

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

EDINALVA PONCIANO

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS DA AGRICULTURA FAMILIAR: um
estudo multicaso dos processos de compras para a merenda escolar

Uberlândia
2017

EDINALVA PONCIANO

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS DA AGRICULTURA FAMILIAR: um
estudo multicaso dos processos de compras para a merenda escolar

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de
Mestrado Profissional em Gestão Organizacional, da
Universidade Federal de Uberlândia, como exigência
parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão
Organizacional

Linha de Pesquisa: Gestão Pública

Orientadora: Profa. Dra. Cristiane Betanho

Uberlândia
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

P795c Ponciano, Edinalva, 1963-
2017 Compras públicas sustentáveis da agricultura familiar : um estudo
multicaso dos processos de compras para a merenda escolar / Edinalva
Ponciano. - 2017.
122 f. : il.

Orientadora: Cristiane Betanho.
Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de
Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional.
Inclui bibliografia.

1. Administração - Teses. 2. Compras (Serviço público) - Teses. 3.
Plano Nacional de Educação (Brasil) - Teses. 4. Agricultura familiar -
Teses. I. Betanho, Cristiane. II. Universidade Federal de Uberlândia.
Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional. III. Título.

CDU: 658

EDINALVA PONCIANO

COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS DA AGRICULTURA FAMILIAR: um
estudo multicaso dos processos de compras para a merenda escolar

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de
Mestrado Profissional em Gestão Organizacional, da
Universidade Federal de Uberlândia, como exigência
parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão
Organizacional

Linha de Pesquisa: Gestão Pública

Orientadora: Profa. Dra. Cristiane Betanho

Uberlândia, 31 de maio de 2017

Profa. Dra. Cristiane Betanho, UFU/MG

Prof. Dr. José Eduardo Ferreira Lopes, UFU/MG

Prof. Dr. Ednaldo Gonçalves Coutinho, IFTM/MG

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é um sonho realizado, tão distante em meus pensamentos, mas que rapidamente se tornou realidade.

Agradeço a Deus, pois sem ele, nada seria possível. Em sua infinita bondade, Ele me acompanhou por todo o caminho, iluminando-o para que eu pudesse percorrê-lo com êxito e concluir mais esta etapa da minha vida.

Agradeço aos meus pais, Ana Aparecida e Wadeli, pois sem eles eu não estaria aqui.

Agradeço a minha filha Thamy, mais do que uma filha, uma amiga incondicional, minha razão de vida.

Especialmente, agradeço à professora orientadora Cristiane Betanho pela orientação prestada no desenvolvimento deste trabalho. “Pessoa” a qual admiro e agradeço pelos ensinamentos e paciência. Obrigada por caminhar comigo, por me ajudar a vencer meus obstáculos acadêmicos e por estar sempre disponível quando precisei. Para você, deixo a mensagem, que retrata o quanto as suas instruções contribuíram para o meu crescimento enquanto pessoa: “Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou quem eu era antes” (Martin Luther King Jr.).

Agradeço aos professores do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional pelas contribuições ao longo desse período.

Agradeço à equipe técnica da secretaria do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Organizacional, pela parceria e pronto atendimento nas questões administrativas.

Agradeço aos professores Cristiane Betanho, José Eduardo Ferreira Lopes e Ednaldo Gonçalves Coutinho por aceitarem e contribuírem com este trabalho ao participar da banca examinadora.

Agradeço aos agricultores entrevistados pelo tempo dedicado às respostas, pela acolhida no momento das entrevistas e pelo aprendizado que dividiram comigo.

Agradeço aos amigos conquistados na jornada da vida e aos amigos companheiros de trabalho do IFTM - Campus Uberlândia, pela paciência em me aguentar nos momentos de tensão acadêmica e pelo apoio demonstrado.

Agradeço às instituições que abriram as portas para que esse trabalho fosse feito e, principalmente, a cada gestor participante dessa pesquisa.

Aos colegas de curso, pela amizade conquistada, principalmente a Liovalda da Silva Souza, carinhosamente apelidada de “Lio”, pela cumplicidade e parceria desenvolvida nessa jornada.

E a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este momento final fosse concretizado.

“Todo ponto de vista é a vista de um ponto.”

Leonardo Boff

RESUMO

As compras públicas são importantes movimentadores da economia no Brasil e no Mundo. Se realizadas buscando-se integrar critérios sociais, ambientais e econômicos, são denominadas compras públicas sustentáveis. Quando aplicadas à aquisição de merenda escolar, consistem num importante instrumento de estímulo ao desenvolvimento da agricultura familiar sustentável. Apesar de não corresponder ao desenho tradicional de uma política pública, as compras públicas, em função dos expressivos volumes de recursos financeiros que movimentam, podem ser entendidas como ferramentas por meio das quais as políticas públicas acontecem. Nesse sentido, o valor repassado pelo FNDE para as IFEs efetivarem suas aquisições de alimentos para a merenda escolar, diretamente da agricultura familiar, preferencialmente local, inovou os mecanismos utilizados na compra e venda de gêneros de alimentação. Esse novo mercado de produtos oriundos da agricultura familiar favorece o desenvolvimento econômico e regional, incentiva a organização, a formalização e a inclusão social e econômica do homem do campo. O objetivo desta dissertação é discutir as dificuldades das IFEs em atender ao art. 14 da Lei 11.947 de 16 de Junho de 2009 – que as obriga a adquirir gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações para a merenda escolar, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária – e propor soluções para aproximar compradores e vendedores. Para alcançar esse objetivo, realizou-se pesquisa qualitativa de natureza teórico-empírica, do tipo descritiva e estruturada por meio de um estudo multicaso. Os dados desta pesquisa foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com onze agricultores familiares, sendo que, destes, seis participam do PNAE e cinco não participam, e com gestores públicos de quatro IFEs participantes da análise. Para a interpretação dos dados foi adotada a análise de conteúdo. Os resultados indicam que o PNAE é um programa abrangente, apto a ser aproveitado, tanto pela gestão pública quanto pelos agricultores familiares, e, assim, ressalta-se a importância de aproximar oferta e demanda, ação fundamental para um resultado satisfatório dos processos de compras públicas da agricultura familiar. Conclui-se ser possível conciliar as legislações de compras públicas de gêneros alimentícios da agricultura familiar, dado que os textos legais não se sobrepõem uns aos outros. No entanto, o sucesso das políticas públicas relacionadas à sustentabilidade das compras e do homem do campo depende da apropriação de conhecimentos. Desse modo, uma questão fundamental para embasar a inserção dos agricultores familiares na política pública PNAE é propiciar capacitação aos atores envolvidos no processo de compras públicas, e ainda promover a formação dos agricultores familiares para que consigam atender satisfatoriamente as demandas enumeradas das Instituições Federais de Ensino.

Palavras-chave: Compras Públicas; PNAE; Agricultura Familiar; Instituições Federais de Ensino.

