

Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e acesso a sistemas de compras institucionais no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): impasses e possibilidades ao fortalecimento da agricultura familiar à luz de chamadas públicas de universidades federais brasileiras

Resumo: O objetivo é caracterizar atributos de serviços de assistência técnica e extensão rural a partir de chamadas públicas de compras de alimentos da agricultura familiar por universidades federais, no âmbito da modalidade Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos. A operacionalização da pesquisa se deu por meio de coleta de dados secundários obtidos no Portal Compras da Agricultura Familiar, no Sistema de Informações da Economia Solidária e no website do setor de compras das universidades ou via e-mail. A avaliação empreendida indicou que a adesão ao Programa tem crescimento, mas o abastecimento dos restaurantes universitários ainda é restrito e desigual e o número de agricultores e organizações beneficiados é reduzido. As Chamadas Públicas apresentam debilidades, como a falta de informações, de frequência e do número de locais de entrega. Esse fato desestimula a participação dos agricultores familiares menos estruturados, já que não conseguem avaliar a viabilidade econômica em participar das chamadas, ao tempo que favorece organizações com maior poder econômico e estrutura. Os dados analisados apontam que as atividades acadêmicas no segmento rural devem conduzir docentes e estudantes a interações com as organizações locais criando e aperfeiçoando fluxos de informações e conhecimentos e retroalimentando processos acadêmicos, políticas públicas e a gestão universitária.

Palavras-chaves: Avaliação, Política Pública, Mercados Institucionais, Agricultura Familiar, Universidades Federais.

Abstract: The aim is to characterize attributes of technical assistance and rural extension services from public calls for food purchases from family farms by federal universities, within the Institutional Purchase mode of the Food Acquisition Program. The research was operationalized by collecting secondary data obtained from the Family Farming Purchasing Portal, the Solidarity Economy Information System and the university purchasing sector website or via e-mail. The evaluation indicated that adherence to the Program is growing, but the supply of university restaurants is still restricted and unequal and the number of farmers and beneficiary organizations is low. Public Calls have weaknesses such as lack of information, frequency, and a number of delivery locations. This discourages the participation of less structured family farmers, as they cannot assess the economic viability of participating in calls while favoring organizations with greater economic power and structure. The data analyzed indicate that academic activities in the rural segment should lead teachers and students to interactions with local organizations, creating and improving information and knowledge flows and feeding academic processes, public policies and university management.

Key-words: Evaluation, Public Policy, Institutional Markets, Family Farming, Federal Universities.

Classificação JEL: Q16 ; Q18

Introdução

O exercício teórico aqui apresentado enfatiza o quesito da assistência técnica e extensão rural tomando como base conteúdos e lacunas de chamadas de compras de universidades federais brasileiras à agricultura familiar. O objetivo é caracterizar atributos de serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) a partir de chamadas públicas de compras de alimentos da agricultura familiar por universidades federais, no âmbito da modalidade Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA-CI) no Brasil. O Programa de Aquisição de Alimentos é ação governamental que se insere nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (SAN) e de fortalecimento da agricultura familiar instituído em 2003 (por meio da Lei Federal n. 10.696). O objetivo do PAA é fomentar a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar via compras governamentais, o que se constitui em iniciativa recente na história do País (DIAS et al., 2013). Ao eleger a agricultura familiar como protagonista do abastecimento de mercados institucionais, o Programa se apresenta como opção estratégica na indução de uma nova dinâmica de desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial e oportunidades aos agricultores familiares, capaz de promover inclusão social, segurança alimentar, combate à pobreza e redução de desigualdades (DIAS et al., 2013; DOS ANJOS; BECKER, 2014). O Programa contribui para a geração de renda e, complementarmente, melhoria das condições de alimentação de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social ou em situação de insegurança alimentar. A fome e a insegurança alimentar e nutricional são temas recorrentes no Brasil e a agricultura familiar tem papel importante na erradicação deste flagelo (PERACI; BITTENCOURT, 2010).

Grisa et al. (2017) evidenciam que o Programa apresentou reduzida execução em seus anos iniciais, seja em virtude de sua fase de experimentação ou de projetos pilotos, seja em decorrência de mudanças políticas e em sua concepção original, ou, ainda, por não ter sido inicialmente priorizado na pauta de reivindicação das organizações da agricultura familiar. Entretanto, ganhou importante projeção nacional e internacional a partir da expansão, da exposição de resultados relacionados às dinâmicas locais e ao fortalecimento da agricultura familiar e do crescente debate em torno de possibilidades de construção social dos mercados (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Com a expansão do Programa e a evidência de seus resultados para o fortalecimento da agricultura familiar e da SAN, o Programa ganhou importante impulso nacional e internacional, servindo de exemplo a ser exportado para outros países. Entre as iniciativas, destaca-se o *Purchase from Africans for Africa* (PAA África), que reúne uma série de projetos-piloto de criação de mercados institucionais da agricultura familiar em dez países africanos. Tal Programa foi fomentado em colaboração com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), conforme registram Fraundorfer (2013) e Milhorange (2013). Com apoio do governo brasileiro, vários países latino-americanos incorporaram iniciativas semelhantes ao modelo do PAA, e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), outra política pública brasileira que abre possibilidades ao fortalecimento da agricultura familiar (GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2012).

As oportunidades advindas do PAA foram potencializadas pela inclusão da modalidade Compra Institucional (PAA-CI) em 2012, que permite aos órgãos de administração direta e indireta da União, estados, Distrito Federal e municípios a compra da agricultura familiar, com dispensa de licitação, por meio de chamada pública. Essa modalidade fornece acesso a demandas por alimentos, por exemplo, por parte de hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches, escolas filantrópicas e todo o conjunto de organizações de interesse público não-governamentais. Outra inovação importante foi trazida pelo Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, presente no Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016 determinando a todos os órgãos da União, que executam recursos para compra de alimentos, a aplicação de, no mínimo, 30% para aquisições da

agricultura familiar a partir de 2016. Essas ações aumentaram expressivamente a possibilidade de abrangência da compra institucional da agricultura familiar, permitindo o acesso de agricultores familiares a um mercado potencial de R\$ 7 bilhões anuais (MDS, 2015). Essas iniciativas do Governo Federal têm estimulado governos estaduais a criar seus próprios mecanismos de compras públicas e às organizações da agricultura familiar a demandarem e construir novos mercados públicos e privados (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Além da possibilidade de expansão, as modificações implantadas a partir de 2012 fortaleceram as políticas públicas para a agricultura familiar, não apenas por tornar obrigatória a utilização de no mínimo 30%, mas, também, por instituir vinculação orçamentária para tal propósito. Essa é uma inovação que diz respeito à legislação das aquisições públicas brasileiras. Se, até então, todas as compras estavam sob a obrigatoriedade de seguir preceitos legais de isonomia e concorrência, abre-se um precedente histórico para o fornecedor caracterizado como “agricultor familiar”, mediante dispensa de processo licitatório. A criação e garantia de compra da modalidade Compra Institucional proporciona a agricultores familiares a segurança de que não mais dependem de uma iniciativa governamental por tempo determinado, que pode acabar a qualquer instante, e que lhes traz dúvidas para fazer investimentos necessários à produção e ao fornecimento de alimentos em qualidade, quantidade e regularidade demandados por instituições (MIELITZ, 2014).

No que concerne à efetivação dessa política com abrangência local, poucas iniciativas tinham sido observadas até a obrigatoriedade legal. O modelo alimentar dominante na maior parte das universidades federais brasileiras, pautado no processo licitatório, seguia a lógica da produção em massa, caracterizada por cadeias longas de abastecimento e por concepções de qualidade padronizadas e convencionais, determinando uma relação distante entre consumo e produção (TRICHES; SCHNEIDER, 2010). Para a administração pública, o PAA-CI representa uma inovação no processo de compra de gêneros alimentícios, que se concentrava em grandes empresas/indústrias fornecedoras via aquisição por meio de processo de licitação pública e pregão eletrônico, inviabilizando a participação da agricultura familiar local e regional devido à impossibilidade de competição em condições equitativas (ASSIS, 2016).

