de compra da agricultura familiar. Contudo, esta foi uma oportunidade positiva de diálogo entre organizações com agendas complementares, mas que raramente trabalham juntas no terreno, como o PMA e a FAO.

A Tabela 1 resume as modalidades de compra consideradas nessa seção, bem como seus desafios e suas potencialidades para a consolidação das compras públicas de alimentos da agricultura familiar em Moçambique.

5 NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DE MECANISMOS FINANCEIROS PARA OPERACIONALIZAÇÃO³⁵

Para que a consolidação de uma estratégia nacional de compras locais torne-se realidade, será necessário elaborar uma estratégia de sustentabilidade financeira, sendo que a sustentabilidade constitui o resultado de um processo de diálogo e de um esforço institucional. Alguns aspectos foram levantados:

Orçamento do Estado: seria importante inscrever os mercados institucionais no Orçamento do Estado, ainda que sua ampliação esteja prevista a partir de um esforço gradual. Será preciso demonstrar a mais-valia em termos econômicos e sociais destas iniciativas, bem como os resultados dos projetos-pilotos atualmente em curso. Ressalta-se a importância de se incluir a alimentação escolar no debates mais amplos setoriais, como os programas de proteção social e serviços de extensão rural. Há margem para diálogo em Moçambique, inclusive levando-se em consideração os compromissos de investimento na agricultura assumidos com a assinatura do CAADP/NEPAD.

Avaliação de custos e ambiente financeiro: há necessidade de conhecer os custos de consolidação e ampliação do PAA África e analisar o ambiente financeiro do sistema de políticas agrárias em Moçambique a fim de identificar os mecanismos (e fundos) passíveis de serem utilizados para a consolidação das compras locais (em termo de volume de recursos, flexibilidade de uso e acessibilidade). Será também preciso elaborar e executar uma estratégia de geração, gestão e distribuição de recursos. A apropriação e a expansão do programa pelo Governo dependerá, entre outros, da simplificação dos procedimentos e aspectos que possam elevar excessivamente os custos de implementação. Por exemplo, a questão da concentração geográfica constitui um ponto a ser debatido. A compra em quantidades elevadas de milho em zonas excedentárias como Angónia e transporte para zonas deficitárias como Changara e Cahora Bassa deve atuar como complementar e não base das iniciativas de alimentação escolar nesses distritos.

Consolidação de uma estratégia nacional e de um plano de captação de recursos: seria importante consolidar e divulgar a estratégia nacional de compras locais de alimentos para atrair o apoio de parceiros públicos, internacionais e privados para projetos ou ações específicas. A estruturação de demanda, um desenho de gestão adequado e um projeto bem elaborado são chave para a captação. O setor privado em Moçambique tem mostrado presença economicamente forte e poderia atuar como fonte de recurso para a iniciativa, além de constituir um mercado potencial dos produtores locais. Buscar também integração com outros programas nacionais com foco na comercialização agrícola e apoiados por parceiros do desenvolvimento, incluindo organizações não governamentais.³⁶

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências-piloto do PAA África em apoio ao PRONAE proporcionam lições localizadas que fornecem subsídios para a consolidação da estratégia, apesar de não abranger a diversidade territorial e cultural do país. Essas lições foram discutidas ao longo do documento e algumas delas podem ser sintetizadas aqui:

Multissetorialidade como processo conjunto de construção de agendas políticas: a multissetorialidade não se limita às decisões técnicas de coordenação: ela deve ser buscada como instrumento de aprofundamento da coerência entre as estratégias nacionais e de definição de agendas políticas. Tal processo de busca por coerência política, de construção de capacidades técnicas e financeiras e de integração das compras locais às prioridades governamentais e às dinâmicas fiscais e econômicas do país requer tempo e recursos. O envolvimento dos intervenientes em todos os âmbitos (local, nacional e regional) e o trabalho contínuo de avaliação das iniciativas, bem como a criação de espaços de disseminação de informações e de aprendizagem contribuíram para o fortalecimento da agenda das compras institucionais de alimentos em Moçambique.³⁷ O PAA África também contribuiu para a integração interministerial do ponto de vista operacional, apoiando o fortalecimento institucional e a capacidade de integração das estratégias.

