



XXI Colóquio Internacional de Gestão Universitária

Desafios da Gestão da Educação Superior na América Latina e Caribe pós-pandemia:
Inovação, Integração e Interculturalidade

Cidade de Loja - Equador
18, 19 e 20 de janeiro de 2023



AGRICULTURA FAMILIAR EM RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS: UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

JOÃO GABRIEL SOBIERAJSKI DE SOUZA

Universidade Federal de Santa Catarina

joao.gss@ufsc.br

ROGÉRIO DA SILVA NUNES

Universidade Federal de Santa Catarina

rogerio.sn@ufsc.br

RESUMO:

Desde 2015 as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) estão obrigadas a implementar o Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Compra Institucional (PAA-CI), de alimentos oriundos da agricultura familiar. Tal política pública, implantada através da Lei nº 8.473/2015, visa a sustentabilidade dos pequenos empreendimentos agrícolas e foi substituída pelo Programa Alimenta Brasil (PAB), em 21 de dezembro de 2021. Este trabalho realizou pesquisa documental e acesso aos endereços das Instituições Federais de Educação Superior para avaliar se a legislação está sendo atendida e de que forma as instituições estão implantando o programa. Buscou-se analisar o contexto estratégico e operacional das instituições e identificar resultados obtidos e dificuldades enfrentadas. Foi possível observar que há uma significativa dispersão nas ações de implantação por parte das instituições, assim como diferentes estágios no cumprimento da legislação

Palavras-chave: Avaliação, Compra, Agricultura Familiar

1. INTRODUÇÃO

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), embora gozem de autonomia administrativa garantida pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), estão sujeitas às diretrizes e designações do Estado, por meio de Leis, Decretos e Instruções Normativas, de modo que a discricionariedade é limitada. Neste sentido, o Programa de Aquisição de Alimentos, em sua modalidade Compra Institucional (PAA-CI) (BRASIL, 2012), inicialmente de adesão voluntária por parte das IFES, se tornou obrigatório a partir de 2016 (BRASIL, 2015). O presente estudo tem como objetivo a avaliação de aspectos da implementação do PAA-CI nas IFES.

A pergunta norteadora advém do questionamento de como estas experiências podem contribuir para a compreensão da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Institucional, com vistas à eventual implantação do seu substituto e congêneres, Programa Alimenta Brasil – modalidade Compra Institucional (BRASIL, 2021), em uma Universidade.

Tenciona-se a avaliação do ciclo de implementação do PAA-CI, tendo em vista que a obrigatoriedade, sistemática e principais diretrizes para uma possível implantação do Programa Alimenta Brasil – modalidade Compra Institucional são mantidas pela legislação, já que o primeiro é a base, referência e substituto do segundo, este lançado em 29 dezembro de 2021.

2. AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS COMO POLÍTICA PÚBLICA

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cuja criação é de 2003 (BRASIL, 2003), se insere no contexto das políticas públicas, que no presente estudo serão consideradas na acepção de Secchi, Coelho e Pires (2019) como diretrizes para enfrentamento de um problema público, que se materializam em programas, projetos, leis, inovações tecnológicas e organizacionais, coordenação de rede de atores, gasto público, etc.

No Brasil, é a partir dos anos 1980 que se criam as políticas públicas voltadas exclusivamente agricultura familiar (PAULA, 2016). A partir de então, políticas públicas que articulam financiamento, proteção social, alimentação e agricultura familiar vêm sendo desenvolvidas (ASSIS, 2016).

A gênese do PAA foi estimulada pela priorização do combate à fome na agenda política em 2003, somada por um movimento da sociedade civil e movimentos sociais que pautavam fortemente o tema da Segurança Alimentar e Nutricional, do abastecimento e da agricultura familiar, no início da década de 90 (PAULA, 2016, p. 44).