Evidenciada a importância e recentes inovações do PAA, este artigo objetiva indicar resultados, desafios e demandas da prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) tomando como base a sistematização de chamadas públicas de universidades federais brasileiras no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Dados indicam que apenas 18,46% de um total de 65 universidades federais brasileiras implementaram o PAA-CI até 2017, mesmo após a entrada em vigor nº 8.473. Não foi encontrado registro de estudo analisando a baixa execução do PAA-CI nas universidades federais, e, são escassos trabalhos voltados a explorar a experiência vivenciada por agricultores familiares fornecedores, suas organizações e órgão governamentais envolvidos na execução da modalidade, em seus limites e potencialidades. O tema aqui abordado é, portanto, relevante nesse quesito.

O presente estudo busca, pois, avançar na análise empreendida por Assis (2016), focando a relevância de serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) no fomento a requisitos do PAA como compras, diversificação, agroindustrialização, produção orgânica, segurança alimentar e nutricional e cultura regional no âmbito da agricultura familiar. Intenta responder à seguinte questão: que contribuições a sistematização de instrumentos de compras da agricultura familiar, adotados por universidades federais brasileiras, traz à compreensão de atributos de serviços de assistência técnica e extensão rural no Brasil? Pretende-se, com base em avanços e gargalos atinentes à implementação do PAA-CI em universidades federais, destacar necessidades de aplicação da comunicação (FREIRE, 1985), ou, da extensão rural,

como estratégia para mitigar a natureza das limitações aqui evidenciadas no segmento da agricultura familiar.

Denota-se que, ao dispensar o processo licitatório para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, o PAA rompeu com importantes barreiras institucionais, a exemplo da Lei de Licitações e Contratos para a Administração Pública (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), desencadeando uma nova trajetória para a agricultura familiar, fortalecida em 2009 com as mudanças no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e pela Lei nº 11.947 (GRISA; SCHNEIDER, 2014), aprovada em 16 de junho de 2009. Tal Lei estabeleceu que o mínimo de 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), enviados aos municípios e estados por meio do PNAE, devem ser destinados à aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar, o que ampliou significativamente o mercado institucional. A Lei de Licitações e Contratos restringia a participação da maioria dos agricultores familiares no mercado institucional, dada a concorrência com segmentos empresariais, geralmente organizados em escala de produção superior e custo de produção inferior (GRISA, 2012). Os principais fatos ocorridos ao longo do PAA e das compras institucionais por parte do conjunto das universidades federais estão sumarizados no Quadro 1.

Quadro 1- Síntese da trajetória do PAA no Brasil e das compras institucionais em universidades

Ano	Instrumento legal	Natureza da medida
2003	Lei Federal Nº 10.696, Art. 19	Criação do PAA
2008	Decreto Federal Nº 6447	Amplia valores máximos permitidos para aquisições
2012	Resolução GGPAА Nº 50	Cria a modalidade Compra Institucional
2012	Aquisição pela UFPR	Chamada Pública No. 001/2012
2012	Decreto Nº 7.775	Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696
2014	Resolução Nº 68 GGPAА	Regulamenta a modalidade Aquisição de Sementes e Mudanças
2015	Decreto Federal Nº 8.473	Estabelece obrigatoriedade de compra mínima de 30% da agricultura familiar

Fonte: Elaborado própria.

É, pois, com base em tais instrumentos legais, que este estudo se apresenta relevante. Por um lado, aborda o estágio em que se encontram as aquisições no PAA-CI em instituições públicas federais que, a princípio, detêm condições especiais para cumprimento do marco legal supracitado uma vez que, são as universidades, *locus* privilegiados no que se refere à geração e ao compromisso com a socialização de conhecimentos e à promoção de qualidade de vida e de desenvolvimento socioeconômico. Por outro lado, o presente estudo lança uma série de inquietações acerca de desafios inerentes, não apenas à execução do PAA-CI, mas, também, a todo o conjunto de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, quando evidencia, por exemplo, limitações no fluxo de acesso a conhecimentos mediante fortes restrições em sistemas de comunicação (FREIRE, 1985), ou seja, de serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater).

Para responder à questão formulada, além desta introdução o presente artigo aborda, na sequência, os procedimentos adotados na condução do exercício de deduções aqui realizado – no tocante ao delineamento de características e desafios da prestação de serviços de Ater – com base no teor de chamadas públicas de universidades federais em compras institucionais da agricultura familiar via PAA-CI. São, posteriormente, resgatados dados

oficiais disponibilizados pelas instituições, abarcando o período de 2012 a 2017, para, então, levantar componentes da prestação de serviços de Ater a partir de compras institucionais de alimentos da agricultura familiar por parte das universidades federais brasileiras no PAA-CI. No tópico final, estão elencados desafios e perspectivas à ampliação da compra de alimentos da agricultura familiar, por parte das universidades federais brasileiras, e indicadas possibilidades para estudos acadêmicos futuros tanto em termos de PAA quanto de serviços de Ater.

Procedimentos Metodológicos

A operacionalização da pesquisa se deu por meio de coleta de dados secundários, tais como leis, decretos e documentos governamentais acessados em páginas eletrônicas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), da Secretária Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). As informações referentes às universidades que já haviam formalizado adesão ou estavam articulando a execução do PAA-CI foram obtidas no Portal Compras da Agricultura Familiar do MDS (2017). Após a coleta de dados, as chamadas públicas foram obtidas no website do setor de compras das universidades ou via e-mail enviado aos gestores do PAA em cada instituição. Além dessas fontes, para traçar um panorama do acesso das associações e cooperativas de agricultura familiar às políticas de ATER e aos programas e legislações que estabelecem tratamento diferenciado àquele segmento nas compras governamentais, fez-se uma análise com base em dados disponíveis no Sistema de Informações da Economia Solidária (SIES)¹. Esta análise possibilita contextualizar em âmbito nacional a relação entre estes dois aspectos: o quanto a oportunidade ou a limitação do acesso a conhecimentos proporcionados pelas ações de ATER potencializa ou restringe o acesso aos mercados institucionais.

Tal como indicado por Baccarin et al. (2017), quando se referiu ao processo de avaliação de compras públicas no âmbito do PNAE, as chamadas públicas podem se efetivar parcial ou totalmente, não se efetivarem, ou mesmo sofrerem alterações posteriormente. Por essa razão, para esta presente pesquisa foram acessados resultados das chamadas públicas disponíveis no website das instituições. Quando da impossibilidade de obter informações em portais públicos, solicitou-se às instituições, via E-mail ou telefone, os contratos efetivados com agricultores familiares para o fornecimento dos produtos contidos nas chamadas públicas. Os contratos mostraram-se úteis à sistematização de requisitos das chamadas públicas e à identificação da sede da instituição demandante. A consulta a gestores das instituições via telefone e/ou e-mail também tiveram papel essencial na compreensão e no tratamento dos dados. A organização dos dados passou por tratamento de registros públicos envolvendo a identificação e eliminação de erros de digitação e ortográficos, além da padronização de detalhamentos e regionalismos que envolviam a designação de diversos produtos.

¹ O SIES foi criado em 2004 em uma parceria entre a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (SENAES/MTE) e o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). O primeiro mapeamento foi realizado entre 2004 e 2007 em duas fases e o segundo mapeamento entre 2010 e 2013. Os dados aqui utilizados estão disponíveis no observatório do cooperativismo e da economia solidária no seguinte endereço: <http://ecosol.dieese.org.br/>

O Programa de Aquisição de Alimentos nas universidades federais: uma leitura nacional para o período 2012-2018

Esta seção apresenta ciclo, volume e valores de compras de alimentos da agricultura familiar nas universidades federais brasileiras tomando como base chamadas públicas e a trajetória de implementação da modalidade compra institucional. Destaca a distribuição regional dos montantes, principais regiões, estados e universidades federais onde as compras públicas foram realizadas alcançando, por esse caminho, componentes de assistência técnica e extensão rural que podem explicar desempenhos assimétricos.