ABSTRACT

Public procurement is important to move the economy in Brazil and in the World. If they are carried out seeking to integrate social, environmental and economic criteria, they are called sustainable public procurement. When applied to the acquisition of school meals, they are an important instrument to stimulate the development of sustainable family agriculture. Although it does not correspond to the traditional design of public policy, public purchases, due to the significant volumes of financial resources that they circulate, can be understood as tools through which public policies take place. In this sense, the value sent through the FNDE to the IFEs to carry out their purchases of food for school meals directly from family agriculture, preferably local, innovated the mechanisms used in the purchase and sale of foodstuffs. This new market of products derived from family agriculture favors economic and regional development, encourages the organization, the formalization and the social and economic inclusion of the rural man. The objective of this dissertation is to discuss the difficulties of the IFEs in attending to the article 14 of Law No. 11,947 of June 16, 2009 – which obliges them to purchase foodstuffs directly from family farms and the rural family entrepreneur or their organizations for school meals, prioritizing agrarian reform settlements – and proposing solutions to bring buyers and sellers closer together. To achieve this goal, a qualitative research of a theoretical and empirical nature was carried out in a descriptive and structured manner through a multiple case study. The data of this research were obtained through semi-structured interviews with eleven family farmers, six of which participate in the PNAE and five which do not, and with public managers of four IFEs participating in the analysis. Content analysis was adopted for the interpretation of the data. The results indicate that PNAE is a comprehensive program, apt to be used by both public administration and family farmers, and, thus, highlights the importance of approximating supply and demand, a key action for a satisfactory result of the process of public procurement from family farming. In conclusion, it is possible to reconcile the legislation on public procurement of foodstuffs from family farming, since the legal texts do not overlap each other. However, the success of public policies related to the sustainability of purchases and of the rural man depends on the appropriation of knowledge. Thus, a fundamental question to support the insertion of family farmers in the PNAE public policy is to provide training to the actors involved in the public procurement process and to promote the training of family farmers so that they can satisfactorily meet the enumerated demands of the Federal Institutions of Education.

Keywords: Public procurement; PNAE; Family agriculture; Federal Institutions of Education.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	-	Quantidade de trabalhos encontrados nas bases de dados	18
Quadro 2	-	Legislações que norteiam o Processo de Compras do Governo Federal	28
Quadro 3	-	Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos	50
Quadro 4	-	Trabalhos sobre compras institucionais do PAA e PNAE	55
Quadro 5	-	Matriz de Amarração	67
Quadro 6	-	Questões aplicadas a gestores participantes da pesquisa	71
Quadro 7	-	Valores Recebidos x Quantidade de Alunos x Dias Letivos	72
Quadro 8	-	Alimentos adquiridos ou com pretensão de aquisição	74
Quadro 9	-	Síntese das etapas das chamadas públicas das IFEs pesquisadas ..	75
Quadro 10	-	Dificuldades e legislações sobre chamada pública, sob a ótica das IFEs	76
Quadro 11	-	Alimentos produzidos pelos agricultores	80
Quadro 12	-	Condição de uso da terra dos agricultores pesquisados	82
Quadro 13	-	Aquisição de produtos para consumo	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P	Agenda Ambiental na Administração Pública
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CF	Constituição Federal
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CEASA	Central de Abastecimento
CIEPS	Centro de Incubação de Empreendimentos Populares Solidários
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CGU	Controladoria Geral da União
CNPD	Comissão Nacional de Proteção de Dados
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COOPERAF	Cooperativa dos Agricultores Familiares de Uberlândia e Região
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DHAA	Direito Humano a Alimentação Adequada
ECO92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFEs	Instituições Federais de Ensino
IFTM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ONU	Organização das Nações Unidas
P.a	Projeto de Assentamento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SBSP	Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UTE	Unidade Técnica Estadual
UNESP	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Objetivos: Geral e Específicos.....	15
1.2 Justificativa.....	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 O Estado e as Políticas Públicas.....	19
2.2 Conceito de Compras.....	25
2.3 Compras Governamentais.....	27
2.3.1 Princípios que norteiam as Licitações Públicas.....	32
2.3.1.1 Princípio da Legalidade.....	33
2.3.1.2 Princípio da Igualdade ou Isonomia.....	34
2.3.1.3 Princípio da Publicidade.....	35
2.3.1.4 Princípio da Impessoalidade.....	36
2.3.1.5 Princípio da Moralidade e Princípio da Probidade Administrativa.....	39
2.3.1.6 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.....	40
2.3.1.7 Princípio do Julgamento Objetivo.....	41
2.4 Compras Públicas Sustentáveis.....	42
2.5 Pronaf e a Agricultura Familiar.....	45
2.6 Compras Públicas da Agricultura Familiar.....	47
2.6.1 O PAA e a Agricultura Familiar.....	48
2.6.2 O PNAE e a Agricultura Familiar.....	51
2.7 Considerações do capítulo.....	59
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	62
3.1 Tipo de Pesquisa.....	62
3.2 Coleta de Dados.....	63
3.3 Análise de Dados.....	66
3.4 Execução da Pesquisa.....	67
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	70
4.1 O processo das compras públicas.....	70
4.1.1 Aspectos Institucionais.....	71
4.1.2 Aspectos Sobre o Programa PNAE.....	73
4.1.3 Aspectos Legais.....	75
4.1.4 Síntese sobre o posicionamento dos gestores.....	78
4.2 Os agricultores e a oferta para o PNAE.....	78
4.2.1 Questões sobre o Agricultor	79
4.2.2 A Percepção do PNAE na visão dos agricultores participantes do programa.....	84
4.2.3 A Percepção do PNAE na visão dos agricultores não participantes do programa.....	89
4.2.4 Síntese sobre o posicionamento dos agricultores.....	91
4.3 Recomendações para os compradores.....	92
4.4 Recomendações para os fornecedores.....	92
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	100
APÊNDICES	111

1 INTRODUÇÃO

As compras públicas movimentam a economia no Brasil e no Mundo e, quando realizadas buscando-se integrar critérios sociais, ambientais e econômicos, constituem um importante instrumento de estímulo ao desenvolvimento sustentável (ZAMBON e RICCO, 2011).

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1988) norteia os princípios pelos quais se pauta a administração pública e, conseqüentemente, as compras governamentais. Em seu art. 37 (caput), inciso XXI, os legisladores afirmam que os processos de compras dos entes da União devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade e eficiência, e ainda, que

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

Para Justen Filho (2012), a licitação é um procedimento administrativo formal, segundo o qual a administração pública, por meio de editais, seleciona quem contratar e indica as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica, estabelecendo tratamento isonômico entre os participantes e selecionando a proposta de contratação mais vantajosa para a administração, de modo a assegurar a ampla participação dos interessados e tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos.

De acordo com Mello (2012),

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir (MELLO, 2012, p. 483).

Segundo Castro (2010, p. 9), o conceito de licitação, sob o ponto de vista do fornecedor, “é um processo utilizado pelas entidades públicas, que usam o dinheiro público

arrecadado na forma de impostos e taxas para contratar obras e serviços e comprar e vender bens patrimoniais".

Há muito o governo tem a preocupação de normatizar os procedimentos que norteiam os processos de gestão. Prova disso é o Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu diretrizes para a reforma na Administração Pública Federal. Essa reforma contemplou as compras governamentais, que ganharam um regime jurídico sistematizado, com fixação de normas gerais para o seu procedimento, criando as modalidades de licitações tradicionais: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão (BRASIL, 1967).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e alterações regulam os procedimentos para realização de compras nos três níveis de governo. Todos os processos de execução de obras, serviços, compras e alienações, observando os princípios citados, serão contratados mediante processo de licitação, que assegura igualdade de condições a todos os participantes (BRASIL, 1993).