O PAA, estruturado a partir de seis modalidades, com vistas ao desenvolvimento econômico e social dos agricultores familiares, incentivando e valorizando os alimentos produzidos com base na sustentabilidade, foi sancionado em 2 de julho de 2003 pela Lei nº 10.696, objetivando fornecer alimentação àqueles em insegurança alimentar e abastecer as compras governamentais, entre outros (BRASIL, 2003). A formulação e criação do programa em si, segundo Paula (2016), foi construída a partir dos fóruns da comunicação política, de segurança alimentar e nutricional, da agricultura familiar, da comunidade científica, apoiados por agentes governamentais, por meio de constantes debates entre governo e sociedade civil.

Em 2011, o Poder Executivo Federal é implicado diretamente no processo de compra do PAA, ainda que facultativamente, pela Lei nº 12.512/2011, que autoriza os órgãos

governamentais a realizar aquisição dos alimentos dispensando-se de processo licitatório (BRASIL, 2011). Em seguida, a modalidade Compra Institucional (PAA-CI), que permite a aquisição mediante o instrumento chamada pública, é criada pelo Decreto nº 7.775/2012, sendo ainda assim de aplicação discricionária (BRASIL, 2012).

O PAA-CI, pela eliminação dos entraves burocráticos dos processos licitatórios, quebra o monopólio de grandes empresas no fornecimento de alimentos para as instituições do governo federal, como as IFES, em favor dos agricultores familiares, que anteriormente não tinham condições equânimes de competição (ASSIS, 2016).

De modo taxativo, o Decreto nº 8.473/2015, impõe, no âmbito da Administração Pública Federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de alimentos:

Art. 1º (...)

§ 1º Do total de recursos destinados no exercício financeiro à aquisição de gêneros alimentícios (...), pelo menos 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à aquisição de produtos de agricultores familiares e suas organizações (...) (BRASIL, Art. 1º, § 1º, 2015).

No que tange especificamente às IFES, a adesão compulsória se insere na modalidade Compra Institucional (PAA-CI), para o abastecimento dos Restaurantes Universitários (ASSIS, 2016).

3. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

É possível verificar que o PAA foi fruto de uma política pública endossada pelo Estado, sob a demanda dos segmentos da sociedade interessados no desenvolvimento da agricultura familiar e no combate a fome, e entendendo o agricultor como um pequeno empreendedor (PAULA, 2016). Na formulação destas políticas públicas em sentido complexo, utiliza-se a acepção de Mazzucato (2015) que sugere, ao enfrentar os desafios da sociedade, como desemprego e desigualdade, os Estados devem liderar, criando mercados, tecnologia e inovação. Neste rol, entende-se ser possível também incluir, na realidade brasileira, o problema da fome e da pobreza, principalmente no campo.

Pode-se sugerir como uma forma de inovação, no nível estratégico, tomando de empréstimo os modelos de Mintzberg (1996), o arranjo para a atividade de implementação, o modelo de governo em rede: *“loose instead of tight, free-flowing instead of controlled, interactive instead of sharply segmented”* (MINTZBERG, 1996, p. 80), um sistema interconectado, uma rede de relações temporárias para resolver problemas à medida que surgem, com canais informais de comunicação.

Heidemann (2014), e Secchi, Coelho e Pires (2019) teorizam em linhas gerais sobre a etapa de implementação do ciclo de políticas públicas. O primeiro, no que chama de descoberta da implementação, define que “o esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio da implementação do ciclo político” (HEIDEMANN, 2014, p. 42). Secchi, Coelho e Pires (2019), de forma sucinta, definem a fase de implementação como a etapa em que a Administração se investe do seu papel primordial, a saber, a execução das políticas públicas. “Para tanto, o *policymaker* necessita de instrumentos de política pública, ou seja, meios disponíveis para transformar as intenções em ações políticas” (SECCHI, COELHO, PIRES, 2019, p. 73).

Referente ao presente estudo, é de grande valia o entendimento de Secchi, Coelho e Pires (2019), quando esclarecem que a importância de estudar a fase de implementação está “(...) na possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 71).