A Tabela 1 apresenta a distribuição do número de universidades que executaram o Programa de Aquisição de Alimentos entre 2012 e janeiro de 2018. A primeira chamada pública foi realizada pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) em 2012. Os dados indicam restrita participação da agricultura familiar no abastecimento das universidades federais brasileiras. Apenas 18,46% das universidades federais adquiriram alimentos da agricultura familiar por meio do PAA. A região Sul apresentou o maior percentual de aquisição – concentrando 33,33% do total de chamadas – e, o Centro-Oeste, o menor (0%). Achado semelhante foi encontrado por Saraiva et al. (2013), ao analisar as compras públicas da agricultura familiar dos municípios brasileiros no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ressalte-se que 2016 foi o primeiro ano da obrigatoriedade de aquisição mínima de 30% de produtos da agricultura familiar no âmbito do PAA, mas, instituições universitárias federais já compravam desde 2012, quando entrou em vigência a modalidade compra institucional.

Tabela 1 – Resultado percentual de execução do PAA-CI por regiões e Brasil

	Regiões brasileiras											
	Sul		Sudeste		Nordeste		Norte		Centro Oeste		Brasil	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Executou	4	33,33	5	26,63	2	10,5	1	10	0	0	12	18,46
Não executou	8	66,66	14	73,67	17	89,5	9	90	5	100	53	81,54
Total	12	100	19	100	19	100	10	100	5	100	65	100

Fonte: Elaboração própria.

A concentração de execução na região Sul e Sudeste do País pode estar relacionada à importância que lá assume o segmento da agricultura familiar. Estudo de Guilhoto et al. (2007) apontou que a agricultura familiar possui expressiva participação no Produto Interno Bruto nas regiões Sul, Nordeste e Norte. Enquanto a região Centro-Oeste apresenta características de grandes propriedades e ênfase na exportação, a região Sul destaca-se na produção da agricultura familiar e no abastecimento interno de alimentos. Portanto, o desempenho de compras públicas da agricultura familiar tende a reproduzir características sociais e estruturais do setor agrícola nacional, pois, em locais onde possui maior expressão econômica, a agricultura familiar aparece integrada a mercados institucionais. A esse fato somam-se capacidades de associação, de encaminhamento de reivindicações e de produção de volumes significativos de mercadorias (BACCARIN et al., 2017). Ademais, a região Sul tem concentrado a execução do PAA – aproximadamente 34% do total aplicado no período de 2003 a 2013 (CONAB, 2014). Ao analisar as compras públicas da agricultura familiar por meio do PNAE, Soares et al. (2013, p. 22) corroboram esse achado, indicando que o desempenho do Sul está relacionado ao “alto nível dos capitais físicos e sociais, incluindo os

altos níveis de afiliação cooperativa”. Essa peculiaridade define um viés de estudos a respeito da relevância que assumem os serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater), não apenas como estratégica para promover processos técnicos de qualificação da produção e comercialização, mas, também, como instrumento (endógeno e/ou exógeno) de acesso a conhecimentos e consequente indução ao associativismo, ao cooperativismo e à formação de capital social.

A assimetria regional, com nítido destaque para a região Sul, é aqui abordada para reforçar a relevância dos serviços de Ater como requisito à efetividade de ações públicas voltadas ao acesso do segmento da agricultura familiar a mercados institucionais. Dito de outro modo, se em outras regiões é restrita a capacidade de acesso a mercados institucionais, por parte do segmento da agricultura familiar, investimentos em serviços de Ater (públicos e privados), ainda que insuficientes por si só, se tornam indispensáveis ao estabelecimento de correspondências entre ofertas do campo e demandas da cidade no fornecimento de alimentos. O tema é difuso e rico em possibilidades de explicação, pois, além da parte da agricultura familiar, envolve, por outro lado, configurações e interesses dos segmentos demandantes. Por essa razão, o debate exige aprofundamento e uma possibilidade reside no emprego de recursos da Teoria Institucional para evidenciar maneiras como atores sociais se engajam em processos estratégicos que provocam diferenciações, ou seja, como o poder de agência que exercem tais atores, dentro do campo organizacional, provocam mudanças (AUGUSTO, 2007).

A premissa aqui assumida é que estruturas e funcionamento de serviços de Ater explicam parte expressiva do fenômeno, mas, não a totalidade. Desafio singular está, nesse quesito, em revelar como estruturas de serviços de Ater explicam desempenhos da agricultura familiar, ou, contrariamente, como estruturas endógenas da agricultura familiar possibilitam acesso a informações, conhecimentos e serviços de Ater. O acesso da agricultura familiar a mercados demandados por órgãos da Administração Pública, todavia, não se resume a interlocuções e simetrias entre campo-cidade mediadas por serviços de Ater. Atente-se, aqui, para o fato de que o marco legal de compras da agricultura familiar foge aos requisitos da Lei 8666/93, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993). Nesse ponto, surgem desafios, no âmbito da Administração Pública, como:

- a) lidar com chamadas públicas – gestores, técnicos e controladores (dos tribunais de contas, principalmente) – cujos conteúdos e modo de concepção, direção e controle se afastam do instrumento geral de regulação de compras governamentais;
- b) formar equipe técnica para atuar por meio de instrumentos estranhos à dinâmica convencional de compras governamentais;
- c) despertar interesse pelo *novo* e compromissos político-institucionais de gestores, técnicos e agentes de órgãos de controle. Decididamente, há um componente político a ser considerado, pois, compras da agricultura familiar reduzem fortemente a influência e o poder econômico de setores empresariais de produção e comercialização de alimentos que historicamente forneceram para escolas, creches, hospitais públicos, forças armadas etc.;
- d) mudanças na gestão de pessoal, uma vez que as chamadas públicas exigem, não apenas estudo e domínio de uma nova sistemática de regulação de compras governamentais, mas, também, empenho específico e dispêndio de tempo para coleta de informações, sistematização de dados e definição de preços;
- e) por fim, há de se considerar a dimensão da insegurança (por parte de técnicos e gestores da organização contratante) frente a incertezas quanto a capacidades dos agricultores familiares para fornecimento dos produtos demandados – nos

intervalos requeridos, nos locais e horários de entrega e em termos de garantia da diversidade e dos volumes necessários.

Neste último quesito, cooperativas e associações locais tendem a gerar confiança entre técnicos e gestores públicos em virtude do papel institucional que assumem, não apenas no tocante ao desenvolvimento rural, mas, especificamente, no fornecimento de atividades de apoio e serviços (CREMONESE; SCHALLENBERGER, 2005; MOHAMED, 2004). Estudos têm evidenciado o importante papel das cooperativas e associações na organização dos agricultores familiares, na competitividade e no acesso a mercados, especialmente os institucionais (AREF, 2011; RIBEIRO; NASCIMENTO; SILVA, 2013; VOGT; SOUZA, 2009), ao tornar possível a aquisição coletiva de insumos, o acesso a programas públicos ou a contratação de assistência técnica mediante custos e preços acessíveis (CONCEIÇÃO JÚNIOR; BRITO, 2013). O cooperativismo e o associativismo institucionalizam um campo social, político e econômico por meio do qual os agricultores podem fomentar a produção e executar ações de interesse coletivo, especialmente aquelas relacionadas à inserção competitiva nos mercados locais, regionais, nacionais e globais (PIRES, 2010).