Dada a sua importância, a aquisição de gêneros de alimentação para a merenda escolar possui regulamentos específicos, que apontam a alimentação escolar como um direito humano e introduz táticas para fomentar a segurança alimentar e nutricional dos alunos, inserindo a educação alimentar e nutricional nos projetos pedagógicos das escolas além de promover a consolidação da agricultura familiar local (BRASIL, 2009).

Quando se trata de merenda escolar, para os Órgãos Públicos, o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, estabelece que é obrigatório direcionar, no mínimo, 30% (trinta por cento) dos valores repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para custear o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para adquirir gêneros de alimentação da agricultura familiar e do empreendedor rural ou de suas organizações, dando prioridade aos assentamentos de reforma agrária. Em conformidade com o § 1º desse artigo, essas aquisições podem ser efetivadas por meio de processos de dispensa de licitação, se os preços ofertados forem condizentes com os do mercado local, se estiverem de acordo com os dizeres do art. 37 da Constituição Federal e se os gêneros alimentícios se enquadrarem nos controles de qualidade instituídos pelas legislações que normatizam a matéria (BRASIL, 2009).

O universo da agricultura familiar é constituído por pequenos e médios produtores, o que representa a maioria de produtores rurais no Brasil. Um estabelecimento rural, para caracterizar-se como de agricultura familiar, deve preencher as seguintes condições: o

produtor dirigir os trabalhos na unidade produtiva; não haver despesas com serviços de empreitada; não haver empregados permanentes e o número médio de empregados temporários deve ser menor ou igual a quatro ou, ainda, poderá haver um empregado permanente, se o número médio de empregados temporários for menor ou igual a três; e o estabelecimento tiver uma área total menor ou igual a 500 hectares nas regiões Sul e Sudeste, e menor ou igual a 1.000 hectares nas demais regiões (BRASIL, 2006; CORRÊA; ORTEGA, 2002).

A agricultura familiar corresponde a cerca de 4,5 milhões de estabelecimentos, e o segmento detém 20% das terras e responde por 30% da produção do país. Em alguns produtos básicos da dieta do brasileiro, esse segmento chega a ser responsável por 60% da produção. Em geral, são agricultores com baixo nível de escolaridade que diversificam os produtos cultivados para diluir custos, aumentar a renda e aproveitar as oportunidades de oferta ambiental (SANTOS, 2010).

A conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar fundamenta-se nas diretrizes estabelecidas pelo PNAE (BRASIL, 2016a), em especial no que tange ao art. 2º da Lei nº 11.947/2009:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis [...];

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar [...] (BRASIL, 2009).

O consórcio de interesses da aquisição da alimentação escolar com a agricultura familiar tem provocado mudanças significativas na alimentação dos escolares ao propiciar que alimentos saudáveis e regionais, fornecidos pela agricultura familiar, sejam consumidos cotidianamente por alunos da rede pública brasileira. No entanto, não tem sido fácil adquiri-los diretamente da agricultura familiar, sendo este o problema a ser abordado nesta dissertação.

A utilização dos valores descentralizados pelo FNDE para adquirir gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar promoveu uma inovação nos trâmites de compra e venda de hortifrutigranjeiros no serviço público, que é a compra direta do agricultor familiar (BRASIL, 2016b). Essa inovação se deve, também, ao fato de que a comercialização, além de favorecer o desenvolvimento econômico e regional, incentiva a organização, a formalização e a inclusão social e econômica do homem do campo.

Não obstante a liberação do recurso do FNDE para fortalecer o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), as instituições públicas ainda enfrentam algumas dificuldades, como questões técnicas e de organização de produção. Outro fator desafiante a ser superado é de natureza jurídica, pois existem diferentes interpretações em relação aos dispositivos legais para os processos de aquisições desses alimentos e, também, diferentes motivações para os compradores, implícitas nas legislações vigentes, tais como a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito local, o incentivo à inovação tecnológica e a melhoria da efetividade das políticas públicas para a agricultura familiar.

A realidade vivida pelos órgãos públicos de Uberlândia, municipais, estaduais e federais, em especial, pelos órgãos públicos federais, indica que os agricultores não conseguem organizar-se para participar das chamadas públicas promovidas no processo de aquisição dos produtos, o que implica no descumprimento do art. 14 da Lei 11.947/2009 por parte dos órgãos públicos em adquirir, no mínimo, 30% dos produtos da agricultura familiar. Essa é a motivação que justifica este trabalho, pois retrata uma realidade enfrentada pelo IFTM – Campus Uberlândia, que está planejando seus processos para aquisição de merenda escolar da agricultura familiar, por meio de uma chamada pública.

Assim, o questionamento que norteia esta pesquisa é: Quais são os desafios que as Instituições Federais de Ensino (IFEs) enfrentam para adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar para suprir sua merenda escolar?

1.1 Objetivos: Geral e Específicos

Objetivou-se, com esta pesquisa, analisar as dificuldades das IFEs em atender ao art. 14 - § 1º da Lei 11.947 de 16 de Junho de 2009, que é adquirir gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, e propor soluções para aproximar compradores e vendedores.

Como objetivos específicos, elencaram-se:

- a) Identificar os processos de compras realizados pelas IFEs, para a aquisição de produtos da agricultura familiar;
- b) Analisar os limites e desafios que as IFEs têm que enfrentar para organizar procedimentos de compras da agricultura familiar;
- c) Identificar as dificuldades que os agricultores e empreendedores familiares têm para se organizar para atender as demandas dos órgãos públicos;

- d) Sugerir estratégias para minimizar as dificuldades de compradores e fornecedores

1.2 Justificativa

Uma alimentação saudável e adequada proporciona uma melhor qualidade de vida, auxilia no rendimento escolar do aluno e contribui para a formação de práticas alimentares saudáveis, desde que compreenda o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura e as tradições locais.

A Lei 11.947/2009 inovou ao obrigar a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos enviados pelo FNDE, para custear o PNAE, com a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. O agricultor familiar que fornece a sua produção para a alimentação escolar colabora com o desenvolvimento econômico regional, para a valorização dos produtos familiares, incentiva a organização, a cooperação, a formalização e a inclusão social e econômica do homem do campo. Apesar da liberação do recurso pelo FNDE, no âmbito do PNAE, ainda existem alguns fatores que dificultam o fornecimento dos pequenos produtores, por exemplo, questões técnicas e de organização da produção. Por outro lado, a forma como a administração pública organiza seus procedimentos de compra impacta significativamente a capacidade de participação dos agricultores. Esse fator é de natureza jurídica: existem diferentes interpretações dos dispositivos legais que permitem os processos de aquisições, assim como diferentes motivações dos compradores.

As compras públicas sustentáveis encontram amparo na Lei 8.666/1993, e as compras públicas sustentáveis da agricultura familiar, na Lei 11.947/2009. As duas legislações têm o mesmo peso hierárquico, porém as compras processadas através de processos de licitação respaldadas pela Lei 8.666/1993 têm caráter obrigatório de ampla concorrência.