4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Neste estudo, quando se trata especificamente das questões referentes ao PAA, as referências bibliográficas foram pesquisadas nas plataformas Capes, Scielo, Scopus e Google Acadêmico. Foram utilizadas as palavras-chave: “compra institucional” e “universidade”. Localizaram-se resultados referentes ao PAA e ao Alimenta Brasil, no entanto, a implementação deste carece de análises nos estudos localizados.

Os resultados da Capes, Scielo e Scopus foram referentes ao mesmo artigo, os demais foram obtidos por meio do Google Acadêmico. Ao todo foram localizados 21 artigos e dissertações de interesse, dos quais 8 foram selecionados por sua relevância. Os quatro estudos que fundamentaram este artigo foram localizados por meio da ferramenta Google Acadêmico.

Tratam-se de três dissertações de mestrado defendidas nos anos de 2016, 2017 e 2020, relativas à Universidade Federal de Viçosa (UFV), à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e ao Instituto Federal do Ceará (IFCE). Foi utilizado também artigo (2020) que relata a implementação do PAA-CI na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). O presente estudo apresenta em seus resultados as ações destas IFES com relação à implementação do PAA, que foram identificadas na coleta dos dados.

5. A IMPLEMENTAÇÃO DO PAA-CI: A FORMAÇÃO DAS COMISSÕES

Foi verificado que até 2019, das 63 Universidades Federais, somente 19 haviam implementado o PAA-CI (SALGADO; SOUZA; FERREIRA, 2022).

Contudo, até o momento, poucos estudos investigaram o processo de implementação das compras locais pelo PAA-CI (Salgado et al., 2020). Deve-se, portanto, considerar que o PAA-CI é de 2012, e o processo de operacionalização gera ainda dúvidas e insegurança entre agentes governamentais (SALGADO; SOUZA; FERREIRA, p. 3, 2022).

Nas IFES estudadas, a formação de comissões intersetoriais foi a primeira providência para a implementação do PAA-CI. No IFCE (Instituto Federal do Ceará), a coordenação de trabalhos se fez pela comissão composta por gestores e administradores que zelam pelo correto andamento do processo, nutricionistas que sopesam a disponibilidade do fornecimento e as necessidades dos comensais, e assistentes em administração que executam os trâmites processuais (SOARES, 2020), arranjo distinto da comissão designada pela UFRN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte), que optou por um de perfil mais acadêmico e indicou três professores próximos aos agricultores familiares, um aluno de doutorado, nutricionistas e uma pregoeira (OLIVEIRA, 2017).

A composição de atores envolvidos na UFV (Universidade Federal de Viçosa), estudada por Salgado (2016), contava com representante externo da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (EMATER). Além dos integrantes representantes do lado

estratégico e operacional, a chamada Comissão do PAA possuía um representante de programa de pós-graduação próximo dos agricultores familiares, um professor da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da UFV, responsáveis pela área da saúde e de administração dos Restaurantes Universitários (RUs).

A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), desde 2013, no Campus Seropédica-RJ, somou esforços à construção do PAA

A UFRRJ foi a primeira universidade pública no estado do Rio de Janeiro a aderir ao PAA, por meio de ações intersetoriais entre Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros (PROAF) e de Assuntos Estudantis (PROAES), Restaurante Universitário e Divisão de Suprimentos e Gestão da Assistência Estudantil (DIGSAES) e Instituto de Agronomia. (MELLO, et al., p. 2).

Para viabilizar o PAA, na UFRRJ, elaborou-se um projeto que posteriormente tornou-se um programa de extensão multicampi nominado “Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar na Baixada Fluminense e Centro Sul do Estado do Rio de Janeiro”. Uma das iniciativas é a disponibilidade de residentes de engenharia agrônoma que atuam na operacionalização do PAA e assessoram os agricultores neste sentido e, além disso, conta-se com o apoio da EMATER-RIO (MELLO, et al., 2020).