Já as cooperativas de agricultores familiares de maior porte, afirmam Baccarin et al. (2017), já direcionam esforços ao fornecimento de alimentos às grandes cidades optando por contratos que envolvam maior quantidade de alimentos, inclusive em virtude da capacidade de processamento que detêm. Todavia, alertam os autores, tais organizações tendem a atuar apenas como meros intermediadores na comercialização dos produtos, não repassando aos sócios os devidos retornos obtidos nos mercados governamentais. A assistência técnica pública (governamental e não-governamental) deve, nesse ponto, assumir papel na qualificação do ato associativo para a prática do cooperativismo autêntico, ampliando a prestação de serviços para além da gestão de processos produtivos e da elaboração de projetos para mercados institucionais, ou, do puro incentivo à constituição de cooperativas, conforme defendem Paula et al. (2014).

Assim, os órgãos públicos em geral, e mais especificamente as instituições universitárias, precisam assumir compromissos com a qualificação de atos associativos e cooperativos praticados pelas organizações fornecedoras, superando o interesse imediato da adequação das chamadas à realidade agrícola local e regional e a aspectos da sazonalidade de produtos e de prática de preços justos.

Além do planejamento de cardápios e de chamadas públicas adequados às condições de fornecimento pela agricultura familiar local e regional, é razoável esperar que as universidades extrapolem essa dimensão imediatista e estabeleçam, junto aos fornecedores, relações de proximidade e intercâmbios que possam fomentar temas de estudo e extensão rural. A prática de compra da agricultura familiar por universidades federais é recente e, pela natureza das funções que desempenha na sociedade, espera-se que as instituições de ensino superior aprofundem a interlocução com os fornecedores de modo a, não apenas promover a cultura alimentar local, com base na sustentabilidade ambiental, na utilização de alimentos saudáveis e na promoção da agricultura familiar, mas também, de qualificar o capital social a partir da pesquisa e da oferta de cursos e de ações de extensão no campo.

Compete às universidades, pela função social que desempenham na sociedade, lidar com a dimensão da educação do campo a partir da comunicação (FREIRE, 1985), do ensino e da pesquisa, o que requer a superação da noção de relação mercantil entre fornecedor e comprador de alimentos. Nesse ponto, é válido questionar a natureza das relações que as universidades do Sul vêm estabelecendo com seus fornecedores. Não é objeto deste texto adentrar por relações interinstitucionais entre universidades federais e organizações da agricultura familiar, todavia, a UFRGS com chamadas que totalizam R\$ 9,5 milhões, ao lado da UFPel com R\$ 6,7 milhões e da UFSM com R\$ 3,4 milhões (Tabela 2), são casos expressivos que merecem atenção da academia em vários aspectos, incluindo aqueles de

arranjos político-institucionais, de estrutura e funcionamento de redes locais de produção e comercialização, e, principalmente, de canais de interlocução e cooperação entre tais instituições de ensino superior e o segmento da agricultura familiar – aqui envolvendo interesses e ações em torno de ensino, pesquisa e extensão.

Houve oscilações no volume de compra entre os anos, com quedas e aumentos em anos consecutivos para todas as instituições (Tabela 2). As flutuações ocorridas merecem aprofundamento, o que não foi objeto da pesquisa que origina o presente texto. No período analisado, o número de universidades executando o Programa passou de uma em 2012, a pioneira UFPR, para 8 em 2017. É pertinente destacar que em período anterior ao Decreto Federal Nº 8.473 de 22 de junho de 2015 (que *estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências*), UFPR, UFV, UFSM e UFPel lançaram chamadas públicas para aquisição de alimentos da agricultura familiar. Mais uma vez, fica posta a necessidade acadêmica de revelar razões que conduziram as instituições supracitadas a tal inovação na Administração Pública e, adicionalmente, explicar as flutuações ocorridas. Que fatores, nas quatro instituições, explicam a implantação de uma inovação na gestão pública em momento anterior ao Decreto Federal Nº 8.473 de 2015? Que elementos, de natureza político-institucional, explicam tal decisão administrativa? Que fatores explicam as flutuações sintetizadas na Tabela 2?

Tabela 3 – Recursos em R\$ disponibilizados por cada instituição via Chamada Pública (2012-2017)

Instituição	Ano						Total
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
UFPR	2.050	892.750		84.715			979.515
UFV		6.876	10.085	46.662			63.624
UFSM		85.000	247.000	1.159.975	871.020	1.051.395	3.414.490
UFPel			921.451	377.327	2.364.674	3.118.390	6.781.843
UFOP					621.165	269.356	900.521
UFRRJ					40.000	370.172	410.172
UFRGS					7.900.077	1.692.625	9.592.703
UFRB					168.183		168.183
UFPA					111.861		111.861
UFES						761.143	761.143
UFSCar						417.203	417.203
UFRN						262.581	262.581
Total	2.050	984.626,8	1.178.536	1.668.680	12.086.983	7.942.870	23.863.745

Fonte: Resultados da pesquisa.

A UFRGS destaca-se como a instituição que mais destinou recursos à compra da agricultura familiar (concentrando mais de 40% do total de R\$ 23,8 milhões), sucedida pela UFPel e pela UFSM, todas localizadas no Rio Grande do Sul, estado que aparece como principal executor do PAA e, também, do PNAE, fato que pode estar relacionado ao número elevado de agricultores familiares e à força de suas organizações (BACCARIN et al., 2017;

GRISA, 2012). É importante destacar, todavia, que os valores das chamadas aqui registrados não necessariamente foram executados e, portanto, precisam ser apurados em termos de efetivação. O que explica, por exemplo, o valor de R\$ 7,9 milhões em uma chamada da UFRGS em 2016? Por que razão a chamada seguinte foi reduzida para R\$ 1 milhão e 600 mil? Que valores foram executados? O que se pode extrair dos dados das flutuações, notadamente a partir do caso da UFRGS? Que componentes de Ater facilitaram ou dificultaram a concepção das chamadas, inclusive em termos de valores, e a posterior execução?

Conforme anteriormente conjecturado, o fenômeno de demandas superiores no Sul pode conter, como uma variável explicativa, a estrutura da agricultura familiar e consequentes canais consolidados de vendas, conforme registram Siliprandi e Cintrão (2014) quando alegam que, no caso da UFPel, a comercialização foi possibilitada por meio das cooperativas ou de contratos de integração com agroindústrias. Contudo, os desempenhos diferenciados das três instituições certamente têm outros componentes explicativos e, nesse sentido, torna-se pertinente investigar se ações de extensão rural de docentes e discentes das instituições compõem, em alguma medida, o conjunto de variáveis. De outra forma, conforme registrado anteriormente, um ponto central do fenômeno reside na dimensão político-institucional, notadamente na decisão da administração central das universidades.

Outro fator a ser considerado é que as áreas rurais da região Sul do Brasil têm uma presença mais consolidada de organizações cooperativas do que nas demais regiões brasileiras, onde predominam as associações e outras formas organizativas que não são, do ponto de vista da natureza jurídica, as mais adequadas para realizar transações comerciais. Mais uma vez os dados do SIES contribuem para o desvelamento dessa realidade ao mostrar que, apesar da região Sul possuir 15% dos empreendimentos de agricultura familiar cadastrados no Sistema, 44% das cooperativas registradas no SIES estão ali localizadas. Já a região Nordeste, com 51% do total de EES-AF, possui apenas 21% das cooperativas do SIES. No total de empreendimentos no Nordeste, apenas 3% estão organizados como cooperativas. Ou seja, é a região que mais enfrenta desafios de adequada organização dos EES-AF, conforme tabela a seguir.

Tabela 4 – Tipos de Organizações de Empreendimentos Econômicos Solidários de agricultura familiar por grandes regiões brasileiras

Tipo de Organização	Regiões brasileiras					Total
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	
Associação	1450	5015	761	697	963	8886
Cooperativa	145	203	71	422	119	960
Grupo Informal	186	842	207	653	153	2041
Sociedade mercantil	0	9	5	26	5	45
Total	1781	6069	1044	1798	1240	11932

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIES.