É importante ressaltar que a Lei 11.947/2009 dispõe sobre a obrigatoriedade do gasto do recurso do PNAE com agricultura familiar e, em seu art.14, §1º, afirma que as aquisições poderão ser realizadas dispensando-se os procedimentos licitatórios, mas não define a modalidade de compra a ser contratada. A legislação que define a forma de fazer aquisições de gêneros de alimentação da agricultura familiar é a Lei 12.188/2010 que, em seu art. 19, cria a chamada pública e aponta seus requisitos (BRASIL, 2010). Diante dessa complexa interpretação das leis, identificamos a necessidade de analisar por que os órgãos públicos têm dificuldades para atender ao art. 14 da Lei 11.947 de 16 de Junho de 2009, que prescreve a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor

familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

A nossa contribuição visa a apresentar opções para resolver essa demanda, não só para as organizações que são objetos desta pesquisa singular, como também para outras organizações, gerando conhecimento que potencialmente podem apoiá-las em seu processo de aquisição de produtos da agricultura familiar. Um exemplo de organização é a Universidade Federal de Uberlândia (UFU), cuja experiência buscou-se conhecer para poder encontrar caminhos para a prática no IFTM - Campus Uberlândia, justificando assim, plenamente, a relevância deste trabalho.

Soma-se a esses argumentos o fato de este trabalho ser resultado de um Mestrado Profissional, e que a mestrandia é diretora do Departamento de Administração e Planejamento do IFTM - Campus Uberlândia e tem sob sua responsabilidade a Coordenação de Licitação e Contratos, setor responsável diretamente pelas compras institucionais do Campus. Esse IFTM ainda não conseguiu efetivar compras da agricultura familiar, e esta dissertação espera trazer sugestões para suprimir essa lacuna. Esses são fatores que poderão motivar a própria instituição e outras tantas a melhorar a gestão dos recursos públicos e a recorrer à lei, a fim de que os seus benefícios sejam praticados.

No âmbito social, esta pesquisa se configura numa tentativa de propor estratégias para a melhoria dos processos de compras e a consequente melhoria da qualidade de vida e geração de trabalho e renda das comunidades rurais que podem ofertar produtos à merenda escolar. Tendo em vista que, de acordo com o Laboratório de Geografia Agrária (apud FERNANDES, 2015), a região do Triângulo Mineiro conta com 87 assentamentos de Reforma Agrária, sendo somente em Uberlândia computados 14 assentamentos, envolvendo 815 famílias de agricultores, a potencialidade de geração de vida é significativa.

O tema, no campo das contribuições teóricas, também é relevante, considerando que são poucos os trabalhos que abordam a análise empírica sobre os efeitos da ação de compras para a realidade da agricultura familiar local. Para otimizar as investigações da pesquisa, foram consultadas as bases de dados Google Acadêmico, Spell, Scielo e Scopus, com as palavras chaves: “compras públicas”, “agricultura familiar”, “PNAE” e “Instituições Federais de Ensino”, conforme demonstrado no Quadro 1:

Quadro 1 – Quantidade de trabalhos encontrados nas bases de dados

BASE	"compras públicas"	"compras públicas", "agricultura familiar"	"compras públicas", "agricultura familiar", "PNAE"	"compras públicas", "agricultura familiar", "PNAE", "Instituições Federais de ensino"
Google Acadêmico	11.600 artigos	944 artigos	335 artigos	10 artigos
Spell	20 artigos	sem resultados	sem resultados	sem resultados
Scielo	6 artigos	sem resultados	sem resultados	sem resultados
Scopus	19 artigos	03 artigos	01 artigos	sem resultados

Fonte: Elaborado pela autora com base nas informações obtidas nas bases de dados (2017).

O Quadro 1 retrata que a busca retornou com apenas 10 artigos, reforçando a relevância da pesquisa, que busca resultados positivos e coesos, com o fortalecimento do elo formado entre órgãos públicos e agricultores familiares, e ainda busca suscitar resultados que colaboram com a criação de novas dinâmicas sociais, econômicas e ambientais dirigidas aos atores que participam diretamente no fornecimento de alimentos. Esse recorte teórico contribui para o preenchimento dessa lacuna ao desenvolver uma análise dos efeitos dessa ação e sugerir estratégias para minimizar as dificuldades de compradores e fornecedores.

No que diz respeito à estruturação deste trabalho, além das notas introdutórias, esta dissertação está organizada da seguinte forma: no item dois, apresenta-se a fundamentação teórica em que se baseia esta pesquisa; no item três, expõem-se os aspectos metodológicos utilizados na pesquisa, indicando-se os caminhos adotados quanto ao tipo de pesquisa, ambiente onde a pesquisa acontece, coleta e análise de dados; no item quatro apresentam-se os resultados e discussões da pesquisa; e, nas considerações finais, reflete-se sobre o cumprimento dos objetivos desta dissertação, apresentando-se os limites e os desafios enfrentados pelos órgãos públicos na aquisição de alimentos, bem como sugestões de melhoria desses processos ao IFTM, com a finalidade de melhorar o resultado das compras de produtos alimentícios para a merenda escolar do IFTM – Campus Uberlândia, e recomendam-se pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este item contém o referencial teórico utilizado como sustentação para o desenvolvimento deste trabalho. A administração pública possui característica atribuída por lei para exercer a função administrativa do Estado e, embora as contratações públicas não sejam compreendidas como políticas públicas no desenho tradicional, as compras públicas, além de representar uma função administrativa, a qual colabora com a execução das atividades finalísticas de uma instituição, também se configuram em instrumentos para que as políticas públicas aconteçam. Inicialmente, apresentam-se conceitos relacionados ao Estado e às políticas públicas, compras, compras públicas, compras públicas sustentáveis e compras públicas da agricultura familiar, com objetivo de integrar suas estratégias a processos de aquisições bem sucedidas.

2.1 O Estado e as Políticas Públicas

A área de estudo sobre políticas públicas é ampla e com abordagens teóricas e empíricas diversas. Considerada como uma matéria recente das ciências políticas, sua definição ainda não encontra consenso dentro da literatura. Para Souza (2006) e Secchi (2012), políticas públicas são definidas como um conjunto de ações dos governos para solucionar os problemas públicos, ou, ainda, constituem deliberações que visam à real resolução de questões políticas (RUA, 1998).

Uma política pública pode ser definida como um conjunto de procedimentos criados para fazer frente a problemas públicos, configurando-se com o propósito de solucionar dificuldades que atingem expressivo número de pessoas (SOUZA; MACIEL, 2016).

As políticas públicas governamentais refletem uma ação do Estado na implementação de projetos, por meio de programas cujas ações estratégicas são direcionadas ao atendimento das demandas de situações socialmente difíceis, e ainda constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público (RODRIGUES, 2011, p. 14; MEDEIROS, 2013).

As políticas públicas refletem diretamente na economia e na sociedade, propiciando uma interação entre os diferentes atores envolvidos no processo, sejam eles o Estado, a política, a economia ou a sociedade (SOUZA, 2006). Para conseguir uma significativa modificação na sociedade, são necessárias políticas públicas que contemplem diferentes atores políticos, aptos a detectar e investigar as demandas sociais, econômicas e políticas do

meio em que habitam e, ainda, capazes de conduzir, democraticamente, negociações que envolvam a implementação dessas políticas. Conforme Rodrigues, “tudo isso envolve habilidades para gerenciar complexidades (em cenários de incertezas e turbulência, por exemplo) e conseguir colaboração de todos os que estão envolvidos na implementação de determinadas ações de governo” (2011, p. 25).