Percebe-se que Salgado (2016), referente à UFV, e Oliveira (2017), relativo à UFRN, corroboram o argumento de que as atividades das comissões e as respectivas trajetórias de estruturação do PAA-CI procederam de forma praticamente empírica, sendo que a capacidade de estruturação e operacionalização foi adquirida no decorrer do processo. Na avaliação de Oliveira (2017), no processo de 2017 da UFRN não houve discussão teórica ou um modelo pré-concebido, este foi sendo criado ao longo do processo (OLIVEIRA, 2017, p. 49). Na UFV, que efetuou três editais até 2016, a metodologia desenvolvida, no decorrer da experiência, foi a seguinte:

O PAA passou a ser construído por meio de reuniões da comissão. (...) reuniam apenas quando necessário. As decisões eram tomadas em consenso entre as partes.(...) A cada ano a comissão discutia e elaborava uma nova chamada, buscando avançar em relação à anterior e também transpor as barreiras e corrigir as falhas encontradas. (SALGADO, 2016, p. 105).

Não obstante estas limitações, Salgado (2016), na UFV, e Oliveira (2017), na UFRN, afirmam que a capacidade técnica e motivacional adquirida dos implementadores suplantou estes percalços. Embora não houvesse uma preparação específica para tratar de uma política pública, os autores apontam a estratégia de equipes intersetoriais para reunir as competências dos diversos setores, de modo a somá-las e superar as limitações (SALGADO, 2016), conforme constata Oliveira (2017, p. 59) “A UFRN dispôs de capacidade administrativa suficiente para montar uma equipe com conhecimento básico necessário para a implementação e efetivação do programa”.

É consenso entre Soares (2020), Salgado (2016) e Oliveira (2017), sobre IFCE, UFV e UFRN, respectivamente, que a primeira providência que as comissões tomaram foi a definição do cardápio e dos produtos a serem adquiridos, etapa cujos atores centrais são os nutricionistas, que efetuam “(...) um levantamento prévio do que os agricultores, cooperativas e associações vendem, adequando-se a realidade da instituição à realidade das famílias produtoras” (SOARES, 2020, p. 100). Salgado (2016) é mais minucioso ao tratar da realidade da UFV, pois no Restaurante Universitário, definia-se:

(...) quais produtos eram viáveis para a estrutura do restaurante, qual a quantidade demandada, cronograma de entrega e por mapear o impacto do programa dentro do restaurante. Também foi responsável por definir alguns aspectos da Chamada Pública, tal como a descrição dos produtos e sua padronização. (SALGADO, 2016, p. 109)

6. A DEFINIÇÃO DOS PREÇOS DE REFERÊNCIA E SELEÇÃO DO FORNECEDOR

Para definição dos preços de referência dos itens, por parte da UFRN, foi utilizada lista da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), procedimento não previsto na legislação do PAA-CI (OLIVEIRA, 2017), diferentemente do adotado pelo IFCE, este atinente à legislação, definindo uma média entre, no mínimo, três propostas obtidas no mercado local ou regional ou ainda a utilização de preços de referência estabelecidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (SOARES, 2020). Analogamente à forma como se sucedeu no IFCE, na UFV as propostas foram coletadas com empresas em Viçosa-MG, mas que, no entanto, “(...) este preço não refletia a realidade dessa categoria social” (SALGADO, 2016, p. 96), então, por meio de parcerias, este procedimento foi aperfeiçoado.

Para otimizar o trabalho de pesquisa de preços, Oliveira (2017), que estuda a UFRN, sugere uma busca mais aprofundada dos itens, em no mínimo três locais de referência distintos, quais sejam, feira livre, central de abastecimento da agricultura familiar e chamadas de outras instituições no estado, que é solução diversa da apontada por Soares (2020), quando informa que para as próximas chamadas públicas do IFCE foi firmada parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que assessoraria no mapeamento de agricultores e pesquisa de preços.