Na região Nordeste, onde se encontram os maiores índices de insegurança alimentar e de extrema pobreza rural, e, adicionalmente, a maior concentração de agricultores familiares em vulnerabilidade socioeconômica e/ou mesmo de sobrevivência (MIELITZ, 2014), a execução do PAA-CI por parte das universidades federais é frágil e duas instituições, apenas, haviam lançado chamadas no período analisado - UFRB e UFRN. Este resultado, em contraposição aos resultados do Sul, indica que há disfuncionalidades no PAA e elas parecem se aprofundar. Conforme alertaram Grando e Ferreira (2013, p. 18), é acentuada a

participação do segmento de agricultores familiares “mais consolidados”, contrariando, portanto, as concepções originais e as ações de implementação “que deveria atender preferencialmente agricultores em situação de exclusão social”. Se instituições universitárias – detentoras de conhecimentos e constitucionalmente demarcadas por finalidades indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão – estão reproduzindo desigualdades regionais históricas, o que esperar, então, de outros entes da Administração Pública?

Aspectos operacionais, estruturais e políticos são apontados na literatura como limitadores do acesso dos agricultores mais empobrecidos ao PAA e aos mercados públicos de modo geral. Entre os fatores apontados, destacam-se o desconhecimento da existência e da institucionalidade do Programa, a necessidade de documento comprobatório da posse da terra a produzir para acessar a DAP, carências de infraestrutura (estradas, meios de produção, energia elétrica etc.), preços pagos pelos produtos, desconfiança e insegurança do poder público quanto à entrega dos produtos, a informalidade das agroindústrias, a limitada organização social dos agricultores e carências na articulação entre os gestores e os agricultores (BOTELHO FILHO et al., 2007; CORDEIRO, 2007; DORETTO; MICHELLON, 2007; GRISA et al., 2010; SALGADO; DIAS, 2013; SPAROVEK et al., 2007). Estes aspectos limitantes são corroborados pelos dados do Sistema de Informações da Economia Solidária. Das 7.350 EES-AF que comercializaram seus produtos, 4.595 (62,5%) declararam enfrentar dificuldades para viabilizar esta atividade. As principais dificuldades são demonstradas na tabela a seguir.

Tabela 2 – Dificuldades de comercialização dos EES-AF²

Desafios da Comercialização	EES -AF	
	n	%
Falta capital de giro	2.311	50%
Dificuldade ou custo elevado de transporte	2.103	46%
Precariedade das estradas para escoamento da produção	1.823	40%
Concorrência de atravessadores e monopólios	1.794	39%
Estrutura de comercialização inadequada	1.705	37%
Preços praticados são inadequados	1.364	30%
Dificuldade em manter regularidade do fornecimento	1.349	29%
Falta registro legal para comercialização	1.093	24%
Número insuficiente de clientes	966	21%
Clientes exigem prazo para pagamento	925	20%
Falta registro sanitário ou alvará	815	18%
Não há sócios disponíveis para cuidar da comercialização	625	14%
O EES já sofreu prejuízos e não sabe como evitar	500	11%
Compradores exigem grandes quantidades	502	11%
Produtos são desconhecidos	392	9%
Ninguém do EES sabe como fazer uma venda	261	6%
Outras dificuldades	510	11%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIES.

Verifica-se que a inexistência de capital de giro e as dificuldades de logística (transporte, estradas, espaços físicos) são desafios de ordem estrutural que predominam nas atividades comerciais dos EES-AF. No entanto, outras dificuldades são relacionadas às questões de preços, volume, regularidade, escala, divulgação, conhecimento do mercado, entre outras, que demandam acesso a conhecimentos de forma sistemática e apropriada, ou seja, requer assessoria técnica e de gestão.

² Questão de múltiplas escolhas (4.595 = 100%)

Dos 7.350 EES-AF que comercializam seus produtos, 3.609 (49%) tiveram acesso a assistência técnica e/ou gerencial, o que é bem superior à média do total de empreendimentos cadastrados no SIES, de apenas 38% para este quesito. Quando considera-se os 1.592 EES-AF que estavam realizando vendas a órgãos governamentais, 55% tinham tido acesso à ATER, apontando para uma tendência de que o acompanhamento sistemático e o acesso a conhecimentos, nas duas diversas formas, conforme se propõe para as ações de ATER, é um componente fundamental para viabilizar a organização do processo de produção e comercialização, alcançando os mercados institucionais.

Por essa razão, a proposta anteriormente lançada – de sistematização das experiências das instituições do Sul – torna-se ainda mais relevante. De que modo os vários componentes e atores se apresentaram influenciando decisões administrativas de concepção, elaboração, efetivação e retroalimentação das chamadas públicas? Essa questão exige consideração, de modo particular, ao mapeamento da estrutura de serviços de Ater e ao modo como esta influenciou em termos de alcances de êxitos e de fracassos. Há de se considerar, nesse quesito, cais de comunicação (FREIRE, 1966), ou seja, de extensão rural, e respectivas interlocuções entre agricultores familiares e direção das instituições universitárias. Outras questões, de natureza qualitativa, emergem dos dados: como se originou e funcionou arranjos institucionais exitosos? Que semelhanças e distinções há, nos casos pautados, em termos de arranjos institucionais? Que lições podem deles surgir para o aprimoramento e avanço de compras institucionais da agricultura familiar por parte das instituições universitárias?

Conforme destacou-se anteriormente recorrendo aos dados do SIES, há elementos estruturais que limitam o acesso das organizações de agricultores familiares ao Programa e tendem a se agravar à medida que a condição de pobreza se acentua. Portanto, o desafio do PAA-CI consiste em intensificar a participação de vários atores sociais no Programa e, ao mesmo tempo, não desconsiderar o papel mais geral que vem desempenhando na construção, na estruturação e na regulação de mercados para o universo da agricultura familiar, contribuindo no âmbito da política agrícola (GRISA, 2012).

A compra institucional tem possibilitado à agricultura familiar superar um dos principais desafios, conforme apontado por Campos e Bianchini (2014), que é atender diretamente e em volume viável economicamente a demandas de mercados exigentes que vão além do local. O fornecimento de elevados volumes nas grandes cidades, quer em valor, quer em quantidade de produtos, é um desafio por si só, pois, necessita de expressiva eficiência e qualificada organização dos agricultores familiares e mesmo a constituição de redes, uma vez que as metrópoles (onde se encontram sediadas as maiores universidades) tendem a ter área rural insignificante, demandando produtos de outros municípios (BACCARIN et al., 2017; MIELITZ, 2014).

Assis (2016), Salgado (2016) e Paula (2016) evidenciaram que o principal destino dos produtos do PAA nas universidades federais é para os restaurantes universitários. A alimentação é oferecida à comunidade acadêmica, a funcionários e estudantes universitários, incluindo alunos em vulnerabilidade social em especial aqueles atendidos por ações de assistência estudantil. Em geral, são restaurantes de grande porte, que demandam elevados quantitativo e diversidade de gêneros alimentícios convencionalmente adquiridos por meio de licitação com participação de empresas especializadas – normalmente não localizadas no município que abastece e que fornecem produtos com considerável grau de processamento, armazenáveis por longo período de tempo e com pouca necessidade de manipulação na preparação. Ao incorporar o agricultor familiar no abastecimento de tais unidades de alimentação e nutrição, quebra-se o monopólio de grandes fornecedores de produtos industrializados e padronizados. A compra via chamadas públicas requer, portanto, uma decisão política preliminar no nível da administração central, e, na sequência, a preparação dos responsáveis pelas compras institucionais e dos técnicos de nutrição, que precisam

adequar os cardápios às condições produtivas dos agricultores familiares locais/regionais e redefinir a atuação da equipe de cozinha para novas tarefas e novos tempos/jornadas de trabalho.