A constituição da ordem econômica brasileira é constantemente levada para o domínio das políticas públicas. O relacionamento entre o Estado e as empresas, sejam elas públicas ou privadas, tem um caráter mutualístico, em que a contribuição de todos resulta no benefício específico de cada um. O Estado precisa das empresas privadas para prosperar e captar recursos, e as empresas privadas necessitam do poder de regulação do Estado para gerar resultados e conseguir dividendos. Esse relacionamento demonstra a interação entre as políticas públicas e as empresas privadas, uma vez que o setor privado tem a responsabilidade de colaborar para o desenvolvimento da sociedade no qual está inserido, e do qual obtém seus ganhos. O modelo econômico vigente no Estado brasileiro integra politicamente as empresas públicas ou privadas ao Estado, tornando propícia a utilização das estruturas empresariais no processo de implementação das políticas públicas (BENEDITO; MENEZES, 2013).

As políticas públicas são criadas pelo Estado e podem ser implementadas tanto pelo próprio Estado quanto por organizações privadas, desde que tenham como foco a coisa pública. De acordo com Medeiros: “o que define uma política pública é o problema público” (2013, p. 2).

O investimento do Estado brasileiro em políticas sociais, principalmente, em políticas de saúde, educação e assistência social, colaboraram para melhorar as condições de vida da população. O processo democrático do país contribuiu para o fortalecimento das políticas sociais, cuja responsabilidade é dividida entre os três entes da federação. Além da execução, o financiamento, o desenho e a regulação das políticas públicas são de responsabilidade do Governo Federal, cabendo aos demais entes, principalmente aos municípios, a primordial função de efetivar as políticas sociais em razão de sua capacidade de testar e mudar suas políticas, propiciando maior legitimidade ao processo (SOUSA, 2014).

É notório que a ação do Estado contribuiu consideravelmente para o desenvolvimento de grande parte dos países, hoje considerados desenvolvidos. Por meio de políticas públicas, o Estado consegue concretizar os deveres e direitos dos cidadãos promulgados na Constituição Federal do Brasil (CASTRO; OLIVEIRA, 2014). Para estes autores, é responsabilidade do Estado, nas sociedades modernas, oferecer planos de políticas públicas compatíveis com as necessidades da sociedade. Para tanto, é necessário que haja planejamento e constante

comunicação entre as sociedades e o governo, a fim de tornar as funções estatais eficazes e legítimas.

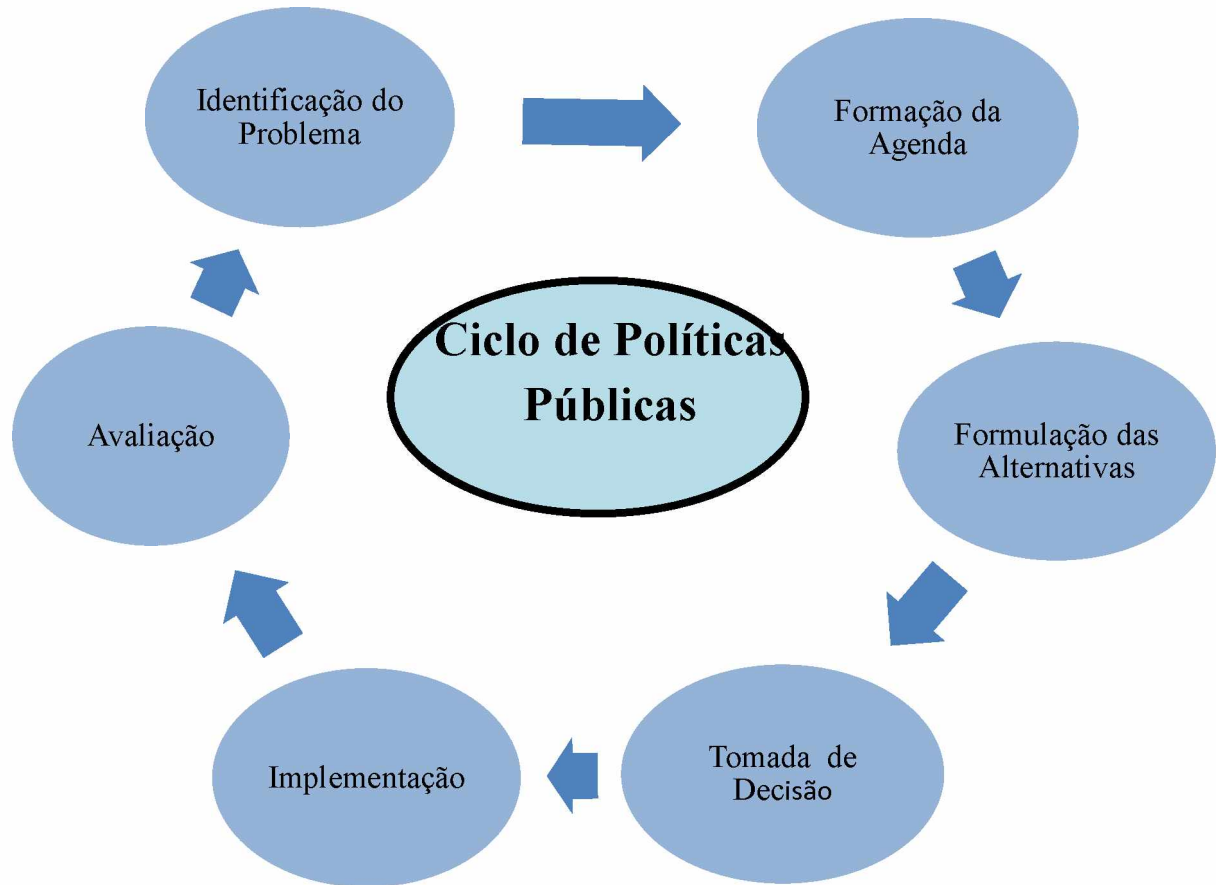
A participação do cidadão nos fóruns de políticas públicas confere maior transparência ao processo de decisão pública, pois, dessa forma, a sociedade se sente parte do processo, uma vez que a própria Constituição Federal incentiva a organização e participação da sociedade nas tomadas de decisões públicas (GURGEL; JUSTEN, 2013).

Nessa direção, a comunicação entre governo e sociedade pode ocorrer por intermédio das chamadas conferências, que são meios institucionais de participação social, nos quais, periodicamente, se discutem temas de interesse da sociedade. Estas conferências são executadas para a elaboração de propostas de políticas públicas e para avaliar ações e consolidar ideias e compromissos (RIBEIRO et al., 2015).

Para Lima e D'Ascenzi (2014), as propostas consolidadas nesses eventos são temas constantes de discussões sobre políticas públicas e abordam o contexto de sua análise e sua consequente implementação, uma vez que facilmente se aceita a justificativa de que as dificuldades em conseguir efetivar uma política pública é consequência de seu desenho, ou seja, de sua estruturação.

O ciclo de políticas públicas é um mecanismo analítico que facilita as discussões sobre sua estruturação e ordena seu desenho em etapas sucessivas e interdependentes (RODRIGUES, 2011). Tido como um recurso heurístico, o ciclo de políticas públicas procura descobrir e interpretar qualquer acontecimento (RUA, 1997). Para a autora, este ciclo é um processo que considera a colaboração de todos os atores envolvidos, sejam eles públicos ou privados, seus poderes, o aspecto social momentâneo do país e a ordenação de pensamentos e ações, na formação das políticas públicas.