Oliveira (2017), em seu estudo sobre a UFRN, afirma que em todos os processos de compras do PAA-CI investigados, referente às Universidades Federais, o critério utilizado para seleção dos fornecedores foi o menor preço (OLIVEIRA, 2017), levando os agricultores familiares e suas organizações à concorrência, e utilizando-se dos critérios de priorização somente em caso de empate das propostas (SALGADO, 2016). Um caso à parte é o do IFCE que, em 2019, definiu preços fixos para contratação e o que determinava o vencedor eram os critérios de desempate, ou seja, os agricultores e suas organizações que ofertassem o preço fixado e que estavam habilitados, e o vencedor era decidido pelos critérios de desempate, conforme informa Soares (2020). Neste sentido, se faz importante trazer à baila seu relato:

(...) Caso haja vários agricultores, associações e cooperativas habilitadas e aptas a fornecer aos órgãos públicos, serão utilizados critérios de desempate estabelecidos na legislação correlata, ou seja, priorizam-se as propostas de venda na seguinte ordem: 1º grupo de projetos de fornecedores locais, 2º grupo de projetos do território rural, 3º grupo de projetos do estado, 4º grupo de propostas do País. (SOARES, 2020, p. 83)

Em continuidade, se houver mais de um fornecedor do mesmo grupo de projetos, há uma ordem de preferência para a contratação de grupos de características específicas, como grupos da reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas, etc. Persistindo o empate, realiza-se sorteio, ou ainda é possível o consenso entre as partes, dividindo assim o fornecimento entre os agricultores e as organizações finalistas (SOARES, 2020). Oliveira (2017), que estuda a UFRN, advoga que a seleção pelo menor preço vai de encontro ao objetivo central do PAA-CI, que é o fomento da agricultura local e que a chamada pública foi instituída justamente para que no Programa não houvesse situação correlata ao processo licitatório quanto à competição. “Tal medida se contrapõe aos objetivos do PAA e não está prevista em suas normas legais” (SALGADO; SOUZA; FERREIRA, 2022, p. 14).

7. CONTRAPONTO E PANORAMA DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO

Na discussão entre Soares (2020), Salgado (2016) e Oliveira (2017) – IFCE, UFV e UFRN, respectivamente - existe um contraponto. O primeiro é taxativo quando afirma que “(...) de modo geral, os preços do PAA-CI são compatíveis com o mercado e são melhores do que os auferidos por meio de atravessadores (...)” (SOARES, 2020, p. 111). Ao contrário, os gestores entrevistados por Salgado (2016), na UFV, esclarecem que o preço destas aquisições é maior do que os cotados por licitações, possivelmente pela pequena demanda de produtos solicitada, pelo custo elevado com transporte e embalagem, e produção em pequena escala, portanto, “(...) isto pode gerar como consequência, um gasto muito superior ao suportado pela instituição” (OLIVEIRA, 2017, p. 67). Jesus et al. (2018), em seu estudo sobre instituições federais em Belém-PR, obtém de um entrevistado a mesma constatação com relação aos preços do PAA-CI serem superiores aos de mercado.

De modo a fornecer um panorama geral do processo de aquisição do PAA-CI, julga-se interessante demonstrar as etapas listadas por Soares (2020), com as seguintes tarefas: mapear os produtos que agricultores são capazes de fornecer e formular o cardápio com base nesta disponibilidade, efetuar a cotação de preços (três no mínimo), elaborar o projeto básico e submetê-lo à análise jurídica. Posteriormente, publiciza-se a chamada pública para realização do certame, divulga-se o resultado da análise das documentações e as amostras são analisadas. Por fim, homologa-se o resultado da chamada pública celebrando contrato com o vencedor (SOARES, 2020). Salgado, Souza e Ferreira (2022) definem que para o sucesso do PAA-CI também depende o aperfeiçoamento do instrumento de chamada pública, já que parte das Universidades estudadas pelos autores não estão sendo capazes de elaborá-lo com efetividade, tornando-o ineficiente em sua finalidade.