Institucionalização como uma etapa na consolidação de políticas públicas: o processo de institucionalização do PRONAE foi fundamental, porém insuficiente para a consolidação das compras públicas para a alimentação escolar. Esta deverá ser acompanhada da aprovação do programa no orçamento do Estado, da formulação de instrumentos de gestão e modelos de implementação adaptados à diversidade regional do país e da discussão de mecanismos normativos de acesso dos pequenos produtores às compras públicas (por exemplo, alteração do processo de concurso por meio de concurso limitado, contrato antecipado, cotas, isenção de concurso, pagamento direto ou a criação de um quadro normativo específico para as compras públicas de alimentos da agricultura familiar).

As escolhas operacionais são fundamentais para adequação das iniciativas aos contextos locais: a valorização das competências e potencialidades locais, uma visão espacial adequada da distribuição das famílias e da infraestrutura, bem como dos fluxos comerciais são aspectos complementares a serem considerados na expansão e na adequação das iniciativas. Nesse contexto, a seleção de modelos de compra e de gestão adaptáveis teve grande impacto nos resultados do programa. A opção por procedimentos simplificados, que levassem em consideração os preços locais, as dificuldades dos pequenos produtores em termos de organização, de documentação e de transporte, bem como as capacidades

das instituições distritais para compra de alimentos frescos mostrou-se mais apropriada para o alcance dos objetivos. As escolhas operacionais incluem definição de um sistema adequado de coordenação entre as instituições implementadoras, o que representou um grande desafio para a iniciativa.

As necessidades da demanda pelos produtos alimentares devem estar alinhadas com o potencial da oferta: o apoio à produção, ao manuseio pós-colheita e à comercialização foi importante para a provisão de produtos de qualidade ao longo do ano escolar. O envolvimento dos serviços agrários distritais nos treinamentos e na planificação das atividades também levou ao fortalecimento técnico e institucional do governo. Os cardápios escolares devem manter as preocupações nutricionais, mas precisam ser flexíveis, garantindo a autonomia dos gestores para eventuais substituições.

A participação social e a advocacia também têm relevância nesse processo e os grupos técnicos são meios de inclusão e acompanhamento. Ambos dependem de um processo contínuo (e não *ad hoc*) de difusão de informações e de envolvimento para que a contribuição seja efetiva. Há diferentes tipos de engajamento das organizações da sociedade civil, que vão desde a articulação política até o apoio direto à implementação das atividades. Tal definição deve ser feita de acordo com as expectativas e capacidades das próprias organizações. Vale ainda notar que as mudanças ministeriais de 2015 foram acompanhadas de um interesse renovado pelas políticas públicas para agricultura familiar, na qual os mercados institucionais de alimentos apareceram como instrumento potencial de promoção desta agenda.

Difícilmente iniciativas de curto prazo serão suficientes para produzir, isoladamente, os efeitos desejáveis de mudança política e consolidação de programas nacionais de alimentação escolar com base nas compras locais da agricultura familiar. Sejam iniciativas focadas no desenvolvimento de marcos mais amplos para o estabelecimento de programas sem abrangerem aspectos operacionais adaptados, tais como o PRONAE, ou aquelas focadas no desenvolvimento de modelos operacionais adaptados à realidade local, como no caso do PAA África em apoio ao PRONAE. No entanto, as análises apresentadas salientam que, apesar da limitação de escala e tempo, as iniciativas-piloto de compras ou a definição de marcos abrangentes de um programa público como o PRONAE possuem grande potencial demonstrativo e podem fornecer uma base expressiva de desenvolvimento, de conhecimentos e de interação social e política que serão úteis para os processos de consolidação dessa estratégia.

REFERÊNCIAS

BUNDY, D. et al. *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development and the Education Sector*. Washington D.C.: World Bank, 2009.

COSTA LEITE, Iara; SUYAMA, Bianca; POMEROY, Melissa. "Africa-Brazil Co-Operation in Social Protection: Drivers, Lessons and Shifts in the Engagement of the Brazilian Ministry of Social Development". 2013/022. *WIDER Working Paper*, 2013.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). "Tecnologias da Embrapa em apoio ao PAA África: Segurança Alimentar e Nutricional no Âmbito da UNASUL e ÁFRICA". *Projeto CNPq Chamada n. 82/2013*, 2015.

FRET; PINTO. *Avaliação externa: Programa Nacional da Alimentação Escolar (PRONAE), projecto piloto em 12 escolas primárias das províncias de Tete, Nampula, Manica e Gaza*. PMA, 2016.

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. *Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN II) 2008-2015*. Maputo: Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional, 2007.

_____. *Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB 2010-2014)*. Maputo, 2010.

_____. *Plano de Acção Multissetorial para a Redução da Desnutrição Crónica (PAMRDC 2011-2014)*. Maputo, 2010.

_____. Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado. *Decreto 15 de 24 de maio de 2010*. Maputo: Conselho de Ministros, 2010.