A formação do ciclo de políticas públicas corresponde às etapas demonstradas na Figura 1.

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Elaboração da autora com base na literatura desenvolvida por SECCHI, 2012.

Um problema público é a distinção entre a situação atual e a essencial, entre o que é e o que deveria ser a realidade política. Eles podem surgir inesperadamente (por exemplo, catástrofes naturais) ou se desenvolver lentamente (por exemplo, violência) (SECCHI, 2012). Delimitar um problema significa estabelecer seus elementos e resumir em uma sentença o conteúdo do mesmo.

Quando um problema é detectado por algum ator, e o mesmo tem interesse na sua resolução, então, este ator pode pleitear sua inserção na lista de prioridades governamentais, também comumente conhecida como Agenda (SECCHI, 2012).

A Agenda é formada por problemas considerados imprescindíveis, e pode ser efetivada por meio de programas do governo ou planejamento orçamentário (SECCHI, 2012).

Três tipos de Agendas são elencados pelo autor:

- Agenda política – esta agenda lista problemas que os políticos entendem serem merecedores de intervenções públicas;

- Agenda formal – enumera os problemas que o poder público já decidiu encarar;
- Agenda da mídia – elencam problemas que recebem atenção dos meios de comunicação. Esta agenda possui um poder muito forte, podendo em alguns momentos, influenciar as demais agendas.

Segundo o autor, para compor a Agenda política, o problema tem que apresentar três requisitos: atenção, resolubilidade e competência. Percebe-se que os problemas transitam pelas Agendas políticas, na proporção que muda o cenário político do país.

Após decidir quais os problemas que serão atendidos por meio de ações públicas, tem início o processo de formulação dos programas e dos projetos que irão direcionar a execução das atividades. Seguindo a disposição do Ciclo de Políticas Públicas apresentado na Figura 1, a etapa sequencial à Agenda é a formulação de alternativas. Nessa etapa, são estabelecidos os objetivos e as estratégias adotadas para solucionar os problemas (SECCHI, 2012). O autor afirma que, com diferentes percursos e diversas maneiras, é possível atingir um mesmo objetivo: “o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação da eficácia das políticas públicas” (SECCHI, 2012, p. 37).

De acordo com o autor, três técnicas podem ser utilizadas para se conseguir uma assertiva formulação de políticas:

- Técnica das Projeções: prognósticos baseados nas tendências;
- Técnica das Predições: aceitação das teorias, proposições e tentativa de prever os resultados da aplicabilidade das diferentes políticas;
- Técnica das Conjecturas: juízos de valor (SECCHI, 2012).

A etapa posterior à formulação é a tomada de decisão. Nessa etapa, são definidos como e quais os problemas públicos serão enfrentados. São delineadas as metas a serem alcançadas e os recursos a serem aplicados, e se a durabilidade da intervenção será a curto, médio ou longo prazo (SECCHI, 2012). De acordo com o autor, a dinâmica da seleção das opções de resultados para os problemas públicos se apresenta de três maneiras:

- Aquele que decide tem um problema em mãos e vai buscar resultados;

- Aquele que decide vai ajustando um problema ao resultado ou um resultado ao problema;
- Aquele que decide tem um resultado em mãos e vai buscar um problema.

Disputas e conchavos envolvendo os atores politicamente mais respeitados frequentemente ocorrem antes do ato de decisão (RUA, 1997).

A implementação é a fase que acontece após a escolha do problema a ser enfrentado. Nessa fase, a gestão pública organiza e planeja todo o dispêndio (financeiro, material, pessoal) a ser utilizado na execução de uma política pública (RODRIGUES, 2015).

Na etapa de implementação, as normas, os costumes e os processos sociais saem da fase de intenção, e começa-se a execução. Nesta etapa, também é possível ver os erros e os empecilhos que permeiam o processo de política pública, identificar problemas mal formulados, otimismo exagerados e objetivos mal definidos (SECCHI, 2012).

O autor reflete que a implementação das políticas públicas gira em torno de duas correntes de pensamento:

- Modelo *top-down* - A política pública é implementada de cima para baixo, concentrando-se em observar os aspectos macroeconômicos e a efetivar análise das políticas nos níveis centrais de tomada de decisão com foco nas autoridades que formulam as políticas. Sua atenção é totalmente voltada para os mecanismos de controle.
- Modelo *bottom-up* - A política pública é implementada de baixo para cima, focando sua análise no universo de atores envolvidos na implementação da política no nível local/operacional. Critica o excessivo foco dado para o núcleo de tomada de decisões (SECCHI, 2012).

A avaliação é a etapa do ciclo de políticas pública na qual ocorre a verificação se os resultados alcançados por meio dos procedimentos disponibilizados resolveram os objetivos propostos (RODRIGUES, 2015). Para Secchi (2012), a avaliação da política pública é o método de análise com o propósito de validação de propostas para as ações públicas, podendo acontecer em três diferentes momentos da fase de implementação: antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) ou depois (*ex post*).

A avaliação é considerada um mecanismo de controle e transparência, utilizado pelo governo para dar respostas à sociedade, dos resultados obtidos na implementação de uma política pública (RODRIGUES, 2015).

Para se obter melhor resultado do processo de avaliação de uma política pública, pretendendo tanto um retorno mais satisfatório das atividades em curso quanto um maior preparo dos atores envolvidos, é necessário que seus critérios sejam claros e objetivos (RAEDER, 2014).

As avaliações finalizam o ciclo da política pública, propiciando informações para o início de um novo ciclo, direcionado para solucionar problemas não considerados ou mostrando a resolução completa dos problemas que a política tencionava resolver (RAEDER, 2014).

Ao trazer à tona a discussão sobre políticas públicas, ressaltamos que, como concepção, a contratação pública não se enquadra como uma política pública tradicional, porque não integra metas e objetivos em si mesma, mas constitui um mecanismo utilizado pela administração pública para a concretização de outras políticas públicas, tais como as compras governamentais (BATISTA; BATISTA, 2015).

Nesse contexto, fica claro que as compras governamentais são instrumentos de políticas públicas e crescimento econômico. Por meio delas, as responsabilidades governamentais são cumpridas. Utilizar de forma planejada o potencial econômico gerado pelas compras governamentais possibilita atingir outros objetivos também ligados ao processo de desenvolvimento. Podemos citar, entre eles, a responsabilidade social, a defesa ambiental, a geração de trabalho bem como a renda e a inclusão educacional.

2.2 Conceito de Compras

No Dicionário Priberam da Língua Portuguesa (2008-2013), o termo compras é definido como aquisição de coisas, bens, mediante pagamento. Segundo Baily et al. (2000), a ação de compras nas empresas é um mecanismo no qual se identificam os itens que devem ser comprados, verifica-se a disponibilidade dos fornecedores, negociam-se os produtos, assinam-se contratos, criam-se ordens de compras, recebimentos e pagamentos de bens e de serviços adquiridos. Os autores entendem que essa ação é estratégica e precisa estar envolvida em todos os níveis da empresa, sejam eles tático, gerencial ou operacional, e, quando centralizada, pode propiciar economia para a organização.