8. RELAÇÃO ENTRE AS PARTES

É importante destacar a relação entre a Administração e os agricultores familiares e suas organizações, já que disto depende o sucesso da aquisição e do fomento ao circuito local.

A interlocução entre os diferentes segmentos envolvidos não deve se restringir apenas a propósitos de planejamento, elaboração de cardápios e valorização da cultura alimentar local, mas deve também estimar efeitos das compras governamentais para a sustentabilidade ambiental e socioeconômica, ao contribuir para o desenvolvimento local (...), comercialização e consumo de alimentos. (...). Nesse quesito, as instituições universitárias têm papel fundamental na oferta de capacitação aos agricultores e gestores a respeito da legislação, das condições para atender às normas sanitárias e da regularidade de entrega do produto, (...) (SALGADO; SOUZA; FERREIRA, 2022, p. 10).

Soares (2020), Salgado (2016) e Oliveira (2017) – IFCE, UFV e UFRN, respectivamente - são unânimes em constatar que as primeiras experiências de chamada pública das respectivas instituições ficaram aquém do desejado, no sentido da integração entre a Administração e os produtores locais. Salgado (2016) sugere que o desinteresse, no processo da UFV, tenha sido desencadeado pela ínfima demanda de produtos, desconhecimento do funcionamento do Programa e a falta de credibilidade de outras modalidades do PAA. Neste sentido, caso paradigmático foi o ocorrido na UFRN, na reunião da abertura de propostas, em março de 2017, na qual os representantes dos agricultores familiares e suas organizações:

(...) expuseram suas angústias e anseios sobre esse novo processo e deixaram claro que estavam disputando aquela primeira chamada apenas para auxiliar no processo e para terem a oportunidade de discutir os critérios de classificação e escolha de ganhadores e fazerem suas críticas ao modelo implementado (...) (OLIVEIRA, 2017, p. 45).

Salgado (2016), sobre a UFV, afirma que as organizações da agricultura familiar surgiam somente em momentos pontuais e que, da mesma forma, no caso da UFRN, a articulação entre agricultores familiares e implementadores foi limitada, supostamente pelo tempo exíguo para finalização do processo, apesar de haver ocorrido uma reunião com representantes de cooperativas (OLIVEIRA, 2017). Por outro lado, em Viçosa-MG, a Universidade atuava em parceria com a EMATER, cujos extensionistas se empenharam na divulgação da chamada e na mobilização dos agricultores (SALGADO, 2016), uma tática mais informal do que a posta em prática pelo IFCE que, junto às prefeituras, capacitou os agricultores para o esclarecimento sobre a adesão ao PAA-CI (SOARES, 2020).

9. DESAFIOS A ADMINISTRAÇÃO

Mello *et. al* (2020), na UFRRJ, Soares (2020), na IFCE, Salgado (2016), na UFV, e Oliveira (2017), na UFRN apontam uma série de entraves desde a origem da implementação no PAA-CI nas instituições, que impactam diretamente a Administração. Um deles é a falta de capacitação dos servidores (SOARES, 2020), propiciando o empirismo, em um processo de tentativa e erro. Na UFV (SALGADO, 2016) houve dificuldade de compreensão da legislação, que, segundo o autor, possuía lacunas, o que forçava os gestores a contatar o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Na UFRRJ, Mello *et al.* (2020) apontam outros percalços, tais quais, o processo burocrático exigido, o vácuo de informações sobre as compras sem licitação de agricultores individuais e como procedê-la, e a dificuldade de dimensionamento dos produtos a serem adquiridos, sendo complementado por Jesus *et al.* (2018), em referência às dificuldades da Administração com relação à implementação do PAA-CI, que chega à seguinte conclusão:

