



Foto: U.Dettmar

Bocaiúva (MG)

Compra Antecipada Especial:

uma política pública fortalecendo a agricultura familiar e promovendo a segurança alimentar e o desenvolvimento local

Eduardo Soares*

Numa escola pública de um pequeno município do Norte de Minas Gerais, uma criança se delicia bebendo suco feito com polpa de frutos do Cerrado fornecida por uma cooperativa de agricultores familiares e agroextrativistas da região de Montes Claros.

No Rio Grande do Sul, em Montenegro, o suco de laranja servido nas refeições do albergue e em escolas municipais é orgânico, produzido por uma associação de citricultores familiares. Em Pelotas, crianças se alimentam com peixe, arroz e leite no restaurante da escola municipal, alimentos oriundos de cooperativas e associações de agricultores familiares e pescadores artesanais da região.

No calor do trópico úmido, crianças, adultos e idosos acolhidos em escolas e instituições de amparo são abastecidos com hortigranjeiros produzidos por agricultores familiares de seus próprios municípios: Cruzeiro do Sul, Feijó, Mâncio Lima e Rio Branco, todos no Acre. No estado

vizinho, o Amazonas, no município de Parintins, são assentados da reforma agrária que fornecem peixes, frutas, abóbora e leite para as crianças assistidas pela Associação Pestalozzi e pela Polícia Militar do Estado, abastecendo também o presídio local, onde alimentam os detentos.

Cena similar se repete no Nordeste. No município de Remanso – BA, escolas fornecem na merenda suco feito com polpa de umbu, colhido e processado por associações de agricultores familiares e agroextrativistas da região.

Tais experiências têm um elemento em comum: o consumo local de produtos produzidos ou processados na própria região. Num contexto que promove trocas comerciais entre lugares cada vez mais distantes e em escalas cada vez maiores, acarretando muitas vezes uma subvalorização da produção e cultura locais em favor daquelas de outras origens, seria de se esperar que experiências assim tivessem dificuldades para se estabelecer e que estivessem se tornando cada vez mais raras.

Surpreendentemente, entretanto, elas são recentes e representam uma pequena amostra de outras tantas que estão se multiplicando pelo país afora. Essa multiplicação se dá graças a um segundo elemento em comum: o apoio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do governo federal.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Tal Programa foi instituído pelo Art. 19 da Lei nº 10.696 e regulamentado pelo Decreto 4.772, ambos de 02 de julho de 2003, tendo como objetivo incentivar a agricultura familiar. Suas ações envolvem a aquisição de produtos da agricultura familiar, que são distribuídos para pessoas em situação de insegurança alimentar ou formam estoques estratégicos. Compondo o Fome Zero, essas ações integram-se a um leque mais amplo de políticas voltadas ao fortalecimento da segurança alimentar e nutricional do país.

Do ponto de vista legal, o PAA está dispensado de cumprir as regras públicas de licitação, simplificando o processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar e permitindo que estes se prestem ao atendimento dos programas públicos.

Seus recursos têm origem no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, coordenados e disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Somente agricultores familiares com enquadramento no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) têm acesso ao PAA e num limite de até R\$2.500,00/ produtor/ano.

O PAA conta com seis diferentes mecanismos: dois operados pelo MDS, por meio de convênios com governos estaduais ou com o poder público municipal - Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) e Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (IPCL); quatro pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) - Contrato de Garantia de Compra (CGCAF); Compra Direta (CDAF); Compra Antecipada (CAAF) e Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF). Este último, o CAEAF, é o que tem permitido o apoio a experiências como as referidas acima.

Como funciona

A peculiaridade que permite a valorização dos produtos regionais diz respeito à abrangência de alimentos que podem ser adquiridos. O CAEAF permite a aquisição de todo e qualquer alimento, seja este *in natura* ou processado, mesmo quando perecível, desde que cumpra com as normas de classificação e sanitárias vigentes.

Outra singularidade do instrumento é a exigência do encontro das duas “pontas” – produção e consu-

mo – num processo de “doação simultânea”, que requer que um grupo formal de produtores estabeleça um acordo de fornecimento de alimentos para um ou mais grupos de consumidores, definindo produto, tipo, qualidade, valor, período e cronograma de entrega. A proposta, denominada Cédula de Produto Rural (CPR) Especial, é apresentada pelos produtores, devendo ser assinada também pelos consumidores que, assim, atestam estar cientes e de acordo com as condições estabelecidas. Por sua vez, o Conselho Municipal (ou Estadual) de Segurança Alimentar e Nutricional (ou equivalente) endossa a proposta, assegurando que os beneficiários consumidores configuram uma população sob risco alimentar e/ou nutricional.