O conteúdo das chamadas públicas indica que apenas a UFPel demandou e priorizou alimentos de base ecológica. Apesar de a região Nordeste concentrar a maior proporção de estabelecimentos que declaram fazer uso de produção orgânica (46,7% contra 21,3% na região Sul), as chamadas das duas universidades federais nordestinas não abordaram o assunto. A valorização de produtos agroecológicos é necessária por contribuir para o desenvolvimento sustentável e promover alimentação saudável (CAMPOS; BIANCHINI, 2014), além de favorecer à agrobiodiversidade e à sociobiodiversidade aprofundando intercâmbios entre processos e organizações sociais que reúnem saberes e sabores dos distintos povos que compõem a brasilidade (PORTO et al., 2014). Por essa razão, pesquisas (GRISA et al., 2011; SAMBUICHI et al., 2014; SCHMITT; GRISA, 2013; TRICHES; GRISA, 2015) têm referenciado o estímulo do PAA à transição agroecológica, inclusive pelo fato de possibilitar aumento de até 30% no preço final de venda de produtos orgânicos ou agroecológicos. Tal viés de pesquisa encontra suporte no Decreto Nº 7.775, de 4 de julho de 2012 que estabelece, entre as finalidades do PAA, a promoção e valorização da biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, além do incentivo a hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional. Pesquisa complementar aqui é necessária para revelar razões da presença do tema em chamada da UFPel (e ausência nas demais), o que requer, por exemplo, a verificação da presença de serviços de extensão rural com finalidades específicas de fomento à produção de base ecológica no entorno da Instituição.

É expressiva a presença de produtos beneficiados tais como doces de frutas, conservas, panificados, massas, queijos, iogurtes, produtos minimamente processados e cortes de carnes. A maioria dos produtos processados demandados refletem cultura alimentar e potencialidades de cada região, como as cucas e massas com trigo na região Sul, o pó de café na Zona da Mata mineira, polpas de frutas típicas no Recôncavo da Bahia e a farinha de mandioca nas regiões Norte e Nordeste. Desse modo, a execução do PAA-CI nas universidades federais segue o viés de estímulo a vocações locais, todavia, há de se considerar que produtos processados pela agricultura familiar ainda enfrenta limitações relacionadas a barreiras sanitárias e tecnológicas, especialmente aqueles de origem animal, que precisam cumprir regramentos e serem inspecionados por órgãos sanitários municipais, estaduais e/ou federais (BACCARIN et al., 2017; CHMIELEWSKA; SOUZA; LOURETE, 2010). Essa barreira deve explicar a restrita presença de carnes nas chamadas públicas analisadas e é ilustrativo o fato de apenas a UFPel, UFRGS e UFSM, todas da região Sul, ter requisitado o produto.

Os dados das chamadas públicas evidenciam que as universidades têm selecionado as propostas vencedoras, majoritariamente, por meio do menor preço. Essa lógica se contrapõe aos objetivos do PAA. Conforme assevera Baccarin et al. (2017), o objetivo da chamada pública é garantir preços justos, e, assim, o valor apresentado nas propostas não pode se tornar objeto de disputa entre os agricultores familiares. O parâmetro de mercado concorrencial, tal como utilizado pelas universidades, pode resultar em riscos à saúde, uma vez que o critério de produção orgânica e agroecológica não tem sido pautado na quase totalidade das chamadas e, desse modo, produtos com menor custo e preço final inferior, alcançados por meio da aplicação de produtos químicos, passam a ser adquiridos em detrimento de produtos saudáveis, cultivados em bases sustentáveis.

As instituições têm priorizado a compra de agricultores organizados em cooperativas e associações. O fortalecimento de organizações econômicas, por sua vez, estimula a inclusão produtiva dos agricultores familiares, especialmente aqueles que necessitam de apoio para superar situações de pobreza e de extrema pobreza. Essa constatação se mostra ainda mais

importante quando se observa drástico encolhimento do PAA em suas outras modalidades e a priorização do fornecimento via termo de adesão com governos estaduais e municipais, cujo foco são agricultores individuais, fragilizando cooperativas e associações e restringindo meios de garantir segurança alimentar dos produtores mais pobres e dos beneficiários consumidores (VALADARES; SOUZA, 2015). Esse fato é inquietante, pois, ao não priorizar a organização dos produtores em bases associativas, o PAA pode passar de estratégia de desenvolvimento rural para instrumento de administração da pobreza rural, tal qual uma política focalizada e individualizada de transferência de renda (DELGADO, 2013).

Informações como preço de referência, locais e periodicidade de entrega, observam Baccarin et al. (2017), são imprescindíveis para orientar a decisão dos agricultores familiares no tocante à decisão de apresentação de proposta para comercialização de produtos, mediante apreciação da relação custo-benefício, de variáveis como frequência, quantidades requisitadas, preços e locais de entrega. Apenas em duas das 40 chamadas não há informação quanto a preços de referência para os produtos. Todavia, há ausências importantes na maioria das chamadas analisadas, especificamente quanto a cronogramas e indicação de local de entrega dos produtos. Tais carências prejudicam tanto a execução por parte das entidades demandantes quanto os agricultores, que ficam desamparados na avaliação acerca da viabilidade de participação e entrega de proposta.

Considerações finais

A análise empreendida abre várias possibilidades à pesquisa no âmbito dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e de acesso a sistemas de compras institucionais no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Impasses e possibilidades ao fortalecimento da agricultura familiar, à luz das chamadas públicas das 12 universidades federais brasileiras que executaram o PAA-CI até 2017, projeta uma série de questões ao domínio dos estudos em extensão rural. Em primeiro lugar, as universidades federais que haviam executado o PAA-CI até 2017 demandaram em chamadas públicas apenas parte de suas necessidades de alimentos e, mesmo assim, de forma irregular, conforme indica a flutuação no volume de recursos envolvido ao longo dos anos e a periodicidade. Emerge, desse fato, um primeiro viés de pesquisa (no âmbito das instituições), qual seja, revelar motivos de flutuações que, conforme indica a sistematização aqui procedida, são significativas em todos os casos.

A avaliação empreendida indicou, além de restrita e desigual execução do PAA-CI no abastecimento de restaurantes universitários, número reduzido de agricultores e organizações beneficiados. Há, ainda, o desafio de se explorar aspectos internos de gestão das organizações fornecedoras à luz de valores autogestionários e da distribuição interna dos ganhos financeiros originários das compras governamentais. As fontes de informações disponíveis, a exemplo do Sistema de Informações de Economia Solidária, podem se constituir em importantes ferramentas para conhecimento das potencialidades e limites das organizações socioeconômicas da agricultura familiar no Brasil. Nesse caminho, torna-se igualmente pertinente investigar práticas de produção, de processamento dos alimentos entregues ao PAA-CI e de gestão contábil-financeira à luz de requisitos fiscais, ambientais, sanitários e de atenção à saúde.

No Sul, estruturas técnico-produtivas de cooperativas possibilitam aquisições públicas da agricultura familiar em maiores e melhores graus de transformação, ampliando possibilidades de desenvolvimento rural tanto pela capacidade de oferta de produtos em consonância com as normas fiscais, ambientais e sanitárias quanto pelo consequente retorno financeiro em volumes superiores. Emergem, desse ponto, necessidades de pesquisas em torno do modo como o desempenho de tais organizações é refletido na distribuição de renda entre os sócios. Se aparece prejudicada a remuneração dos sócios no interior das organizações

fornecedoras das universidades federais do Sul, propósitos do PAA-CI estarão comprometidos em meio a atos cooperativos fragilizados. Tornam-se igualmente pertinentes pesquisas em torno de dimensões de serviços de Ater entre as organizações fornecedoras, com a finalidade de esclarecer como se configuram componentes endógenos de gestão organizacional e de estruturação técnico-produtiva e, de outro modo, exógenos, relativos ao acesso a assessorias e cooperações interorganizacionais locais, territoriais e regionais.