Para que uma organização privada tenha capacidade de competir no mercado e consequentemente obtenha sucesso, ela precisa ter uma gestão de compras eficiente, que controle os estoques e tenha influência no contato com os clientes (GARCIA, 2008). O processo de aquisição de uma empresa se configura em fator econômico na medida em que pode proporcionar redução de custo e aumento de lucro (SIMÕES; MICHEL, 2004; GARCIA, 2008). A função compras deixa de ser considerada rotineira e passa a compor todos os níveis estratégicos dentro de uma organização, visto que não basta apenas comprar, é preciso comprar bem, focando na obtenção de vantagens e verificando custo/benefício (BAILY et al., 2000; GARCIA, 2008).

O avanço tecnológico não ameniza as repercussões que as crises econômicas provocam nas organizações, levando-as a colocar em prática ações objetivas voltadas a uma produção de qualidade e excelência, a fim de se manterem num mercado cada dia mais competitivo. Investir numa administração efetiva e coerente do setor de compras é fundamental para que a organização tenha a possibilidade de fazer concorrência a outras organizações (FRANCO; VALE, 2010). Nessa mesma linha de raciocínio, Dias (2008) explica que, em sua concepção, a finalidade da atividade de compras é adquirir bons produtos a um bom preço e na quantidade necessária para que os programas de produção se desenvolvam continuamente. Ele argumenta ainda que o setor de compras se torna cada dia mais significativo aos olhos da gestão estratégica da organização, pois “comprar bem é um dos meios que a empresa deve usar para reduzir custos” (DIAS, 2008, p. 260).

Chaves (2002), em sua explicação sobre compras nas organizações, indica algumas variáveis que podem estar diretamente incluídas no processo de tomada de decisão sobre os itens a serem adquiridos:

a ação de comprar pode ser explicada como: a ação de adquirir um produto/serviço dentro de condições específicas de: tamanho, qualidade, preço, prazo de entrega, quantidade, acondicionamento, validade, dentre outras; todas negociadas, previamente, pelo comprador e vendedor. (CHAVES, 2002, p. 62).

Numa organização de sucesso, a função compras ocupa importância estratégica, uma vez que boa parte dos investimentos da organização passa por esse processo, que contribui significativamente para aumentar a aferição de lucro da organização (STUDART, 2007).

No mercado atual, o processo competitivo é extremamente acirrado, logo as organizações necessitam ter estratégias de compras objetivas e explícitas para se fortalecerem ante a seus concorrentes (STUDART, 2007). Na mesma linha de raciocínio, Baily et al.

(2000) enfatizam que as organizações que possuem a função de compras estruturada gastam pouco tempo com atividades administrativas e burocráticas e mais tempo com a criação e solidificação dos relacionamentos com os fornecedores.

Para Viana (2000, p. 42), “a atividade compra tem por finalidade suprir as necessidades da empresa mediante a aquisição de materiais e/ou serviços, objetivando identificar no mercado as melhores condições comerciais e técnicas”. Ainda de acordo com esse autor, as compras facilitam o desenvolvimento das atividades de uma empresa, proporcionando melhorias comerciais e técnicas que alicerçam seu crescimento.

Diante do exposto, a visão de compras, do ponto de vista das empresas privadas, não é muito diferente da visão de compras no serviço público. Ambas buscam a eficiência do uso dos seus recursos e a efetividade do processo, abastecendo suas organizações com os suprimentos necessários para que as atividades finalísticas aconteçam. O fator diferencial é a maneira como o Órgão Público vai ao mercado fazer suas aquisições. No setor público, a função compras é norteadas por legislações específicas que definem um rito a ser seguido, a licitação; já no setor privado, a função compra, apesar de não ter uma legislação específica que a oriente, também necessita seguir um fluxo estabelecido pautado pela constante busca de resultados, porém com maior liberdade.

2.3 Compras Governamentais

A definição de compras, no contexto das compras governamentais, tem características próprias no que tange ao fato de que as aquisições e contratações públicas, salvo os casos previstos na legislação, são obrigadas a obedecer a procedimentos licitatórios, nos quais os entes da federação publicam os itens a serem adquiridos, possibilitando aos fornecedores interessados e que possuam as condições necessárias para a execução do objeto participar do certame, ou seja, é o procedimento administrativo adotado por um ente público no exercício de sua função, no qual os interessados que atendam às condições fixadas no instrumento convocatório formulem suas propostas, propiciando a seleção da que for mais conveniente para a execução do contrato (DI PIETRO, 2008).

A palavra compra é definida na Lei nº 8.666/1993 “como toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente” (BRASIL, 1993). As compras públicas são norteadas por muitas legislações, conforme se apresenta no Quadro 2:

Quadro 2 – Legislações que norteiam o Processo de Compras do Governo Federal

Dispositivo Legal	Data de Publicação	Objetivo
Decreto-Lei 200	25 de fevereiro de 1967	Estabelece diretriz para a reforma na Administração Pública Federal. Essa reforma contempla as compras governamentais
Constituição Federal, art. 37, Inciso XXI	05 de outubro de 1988	Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações
Lei Federal nº 8.666	21 de junho de 1993	Estabelece as normas gerais sobre licitações
Decreto Federal nº 3.555	08 de agosto de 2000	Aprova o regulamento para a modalidade de licitações denominada <u>pregão para bens e serviços comuns</u>
Decreto Federal nº 3.722	09 de janeiro de 2001	Regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666/93 e dispõe sobre o sistema de cadastramento unificado de fornecedores – SICAF
Decreto Federal nº 3.931	19 de setembro de 2001	Regulamenta o sistema de registro de preço previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93
Lei Federal nº 10.520	17 de julho de 2002	Rege a modalidade de Pregão para a aquisição de bens e serviços comuns
Lei Federal nº 10.696 – art. 19	02 de julho de 2003	Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas de operações de crédito rural e dá outras providências. Cria o Programa de Aquisição de Alimento
Decreto Federal nº 5.450	31 de maio de 2005	Aprova o regulamento para a modalidade de licitações de <u>pregão para bens e serviços comuns</u>
Decreto Federal nº 5.504	05 de agosto de 2005	Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos
Lei Complementar nº 123	14 de dezembro de 2006	Estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
Decreto Federal nº 6.204	05 de setembro de 2007	Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal
Lei Federal nº 11.947	16 de junho de 2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar

Quadro 2 – Legislações que norteiam o Processo de Compras do Governo Federal (cont.)		
Dispositivo Legal	Data de Publicação	Objetivo
Lei Federal nº 12.188	11 de janeiro de 2010	Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER, e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER; altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências
Lei Federal nº 12.349	16 de dezembro de 2010	Inclui o desenvolvimento nacional sustentável como um dos princípios da Licitação Pública, através da alteração do art. 3º da Lei 8.666/93, que dispõe sobre as regras gerais das Licitações e Contratos da Administração Pública
Lei Federal nº 12.512	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 nºs 10.696, de 02 de julho de 2003, 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006
Decreto nº 7.775	04 de julho de 2012	Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 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
Lei Federal nº 12.982	28 de maio de 2014	Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica

Fonte: elaborado pela autora, com base nas legislações sobre o tema (2016).