Com a CPR Especial aprovada, a Conab deposita o valor correspondente à mesma em uma conta específica vinculada à organização dos fornecedores (associação, cooperativa etc.). Estes, à medida que vão comprovando a entrega dos produtos (via Termo de Aceite dos consumidores e notas fiscais encaminhadas à Conab), recebem autorização para realizar os saques correspondentes.

O acesso à parte dos recursos contratados pode se dar antes do começo das entregas, desde que a

Região	Agricultores beneficiários CAEAF (fam.)	Consumidores beneficiados CAEAF	Recursos CAEAF (R\$)	Operações Conab com o PAA (R\$)
Norte	3.894	166.074	8.692.657,69	40.778.440
Nordeste	3.029	370.406	6.294.811,93	73.980.386
Centro-oeste	26	148.972	64.835,16	15.625.067
Sudeste	1.533	281.253	3.834.645,88	16.507.061
Sul	13.343	393.681	32.131.293,95	41.836.080
TOTAL	21.825	1.360.387	51.018.244,61	188.727.034

Fonte: Conab

CPR Especial traga em si justificativa para tanto. Assim, um grupo de produtores pode obter recursos que permitam a aquisição de matérias-primas e insumos necessários para desencadear ou otimizar o processo produtivo dos alimentos.

O quadro acima exhibe, por região, as operações nos anos de 2003 e 2004, destacando o número de famílias de agricultores que acessaram o CAEAF, o número de pessoas beneficiadas com os alimentos da CPR Especial, o volume de recursos aplicados pelo instrumento e a totalidade de recursos aplicados pelo PAA via operação Conab.

Decorridos já quase dois anos de sua operação (iniciada em novembro de 2003), algumas reflexões têm sido feitas sobre o CAEAF - seja percebendo seus limites, seja constatando sua eficácia e impactos.



Foto: Maurício Pinheiro

Agricultores da região ribeirinha do Rio Acre



Foto: Maurício Pinheiro

Comunidade do Colibri

Limites

- As exigências de capacidade organizativa e de planejamento tornam o instrumento mais operativo nos estados do Sul.

Um exame dos números exibidos acima permite identificar pelo menos duas questões: uma significativa concentração de recursos e beneficiários do CAEAF na região Sul; e a inversão da situação quando observamos a totalidade dos recursos do PAA operados pela Conab.

Na busca de interpretação para tal, identificam-se alguns limites do CAEAF que podem explicar essa contraposição.

O primeiro diz respeito à exigência de que a CPR Especial seja acordada entre duas “pontas”, fornecedores e consumidores. Os distintos níveis de organização observados entre as regiões brasileiras, notadamente no setor da agricultura familiar, podem explicar a dificuldade maior de algumas das regiões em operar o instrumento.

Ao mesmo tempo, essa dificuldade pode ser indicadora do grau de articulação da agricultura familiar e agroextrativistas com outros segmentos sociais/urbanos.

Os demais instrumentos do PAA, já que não exigem essa aproximação entre as “pontas”, têm operação mais simplificada e são a opção mais fácil em certas realidades.

Um segundo aspecto diz respeito à distribuição geográfica dos agricultores e agroextrativistas. Nos estados do Sul e Sudeste, eles estão mais concentrados e próximos de grandes centros urbanos, enquanto nos demais estão mais dispersos e/ou distantes em relação aos consumidores. No Norte e Nordeste, geralmente compreendendo áreas muito superiores às que se observam no Sul, os consumidores são os próprios produtores – com núcleos “urbanos” constituídos majoritariamente por população de atividade agrícola ou agroextrativista. Essa situação de relativo isolamento em relação ao mercado de maiores proporções é ainda agravada por outras condições relevantes para acesso ao mesmo, como qualidade das estradas e a regularidade nos serviços de transporte.

O terceiro aspecto relevante se refere à capacidade de planejamento a médio prazo por parte das organizações envolvidas. As organizações no Sul, na medida em que tiveram, historicamente, melhores condições de acesso ao mercado, desenvolveram habilidades para tanto e exibem maior capacidade de resposta às exigências da CPR Especial.