Há lacunas a serem preenchidas pelas universidades, pois, número elevado de chamadas públicas não determina periodicidade e locais de entrega. Esse fato desestimula a participação dos agricultores familiares menos estruturados, já que não conseguem avaliar a viabilidade econômica em participar das chamadas, ao tempo que favorece organizações com maior poder econômico e estrutura. Há, ainda, um conjunto de outros fatores limitantes. Componentes essenciais, nas chamadas públicas, como período de entrega e concentração de entrega de produtos em menos dias da semana, com horários flexíveis, tendem a ampliar o número de interessados e a inserir coletivos de agricultores mais fragilizados. Insuficiências no conhecimento quanto ao funcionamento do instrumento da chamada pública e do PAA, especificamente, conduzem equipes técnicas a imprecisões na definição de critérios de elegibilidade e dificultam associações entre a execução do PAA-CI e outras políticas dirigidas ao fortalecimento da agricultura familiar. Nesse quesito, reside uma possibilidade de pesquisa, qual seja, a sistematização de experiências de equipes técnicas responsáveis pela elaboração e execução das chamadas nas universidades, incluindo os profissionais das unidades destinatárias. Afinal, a obrigatoriedade de compras institucionais da agricultura familiar em no mínimo 30%, no âmbito do PAA, data de 2016, e, portanto, é factível assumir que os profissionais das universidades, responsáveis por elaborar e executar a medida, tenham conhecimentos limitados acerca do segmento junto ao qual precisam atuar.

Outro ponto que precisa ser estudado, tangencialmente ao conteúdo deste texto, refere-se ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cuja exigência de obrigatoriedade de no mínimo 30% da agricultura familiar é anterior a 2016. No caso do PNAE, a exigência passou a ocorrer por meio da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Aqui, portanto, reside um viés de pesquisa junto às instituições universitárias públicas que mantêm cursos no segmento da educação básica. É este, por exemplo, o caso da UFRN, que possui cursos nos três níveis da educação básica – infantil, fundamental e médio. O que justifica, então, a não execução de compras da agricultura familiar desde aquela medida de 2009, anterior ao PAA? Que outras instituições federais, especialmente entre as 12 aqui consideradas, mantêm cursos no nível de educação básica e que motivos explicam a não aquisição da agricultura familiar desde 2009?

No caso do Rio Grande do Norte, as instituições públicas de ensino superior podem contribuir de forma significativa para viabilizar a recém aprovada Lei Estadual nº 10.536, de 03 de julho de 2019, que instituiu o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES), cuja finalidade é "garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade pesqueira, in natura e beneficiados, produzidos por agricultores e agricultoras ou suas organizações socioeconômicas rurais, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários e beneficiárias da agricultura familiar como forma de assegurar o desenvolvimento rural sustentável, a promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional e o incremento à geração de trabalho e renda". A Lei estabelece duas modalidades para as aquisições governamentais: a compra direta de gêneros alimentícios, realizada pelo Estado, por meio de chamadas públicas, e a compra indireta, aplicada no caso de fornecedores contratados pelo Governo Estadual que fornecem alimentos preparados (sobretudo refeições nos restaurantes populares), garantindo que no mínimo 30% dos custos com aquisição de

gêneros alimentícios deverão ser provenientes de produtos oriundos da agricultura familiar e economia solidária, sendo estes produtos selecionados por meio de chamada pública paralela.

Em contextos como o acima referido, as Universidades podem e devem contribuir com o desenvolvimento e a disseminação de conhecimentos necessários à viabilização do acesso adequado das organizações associativas e cooperativas de agricultores familiares por meio de ações de ensino, pesquisa e extensão, a exemplo da atuação das incubadoras tecnológicas de empreendimentos de economia solidárias. Da mesma forma, as universidades assumem posição privilegiada na execução e avaliação de políticas públicas, incluindo estas com o teor aqui abordado que se voltam ao desenvolvimento socioeconômico rural. As universidades exercem funções de ensino, pesquisa e extensão e, portanto, formam estudantes que poderão vir a atuar profissionalmente em áreas correlatas ao desenvolvimento socioeconômico rural e, ainda, são responsáveis por parte significativa da pesquisa e da extensão, inclusive rural, no Brasil. O que explica, portanto, a existência de lacunas nas universidades públicas federais na execução do PAA e do PNAE quando lá se encontram condições favoráveis de geração e socialização de conhecimentos? Uma hipótese conduz à inércia política aliada a deficiências no fluxo de informações entre gestores, técnicos e equipes acadêmicas com atuação em áreas rurais, com interesses em políticas públicas, pesquisa e extensão rurais.

Os dados aqui analisados permitem apontar que atividades acadêmicas no segmento rural devem conduzir docentes e estudantes a interações com as organizações locais – governamentais, não-governamentais e mesmo privadas – criando e aperfeiçoando fluxos de informações e conhecimentos e retroalimentando processos acadêmicos, políticas públicas e a gestão universitária. Desse modo, a restrita presença das universidades federais, na execução do PAA-CI, merece aprofundamento, frente às capacidades que detêm para liderar ações de superação de indicadores de pobreza e de fomento ao desenvolvimento local e territorial sustentáveis pela via do ensino, da pesquisa e da comunicação (FREIRE, 1966).

Nesse cenário, o conjunto das universidades públicas federais, objeto deste texto, deve assumir outra agenda, qual seja, mobilizar esforços para execução do PNAE – no âmbito interno, quando responsável pela oferta de curso do nível da educação básica, e, principalmente, no âmbito externo, estimulando e conduzindo agentes públicos de governos municipais e estaduais a diálogos com organizações de agricultores familiares de modo a garantir compras do segmento da agricultura familiar para a alimentação escolar. As universidades públicas, no conjunto, têm papel a assumir, não apenas na missão de garantir acesso da agricultura familiar no fornecimento de alimentos saudáveis para toda a rede de educação básica, mas, principalmente, de fomentar uma perspectiva de desenvolvimento – local, integrado, rural, sustentável.

Há de se destacar que a formalização da modalidade Compra Institucional e posterior decreto obrigando os órgãos públicos a comprar, no mínimo de 30% da demanda alimentícia, da agricultura familiar, assumiu um viés de política permanente de Estado, em articulação com outras iniciativas e/ou programas, como a reforma agrária e a alimentação escolar. A maioria das universidades públicas federais, conforme apontam os dados aqui sintetizados, não está devidamente apropriada de tal compromisso político e vem mantendo compras junto a fornecedores convencionais ou mesmo terceirizando a gestão dos restaurantes universitários. Optam por continuar comprando produtos processados, por meio de processo licitatório e de número restrito de empresas, predominantemente localizadas fora do município sede dos *campi*. A obrigatoriedade em pauta passou a ser aplicada a partir de 2016, o que exige período de aprendizagem, tanto dos gestores universitários e técnicos quanto dos agricultores familiares. Todavia, as universidades são espaços privilegiados do conhecimento e, nessa condição, precisam liderar as mudanças requeridas. A combinação do PAA com outras políticas públicas, como PNAE, feiras livres, crédito agrícola e assistência técnica pública, pode contribuir para que maior número de agricultores acesse mercados institucionais. Torna-

se importante, nesse sentido, a atuação em rede de órgãos de Ater, organizações da agricultura familiar, instituições de ensino superior e entes governamentais especificamente no planejamento e alinhamento de cardápios e chamadas públicas a vocações e ciclos de produção locais.