_____. *Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP 2011-2014)*. Maputo: Conselho de Ministros, 2011.

_____. *Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA 2011-2020)*. Maputo: Conselho de Ministros, 2011.

_____. *Programa Nacional de Fortificação de Alimentos (2011-2015)*. Maputo, 2011.

_____. *Programa Nacional da Alimentação Escolar*. Maputo: Ministério da Educação, 2012.

_____. *Documento para Orientação da Integração das Prioridades de Segurança Alimentar e Nutricional no Programa Quinquenal do Governo (PQG, 2015-2019)*. Maputo, 2015.

_____. *Relatório da Missão Conjunta Brasil/FAO sobre o Intercâmbio de Experiências e Diálogo de Políticas Públicas para Agricultura Familiar*. Maputo: Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar, 2015.

_____. Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado. Maputo: Ministério das Finanças. No prelo.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE MOÇAMBIQUE. *Censo agropecuário 2010*. Maputo, 2011.

MILHORANCE, C. *Contribuições para a participação social no Programa PAA África em Moçambique*. Maputo: FAO, 2014.

_____. *Subsídios para formulação de uma estratégia de mercados institucionais para a agricultura familiar em Moçambique*. Maputo: FAO, 2014.

_____. *Relatório do Encontro de Troca de Experiências Sobre Compras Locais Governamentais: boas práticas e sinergias entre o PRONAE e o PAA África*. Maputo: FAO/PMA, 2016.

PIERRI, F. *How Brazil's Agrarian Dynamics Shape Development Cooperation in Africa*, 2013. Disponível em: <<http://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/2614>>.

SILVA, José Graziano da; DEL GROSSI; Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de; VASCONCELOS, Luiz Marcos. *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *P4P Purchase for Progress: A Primer*. Rome: World Food Programme/P4P Coordination Unit, 2012. Disponível em: <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp245374.pdf>>.