- A base produtiva agrícola, quando restrita, dificulta o pleno aproveitamento das possibilidades do instrumento.

Outro limite do CAEAF é que, em muitas regiões, o instrumento não consegue ser útil ao propósito de valorizar a biodiversidade ou a diversificação dos sistemas produtivos dos agricultores.

Em que pese a amplitude de produtos que podem ser considerados numa CPR Especial, em várias regiões a base produtiva agrícola está de tal modo desestruturada ou apoiada num leque tão restrito de espécies alimentícias, que não há oferta de produtos locais que possam ser valorizados ou que se traduzam em enriquecimento nutricional das dietas dos beneficiários. É o caso, por exemplo, de regiões em que o único produto disponibilizado para comercialização pelos agricultores familiares é a farinha de mandioca, ou a soja.

Ao mesmo tempo, essas situações denunciam a baixa capacidade de planejamento de alguns dos potenciais beneficiários, que não conseguem ajustar seus sistemas produtivos às possibilidades que algumas políticas públicas anunciam – mesmo quando estas oferecem meios para tal.

- Inexistência de vontade política por parte de agentes/atores locais.

Por outro lado, ocorrem situações em que exis-

tem condições materiais (produção, escala, qualidade) para a utilização do instrumento por comunidades rurais em cooperação com consumidores, mas essa utilização é limitada pela inexistência de agentes locais com uma visão de desenvolvimento que se apóie na valorização da produção local.

- O caráter do PAA como um todo, voltado eminentemente para a comercialização.

O Programa, por seu recorte voltado exclusivamente para a comercialização, não dispõe de meios para tentar suprir lacunas existentes na base potencialmente beneficiária. Assim, demandas exibidas pelos proponentes de CPRs, como possibilidade e/ou necessidade de agregação de valor, logística, acompanhamento técnico etc., ficam na dependência de uma articulação e sinergia imediatas com outros órgãos e/ou programas públicos, federais ou não, o que nem sempre é possível ou está ao alcance dos proponentes ou do próprio programa.

No CAEAF, onde as exigências (em relação aos beneficiários) nas áreas de planejamento e logística são notadamente maiores se comparadas às dos demais instrumentos, torna-se evidente a necessidade de que programas como o PAA possam dispor de meios que assegurem ou facilitem o acesso de seus beneficiários à capacitação e a outros serviços, como assistência técnica e extensão rural.

Foto: U Dettmar



Bocaiúva (MG)

Acertos

- O instrumento tem sido relevante para a valorização de produtos regionais (agrícolas ou do agroextrativismo), os quais muitas vezes são subutilizados ou não ocupam lugar expressivo para além de suas regiões ou nichos de mercado. Tal valorização contribui para a *manutenção e/ou ampliação da agrobiodiversidade e dos sistemas produtivos dos agricultores beneficiários*.
- Mediante o acesso ao CAEAF, agricultores familiares e agroextrativistas passam a ser mais valorizados pela sociedade quanto ao seu papel de produtores e fornecedores de alimentos, caracterizando *ascendência social* dos mesmos.
- O CAEAF tem proporcionado a ampliação da presença da agricultura familiar e dos agroextrativistas no mercado, representando para muitos destes a primeira oportunidade de acesso direto aos consumidores ou mesmo de comercialização de seus produtos, favorecendo a *ascendência econômica* dos beneficiários.
- Ao assegurar que tanto a produção quanto os recursos advindos de sua comercialização sejam consumidos e aplicados na própria região produtora, o instrumento se notabiliza como política *dinamizadora da economia local*, com impactos inclusive sobre a arrecadação dos municípios.
- A promoção da aproximação cidade-campo tem favorecido outras formas de *cooperação* entre grupos organizados, em especial dos agricultores familiares e agroextrativistas com populações urbanas mais carentes.
- Por proporcionar o acesso direto ao mercado consumidor, o CAEAF possibilita que algumas dessas relações venham a se estabelecer de forma mais permanente ou ampliada após o encerramento da CPR Especial - contrato que lhes deu origem -, caracterizando-se como uma *ação estruturante*.

**Eduardo Safons Soares, com contribuições de Cláudia Schmitt, Paulo Coutinho, Rocilda Moreira, Rogério Neuwald e Sílvia Porto. eduardo.soares@conab.gov.br*