A agenda de estudos possíveis é, conforme se pode perceber, longa, e abre possibilidades para atividades acadêmicas – não exclusivamente para pesquisas – nas várias áreas do conhecimento. Além de componentes de serviços de assistência técnica e extensão rural, pontuados ao longo do texto, novas pesquisas no tema aqui pautado devem explorar aspectos político-institucionais e técnico-administrativos na gestão de processos de compras institucionais da agricultura familiar. Nesse sentido, são requeridos estudos, não apenas no tocante à execução do PAA-CI por universidades federais, ou outras instituições de ensino superior, mas, também, junto a prefeituras e governos estaduais no tocante à execução do PNAE, que possui exigência similar de no mínimo 30% de compras da agricultura familiar desde 2009. Por fim, resta apurar os valores efetivamente empenhados e liquidados pelas instituições, nas chamadas aqui pautadas, com o propósito de se apurar fatores determinantes de desempenho e pontuar barreiras quanto ao não atendimento dos 30% exigidos por Lei Federal. O propósito é, portanto, para além do teor das chamadas, sintetizar os valores efetivamente executados a partir dos pontos fortes e fracos, das oportunidades e ameaças .

Referências

- AREF, F. Agricultural cooperatives for agricultural development in Iran. **Life Science Journal**, v. 8, n. 1, p. 82–85, 2011.
- ASSIS, S. C. R. DE. **Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade compra institucional, na Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais e situação de (in) segurança alimentar e nutricional dos agricultores familiares beneficiários fornecedores**. 2016. 298f. Dissertação (Mestrado em Agroecologia), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.
- AUGUSTO, P. O. M. **Teoria institucional: qual o lugar da agência?** XXXI Encontro da ANPAD. **Anais...**Rio de Janeiro: 2007
- BACCARIN, J. G. et al. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 1, p. 103–122, 2017.
- BOTELHO FILHO, F. B. et al. Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos nas regiões nordeste e sul do Brasil. Em: PAES-SOUSA, R.; VAITSMAN, J. (Eds.). . **Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS**. 5. ed. Brasília, DF: MDS, 2007.
- CAMPOS, A. DE; BIANCHINI, V. Agricultura Familiar passa a ser prioridade de Estado. Em: DEL GROSSI, M. E.; KROEFF, D. R. (Eds.). . **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2014. p. 280.
- CHMIELEWSKA, D.; SOUZA, D.; LOURETE, A. A. O Programa De Aquisição De Alimentos Da Agricultura Familiar (Paa) E As Práticas Dos Agricultores Participantes Orientadas Ao Mercado: Estudo De Caso No Estado De Sergipe. **IPEA -Texto para discussão**, v. 1510, p. 1689–1699, 2010.
- CONCEIÇÃO JÚNIOR, V.; BRITO, I. P. F. S. DE. Fortalecimento da agricultura familiar como instrumento para o desenvolvimento rural do Território de Vitória da Conquista - Bahia. **Revista Extensão & Cidadania**, v. 1, n. 1, p. 131–141, 2013.

- CORDEIRO, A. **Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários**. Brasília, DF: CONAB, 2007.
- CREMONESE, C.; SCHALLENBERGER, E. Tempo da Ciência. **Tempo da Ciência**, v. 23, n. 12, p. 49–63, 2005.
- DELGADO, G. **Pesquisa de avaliação da concepção e implementação do Programa Aquisição de Alimentos – PAA**. Relatório de Avaliação do PAA: Síntese. Projeto BRA 03/034 Conab/Pnud Brasil, 2013.
- DIAS, T. F. et al. O programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) como estratégia de inserção socioeconômica: o caso do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 3, p. 100–129, 2013.
- DORETTO, M.; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 1, n. 1, 2007.
- DOS ANJOS, F. S.; BECKER, C. Agricultura familiar e mercados institucionais: o desenvolvimento como liberdade. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, p. 92–101, 2014.
- FRAUNDORFER, M. Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, p. 97–122, 2013.
- FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- GRANDO, M. Z.; FERREIRA, G. DA S. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e sua relação com o Rio Grande do Sul. **FEE - Texto para Discussão**, v. 113, 2013.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. DE. **Fome Zero: A Experiência Brasileira**. Brasília: MDS, 2012.
- GRISA, C. et al. O programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de Assentamentos**, n. 13, p. 321–342, 2010.
- GRISA, C. et al. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agrícolas**, v. 8, n. 3, p. 34–41, 2011.
- GRISA, C. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280 f. Tese (Tese de Doutorado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2012.
- GRISA, C. et al. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil : análise das políticas públicas para a agricultura familiar Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil : análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 13–38, 2017.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. Sulp. 1, p. 125–146, 2014.
- GUILHOTO, J. J. M. et al. **PIB da Agricultura Familiar**. Brasília, DF: NEAD, 2007.
- MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a Constituição de uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar. Em: DEL GROSSI, M. E.; KROEFF, D. R. (Eds.). **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2014. p. 280.

- MILHORANCE, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 2, p. 5–22, 2013.
- MOHAMED, F. A. **Role of agricultural cooperatives in agricultural development - The case of Menoufiya Governorate, Egypt**. [s.l.] 2004. Tese (Doutorado), Universidade de Bonn, Bonn, Alemanha, 2004.
- PAULA, M. M. DE; KAMIMURA, Q. P.; SILVA, J. L. G. DA. Mercados institucionais na agricultura familiar: dificuldades e desafios. **Revista de Política Agrícola**, v. 23, n. 1, p. 33–43, 2014.
- PAULA, N. F. DE. **Colhendo Os Frutos : Dificuldades E Conquistas Da Modalidade Do Paa Compra-Institucional Em Uma Universidade Pública**. 2016. 94 f. Dissertação (Mestrado em Alimentação e Nutrição). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
- PERACI, A. S.; BITTENCOURT, G. A. A agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Em: SILVA, J. L. G. DA; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. DE (Eds.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 191–222.
- PIRES, M. L. L. E S. Extensão rural e cooperativismo: o que há de novo nessa relação? **Jornadas Nacionales de Extensión Rural**, v. 15, p. 6–8, 2010.
- PORTO, S. I. et al. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. Em: DEL GROSSI, M. E.; KROEFF, D. R. (Eds.). **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 280.
- RIBEIRO, K. A.; NASCIMENTO, D. C.; SILVA, J. F. B. Cooperativismo agropecuário e suas contribuições para o empoderamento dos agricultores familiares no submédio São Francisco: o caso da associação de produtores rurais do núcleo VI – Petrolina/PE. **Teoria e Evidência Econômica**, v. 19, n. 40, p. 77–101, 2013.
- SALGADO, R. J. DOS S. F. **Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): a trajetória de operacionalização do PAA Institucional na Universidade Federal de Viçosa-MG**. 2016. 142f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.
- SALGADO, R. J. DOS S. F.; DIAS, M. M. Análise da influência do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a qualidade de vida de agricultores familiares do município de Viçosa/MG. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 6, n. 11, p. 65–91, 2013.
- SAMBUICHI, R. H. R. et al. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Eds.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 273.
- SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927–936, 2013.
- SCHMITT, C. J.; GRISA, C. Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. Em: NIEDERLE, P.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F. (Eds.). **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kayrós, 2013.
- SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa

de Aquisição de Alimentos. Em: DEL GROSSI, M. E.; KROEFF, D. R. (Eds.). . **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 280.

SOARES, P. et al. Fornecimento de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 20, n. 1, p. 41–51, 2013.

SPAROVEK, G. et al. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA - Região Nordeste. Em: PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. (Eds.). . **Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS**. Brasília, DF: MDS, 2007.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. **Revista NERA**, v. 18, n. 26- Edicação especial, p. 10–27, 2015.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar : reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v. 19, n. 4, p. 933–945, 2010.

VALADARES, A. A.; SOUZA, M. G. P. DE. A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa. **IPEA - Nota Técnica**, v. 21, p. 1–35, 2015.

VOGT, S. P. C.; SOUZA, R. S. DE. Marcados Institucionais locais como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos na região Celeiro - RS. p. 1–20, 2009.