NOTAS

2. Esta metodologia consiste em uma abordagem participativa de treinamento e disseminação das tecnologias agrárias, voltada para grupos limitados de camponeses (20 a 30) e fundamentada no pressuposto da partilha dos conhecimentos entre os treinados e os não treinados. Trata-se de uma metodologia de extensão e de educação de adultos com foco na experimentação de novas práticas que respondam aos desafios indicados pelos próprios agricultores e acompanhem o ciclo completo de uma cultura.
3. A Agenda 2025, a Estratégia de Desenvolvimento Rural (EDR, 2007), a Estratégia para a Revolução Verde, o Plano de Ação para a Produção Agrícola (PAPA, 2008-2011), o Programa de Apoio à Intensificação e à Diversificação da Agricultura e Pecuária (IDAP, 2008) e outros planos intrasetoriais até chegar ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Agrícola (PEDSA, 2009). O Plano Nacional de Investimentos para o Setor Agrícola (PNISA) é a componente de orientação dos investimentos do PEDSA.
4. De acordo com o censo agropecuário de Moçambique, os pequenos agricultores são caracterizados de acordo com a área cultivada (até 10 hectares de área cultivada com culturas permanentes ou anuais ou até 5 hectares com culturas irrigadas) e com o número de caprinos e bovinos que possuem (menos de 10 cabeças de gado bovino ou menos de 50 pequenos ruminantes e suínos ou menos de 2.000 aves). Estes representam 99% das explorações agrícolas no país (INE, 2011).
5. Relatório da Missão Conjunta Brasil/FAO sobre o Intercâmbio de Experiências e Diálogo de Políticas Públicas para Agricultura Familiar.
6. Por exemplo, em outubro de 2014, o PAA África foi apresentado ao grupo técnico provincial do Plano de Ação Multissetorial para a Redução da Desnutrição Crônica (PAMRDC), no âmbito do SETSAN provincial. Em setembro de 2015, representantes do governo central e provincial, da sociedade civil e das Nações Unidas tomaram parte de uma reunião de fortalecimento dos mecanismos de coordenação das ações nas áreas de agricultura e alimentação escolar.
7. Com a periodicidade de uma ou duas reuniões por ano, este grupo incluiria tanto os representantes do grupo técnico como os Diretores de cada instituição representada no grupo. Nesse sentido, ressaltou-se a necessidade de utilização das instâncias existentes ao invés de se criarem novas. Vale notar que, durante a reforma ministerial de 2015, foi proposto que o SETSAN fosse elevado na estrutura administrativa, tornando-se um instituto ligado à presidência da república. No entanto, foram levantadas dúvidas por parte dos representantes consultados quanto à sua capacidade institucional, considerando os meios e o mandato propostos para o futuro instituto.
8. Ver a Minuta do Encontro com as Organizações da Sociedade Civil, FAO Maputo, 26 de agosto de 2014.
9. Tanto a UNAC quanto a ORAM são organizações com abrangência nacional e forte atuação na promoção dos direitos dos pequenos agricultores.
10. Uma série de autores compartilha o entendimento de que programas como o PAA e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil foram construídos e consolidados com amplo apoio das organizações da sociedade civil (LEITE, Costa; POMEROY, Suyama, 2013; PIERRI, 2013; SILVA et al., 2011).
11. Ver: Contribuições para a participação social no Programa PAA África em Moçambique, FAO, 2014.
12. Para mais informações sobre envolvimento da sociedade civil nas iniciativas de cooperação brasileira, ver MILHORANCE, Carolina; BURSZTYN, Marcel. "South-South Civil Society Partnerships: Renewed Ties of Political Contention and Policy Building." *Development Policy Review*, January 2017.
13. Ver a Minuta do Encontro com as Organizações da Sociedade Civil, FAO Maputo, 26 de agosto de 2014.
14. Ver *PAA Africa Knowledge Sharing Workshop in Dakar*. Disponível em: <<http://paa-africa.org/wp-content/uploads/2013/05/Report-of-Activities.pdf>>. Acesso em: nov. 2015.
15. Ver *Local food purchase from family farmers to fight hunger: African governments reaffirm their commitment*. Disponível em: <<http://paa-africa.org/2014/06/local-food-purchase-from-family-farmers-to-fight-hunger-african-governments-reaffirm-their-commitment/#sthash.TeZKzEXq.dpuf>>. Acesso em: nov. 2015.
16. Ver *Local food purchase from family farmers to fight hunger is the theme of a workshop between Mozambique and Malawi*. Disponível em: <http://paa-africa.org/2015/04/ws_moz-mal/#sthash.CFXdsmeg.dpuf>. Acesso em: nov. 2015.
17. Ver Relatório do Encontro de Troca de Experiências Sobre Compras Locais Governamentais: boas práticas e sinergias entre o PRONAE e o PAA África, FAO/PMA, 2016.
18. Ver Avaliação externa: Programa Nacional da Alimentação Escolar (PRONAE), projeto piloto em 12 escolas primárias das províncias de Tete, Nampula, Manica e Gaza, Fret e Pinto, 2016.
19. Em algumas escolas do distrito de Changara, organizações internacionais como a UNICEF vêm apoiando a construção de cisternas para captação de água das chuvas, que atenderá ao consumo dos alunos e professores, bem como das hortas escolares. Esta experiência poderia ser multiplicada na região e incluir o distrito de Cahora Bassa, que enfrenta constrangimentos ainda maiores em termos de recursos hídricos.
20. À semelhança do que já realizam outras organizações de apoio aos agricultores (Clusa, Olipa, Adem, Oram, UPCT, etc.), os documentos foram reunidos e transportados pelos monitores de campo.