Percebeu-se que as principais dificuldades apontadas pelos representantes das instituições relacionam-se ao apoio para o desenvolvimento das políticas públicas que não se resumem apenas na formulação da lei, mas que requer maior assistência técnica, formulação de projetos, parcerias entre as secretarias (federais, governamentais e municipais) em prol dos produtores rurais, tal como disponibilidade de estrutura para a produção. (JESUS *et al.*, 2018, p. 738)

Verifica-se que havia grandes entraves em relação à adequação dos procedimentos por conta da especificidade do PAA-CI, em alteridade ao processo de compras convencional. No IFCE, um gestor entrevistado por Soares (2020) enumera as principais dificuldades para a execução do PAA, a saber: óbices para formação da comissão intersetorial, objeções para levantar os preços de referência e dificuldades na adequação do cardápio, além da incerteza se o fornecimento ocorreria de maneira regular.

Oliveira (2017), partindo de uma perspectiva mais avaliativa da experiência da UFRN, atribui à falta de planejamento a parcialidade do sucesso do Programa até então, como o caso do critério de menor preço para definir o fornecedor – que na acepção da autora não é o ideal, a pesquisa de preços efetuada de maneira distinta do que determina a legislação e, por fim, a incapacidade de atingir os 30% mínimos de aquisição oriunda da agricultura familiar exigidos pelo Decreto 8.473/2015 (BRASIL, 2015). O último ponto em particular era um dos receios dos gestores da UFV (SALGADO, 2016), pela obrigação de contemplar tal determinação nas compras de alimentos, já que “(...) a agricultura familiar ainda não é organizada para passar a

fornecer tamanha quantidade de produtos já em 2016” (SALGADO, 2016, p. 121), ano em que o referido Decreto entrou em vigor, e que ainda não se sabia se haveria oferta em quantidade e qualidade necessárias para atender as demandas da instituição.

Ponto importante alçado por Oliveira (2017), na UFRN, como desafio da Administração, é a questão do aporte financeiro para a aquisição destes alimentos, tendo em vista que as compras são efetuadas com recursos próprios, sem recursos complementares. De modo que os produtos da agricultura familiar tendem a ter o preço maior do que os licitados - por conta da pequena demanda de produtos solicitada, pelo custo elevado com transporte e embalagem, e produção em pequena escala (SALGADO, 2016) -, existe o risco de gastos superiores que impactem significativamente o orçamento da instituição (OLIVEIRA, 2017).

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Infere-se que o PAA-CI vincula um plano de desenvolvimento rural dos pequenos produtores e suas organizações à necessidade diária de alimentação pela comunidade universitária e insere as IFES como instrumentos estratégicos no fortalecimento da agricultura familiar. Ainda assim, verifica-se que não houve uniformidade de procedimentos entre as instituições, o que denota uma falta de orientação por parte do Estado para com os órgãos nos quais a Política foi implementada. Deve haver aproximação significativa entre governo central e os órgãos implementadores com vistas ao assessoramento e otimização da implementação, e não apenas se restringindo à elaboração de Leis, Decretos e Instruções Normativas.

A articulação entre a política pública e as IFES é significativamente importante no sentido de que uma determinação federal, de adesão compulsória, seja coerente com o que se propõe a instituição na sua responsabilidade para com a sociedade, bem como nos assuntos internos, como a alimentação dos comensais.

Ainda assim, entende-se que o estudo das experiências discutidas no presente artigo quanto ao PAA-CI pode contribuir para uma eventual implementação do seu substituto e congênere, Programa Alimenta Brasil, em outras IFES. Mesmo não sendo localizados estudos sobre a implementação do Alimenta Brasil até a conclusão do presente artigo, os estudos que analisam a implantação do PAA-CI trazem contribuições em diversos sentidos, principalmente no que tange à estruturação, aos aspectos da implementação, bem como às dificuldades encontradas para operacionalização. É verificável que, em vários aspectos, as experiências de cada órgão são únicas, o que, para além da complexidade da implementação, demonstra ser necessários estudos prévios, embasamento teórico e planejamento, não cabendo replicações.