21. Outra iniciativa que poderia agregar valor e facilitar o processo de comercialização pelos pequenos agricultores seria o mecanismo de *voucher*, em implementação pelo Programa MDG-1C/FAO. A iniciativa visa aumentar a utilização de insumos agrícolas (sementes melhoradas e fertilizantes) e desenvolver em âmbito local a capacidade de distribuição e venda desses insumos, por meio do fortalecimento de uma rede de pequenos distribuidores. Em um contexto de baixa capilaridade de instituições financeiras, criou-se o *voucher eletrônico* que garante as transações financeiras para a provisão de insumos para os agricultores (com participação de 50% no valor pelos agricultores emergentes e sem contrapartida de recurso pelos agricultores de subsistência).
22. O ajuste direto corresponde à modalidade aplicada pelo PRONAE, quando os fornecedores são limitados ou sempre que o valor estimado for inferior 87.500 meticais no caso de bens e serviços, devendo-se juntar pelo menos três cotações para justificar a razoabilidade do preço e da escolha do fornecedor. No entanto, não é permitido o fracionamento do valor estimado para a compra com a finalidade de aplicar o ajuste direto; ou seja, aquisições superiores a 87.500 meticais não podem utilizar esse mecanismo simplificado. São atribuições da UGEA a gestão e a execução dos processos de aquisição em todas as fases, bem como a execução do contrato.
23. Em março de 2012, foi aprovado o Decreto n°5/2012 que consolida o regime de licenciamento simplificado (aprovado pelo Decreto n°2/2008), de modo a abranger mais áreas de atividades econômicas, harmonizar os procedimentos, as taxas aplicáveis, etc. Compete aos Balcões de Atendimento Único (BAU) a tramitação e emissão de licenças simplificadas. Nos locais onde não existe o BAU, são competentes os Conselhos Municipais e os Governos Distritais.
24. O trabalho de categorização do agricultor familiar no contexto de Moçambique já foi realizado pelo SETSAN e poderia contribuir para esse processo de revisão legal e institucional no âmbito da Estratégia de compras locais.
25. As dificuldades em termos de legalização, registro fiscal e abertura de contas bancárias para tais associações menores já haviam sido constatadas na primeira fase do programa. Vale notar que, segundo dados do PMA, apenas 6,5% dos pequenos agricultores em Moçambique estão organizados em associações (WFP, 2012).
26. Por exemplo, além de fatores institucionais, houve impasse na negociação dos preços. As compras de cereais por parte do P4P e do PAA África requerem altos padrões de qualidade, que não são observados no caso da venda direta a intermediários. Desse modo, o valor proposto pelos compradores ligeiramente superior aos mercados regionais (definido no Boletim Quente-Quente) não foi considerado adequado pelos produtores no momento das negociações.
27. Ver relatório do evento Encontro de Troca de Experiências Sobre Compras Locais Governamentais: boas práticas e sinergias entre o PRONAE e o PAA África, Tete, 10 a 13 de novembro de 2015.
28. A definição do preço constitui uma questão sensível. Os preços dos cereais são fixados com base nos relatórios do Sima (Quente-Quente) e no caso das hortícolas, os preços semanais que são levados em consideração. O objetivo é não inflacionar os mercados locais.
29. Resumidos no Manual para aplicação dos testes de aceitabilidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae.
30. Concurso mensal, documentação exaustiva, prestação de contas sem um padrão integrado ou simplificado. Os gestores das UGEAs não receberam formação ou informação suficientes.
31. As questões referentes à gestão da alimentação escolar em âmbito local constituem aspectos essenciais da implementação das iniciativas-piloto, porém elas não serão detalhadas neste relatório. Para mais informações, ver o relatório de avaliação da fase-piloto do PRONAE (FRET; PINTO, *ibid*). Esses autores consideram que ausência de uma gestão da fase-piloto orientada para a obtenção de resultados explica em parte os resultados negativos do programa. As falhas em termos de gestão incluem: atrasos estruturais no início do ano letivo, em razão dos procedimentos burocráticos internos; falta de entendimento correto dos procedimentos e dos objetivos da fase piloto; transferências condicionadas à prestação de contas completa em 2014, o que levou à total paralisação da alimentação escolar após 2 ou 3 meses; e ausência de um sistema de monitoria eficaz.
32. Por exemplo, o atraso no lançamento dos concursos inviabiliza a utilização de repolho. Ao invés de obrigar o produtor a fornecer aquele produto (que será entregue em menor qualidade ou comprado em outras áreas), este deveria ser substituído por produtos presentes localmente.
33. Existe a possibilidade de discussão e validação dos cardápios pelos conselhos comunitários das escolas e de um trabalho de longo prazo de resgate e utilização das receitas locais.
34. Esta modalidade de contrato não foi avaliada no campo, pois não constitui modalidade aplicada pelo PAA África ou pelo PRONAE. Ela é aqui apresentada de maneira mais ampla e como modalidade potencial a ser testada na alimentação escolar.
35. Seção adaptada do relatório FAO, 2014, Subsídios para formulação de uma estratégia de mercados institucionais para a agricultura familiar em Moçambique.
36. Agendas temáticas como Nutrição, Desenvolvimento Comunitário ou mesmo Mudanças Climáticas (por meio de conceitos como *climate-smart agriculture*) podem ser mobilizadas na estratégia de captação.
37. Em termos práticos, os objetivos relativos à articulação, à coordenação e à participação social deveriam ser especificamente definidos (em termos de referência) e concretamente assumidos por intervenientes encarregados de apoiar tal construção (de forma ativa, porém não normativa). Os mercados alternativos para os pequenos produtores também devem ser explorados junto a outras instituições nacionais.



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brazil
Telephone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipcig.org

ISBN 978-92-5-130473-0



9 789251 304730

19024EN/1/05.18