A migração dos procedimentos do PAA-CI para aqueles designados pela Lei nº 14.284/2021 e Decreto nº 10.880/2021 - o primeiro instituindo e o segundo regulamentando o Programa Alimenta Brasil - deve ser a principal tarefa para as IFES nas quais já há implementação do PAA-CI, utilizando-se de, na falta de assessoria governamental, estudos sobre políticas públicas, mais especificamente sobre ciclo de implementação e avaliação, aliado ao aprofundamento em assuntos concernentes à gestão universitária. É ainda válida o compartilhamento de experiências entre as instituições, desde as comunicações informais até a organização de eventos.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Silmara Christina Rodrigues. **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.** Dissertação (Mestrado em Agroecologia). Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2016. Disponível em: <<https://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/7691/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 16 de ago. de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> . Acesso em: 1º de maio de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012.** Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7775compilado.htm>. Acesso em: 7 de ago. de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015.** 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. 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm>. Acesso em: 6 de ago. de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.880, de 2 de dezembro de 2021.** Regulamenta o Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. 2021. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10880.htm>. Acesso em: 3 de maio de 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.** Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm>. Acesso em: 6 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.** Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: 7 de ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm>. Acesso em: 3 de jan. de 2022.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelo de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014. p.23-49.

JESUS, Ana Paula Macedo de; NOGUEIRA, Amanda da Silva; ALMEIDA, Ruth Helena Cristo; SANTOS, Marcos Antônio Souza dos. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): estudo de caso sobre limitações e avanços na modalidade Compra Institucional em Belém, estado do Pará. **Enciclopédia Biosfera**, Centro Científico Conhecer, v. 15, n. 28, 2018. Disponível em: <<http://www.conhecer.org.br/enciclop/2018B/AGRAR/o%20programa.pdf>>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.

MAZZUCATO, Mariana. The innovative state: governments should make markets, not just fix them. **Foreign Affairs**, 94 (1), 2015.

MELLO, Gabriel Alves Botelho; BILHEIRO, Livea Cristina Rodrigues; PORTILHO, Edilene; MAREJOWICZ, Nidia; DIAS, Anelise. Programa de Aquisição de Alimentos na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro: inclusão social e fortalecimento da agricultura familiar. **Cadernos de Agroecologia**. Anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia, São Cristóvão, Sergipe - v. 15, n. 2, 2020.

MINTZBERG, Henry. Managing government, governing management. **Harvard Business Review**, Maio-Junho 1996, p. 75-83.

OLIVEIRA, Luciana de Medeiros. **Avaliação do processo de implantação do Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Institucional na Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/25195>>. Acesso em: 28 de nov. de 2021.

PAULA, Natália Ferreira de. **Colhendo os frutos: dificuldades e conquistas da modalidade do PAA compra-institucional em uma Universidade Pública**. Dissertação (Mestrado em Alimentação e Nutrição). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/45359>>. Acesso em: 16 de ago. de 2021.

SALGADO, Rafael Junior dos Santos Figueiredo. **Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): a trajetória de operacionalização do PAA Institucional na Universidade Federal de Viçosa-MG**. (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, 2016. Disponível em: <<https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/8669>>. Acesso em 29 de nov. de 2021

SALGADO, Rafael Junior dos Santos Figueiredo; SOUZA, Washington José de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Compra institucional de produtos da agricultura familiar: avaliando a execução do Programa de Aquisição de Alimentos pelas universidades federais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 60 (spe), 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/resr/a/rWZvncZ5HyvWMdvcxQrfTjb/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 26 de nov. de 2021.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza. PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. 3ª ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SOARES, Kamyle Braga. **Avaliação da modalidade Compra Institucional da Política de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no Instituto Federal do Ceará.** Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2020. Disponível em: <<http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/50369>>. Acesso em: 27 de nov. de 2021.