As legislações elencadas no Quadro 2 são atos regulatórios que criam um rito operacional na execução dos processos de compras públicas. Além dessas legislações, podemos encontrar outras normativas que regulam processos específicos de aquisições, todas com o objetivo de garantir o cumprimento dos princípios constitucionais que norteiam os processos de licitações. O quadro foi organizado em ordem cronológica de publicação.

Em regra geral, a administração pública só pode efetivar aquisições de bens e serviços por meio de processo de licitação que, segundo Meirelles, (2009, p. 274) “é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

Para Justen Filho (2005),

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzidos por um órgão dotado de competência específica. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 321).

Bittencourt (2005) interpreta a licitação como um procedimento administrativo, no qual empresas fornecem valores e a administração pública escolhe a oferta mais profícua para pactuar seus contratos, enquanto que para Mello (2012), a licitação é uma disputa promovida pela administração pública, que por meio de processos e a seu proveito escolhe a melhor oferta, firmando com a vencedora um acordo em que ambas as partes asseguram entre si algum direito.

Di Pietro (2008) entende a licitação como sendo um processo administrativo no qual a administração pública fixa e publica um edital contendo as regras para suas aquisições, e os interessados se sujeitam a elas, sendo que a melhor oferta será escolhida e assinará contrato com o Órgão Público.

Carvalho Filho (2010) afirma que a licitação é um processo administrativo vinculante, por meio do qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa, ofertada pelas empresas participantes do certame, tendo em mente dois objetivos, sejam eles: a formalização de contrato ou a aquisição de um trabalho técnico, artístico ou científico de qualidade.

Os processos de aquisições dos órgãos públicos são executados através de licitações. Enquanto nas empresas privadas têm-se a liberdade para escolher o fornecedor que melhor lhe atende, na administração pública, essa escolha é pautada por princípios constitucionais que norteiam as compras públicas, obrigando a administração a realizar processos públicos para selecionar com imparcialidade a proposta mais vantajosa, proporcionando direitos iguais aos que querem participar do certame e concorrer para a formalização do contrato (MAZZA, 2012).

Porém, para os processos de aquisições públicas, a própria Lei nº 8.666/1993 traz algumas ressalvas, segundo as quais as licitações públicas são dispensadas. Enquadram-se nestas ressalvas, os artigos 24 e 25 da lei, que tratam das dispensas e das inexigibilidades de licitação. A distinção entre os dois pressupostos é que na dispensa existe possibilidade de licitar, porém é facultado ao gestor um poder discricionário de decisão, desde que a contratação não ultrapasse o limite de R\$8.000,00 (oito mil reais), enquanto que, na inexigibilidade, um único fornecedor oferta o produto, ou seja, não há possibilidade de licitar por inviabilidade de competição (DI PIETRO, 2008).

Carvalho Filho (2010) ressalta também que a licitação é um procedimento que tem a moralidade administrativa como um dos princípios que edifica a gestão pública. Ela possui três objetivos básicos: probabilidade da disputa com a administração pública, a efetivação de

uma contratação vantajosa para a administração e a capacidade de promover o desenvolvimento nacional sustentável.

A Lei 8.666/1993 assegura em seu texto o cumprimento do art. 22, XXVII, da Constituição Federal (CF), estabelecendo as regras gerais de licitações e contratos, utilizadas pela Administração Direta, Indireta e Fundacional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O Distrito Federal, Estados e Municípios podem criar suas próprias legislações na tratativa das licitações e contratos desde que estejam em conformidade com a legislação federal (SOUZA, L. C., 2006).

O inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal indica que alienações, serviços, compras e obras só poderão ser contratados pela Administração Pública, por meio de processos licitatórios, que assegurem a transparência, a isonomia e igualdade de condições aos participantes do certame. Estes direitos estão estabelecidos no ato convocatório, que é o edital (SOUZA, L. C., 2006).

Segundo Mello (2012), a doutrina enfatiza que a efetivação da licitação depende da existência de três pressupostos:

- Lógico - probabilidade que ela aconteça em função da pluralidade de interessados e do objeto que a Administração Pública necessita, ser fornecido por muitos. Sem isto não há como desenvolver um processo licitatório.
- Jurídico: é pressuposto jurídico que a Administração Pública utiliza para viabilizar a licitação de produtos e serviços de que efetivamente necessita. Só é permitido licitar ou não (casos de dispensa e inexigibilidade) para o atendimento ao interesse público, nunca em atendimento aos desejos dos interessados.
- Fático: a existência de interessados em disputá-la. Nos casos em que tal interesse não ocorra, não há como realizá-la.

Os contratos administrativos são resultados de certames licitatórios, salvos os casos previstos em lei (dispensa e inexigibilidade). Ao término do processo de licitação a Administração Pública pode ou não celebrar contratos, porém, caso vá firmar o contrato, este ato só pode ser efetivado com o vencedor do processo de licitação (SOUZA, L. C., 2006).

Nesta seção, foram tratados as compras públicas governamentais e os instrumentos legais que norteiam o processo. Percebe-se que o grande número de legislações e seus entrelaçamentos podem trazer confusões ao gestor e por isso é importante saber a fundo como o processo funciona e, para tanto, entender os princípios que norteiam as licitações, assunto a ser tratado na seção a seguir.

2.3.1 Princípios que norteiam as Licitações Públicas

Diversos princípios orientam as fases das Licitações Públicas, desde o recebimento das propostas até o julgamento e adjudicação. O processo de escolha da proposta mais vantajosa segue um rito estabelecido por regras e princípios que norteiam as compras governamentais com objetivo final de garantir o cumprimento da isonomia (SOUZA, L. C., 2006).

Para a ciência jurídica, a palavra princípio significa um ponto de partida. Teoricamente a palavra princípio significa começo, o que ocorre ou existe primeiro que os demais. Tecnicamente, o vocábulo tem sentido impreciso, não indicando a que se destina. Na filosofia, “princípio é o fundamento ou a razão para justificar porque as coisas são o que são, não indicando a coisa em si, mas a razão de ser coisa” (SOUZA, L. C., 2006, p.3).

No âmbito das Licitações Públicas, os princípios norteadores são: Legalidade; Isonomia; Impessoalidade; Moralidade; Publicidade; Proibição Administrativa; Vinculação ao Instrumento Convocatório; Julgamento Objetivo (BRASIL, 1993).

Além dos princípios expressos na legislação, existem ainda outros princípios que estão implícitos na lei, sejam eles: Competitividade; Procedimento Formal; Sigilo das Propostas e Adjudicação Compulsória (BRASIL, 1993).

A Emenda Constitucional nº19 de 04 de julho de 1998, alterou o art. 37 da Constituição Federal ao incluir o princípio da Eficiência, como um norteador da administração pública. Por meio desse princípio é possível reivindicar uma maior qualidade e rapidez dos serviços de responsabilidade do Estado.

No próximo subitem discorreremos sobre os princípios gerais das Licitações: Legalidade; Igualdade ou Isonomia; Publicidade; Impessoalidade; Moralidade e Proibição Administrativa; Vinculação ao Instrumento Convocatório; Julgamento Objetivo.

O princípio da Eficiência, apesar de não estar elencado como princípio básico das Licitações públicas, está implícito na lei 8666, dado que entende-se que todo o ato público tem que ser eficiente e proporcionar resultados positivos e satisfatórios à comunidade que dele depende.

Se estes princípios não forem considerados para fins de composição e execução do processo licitatório, o mesmo poderá ser anulado parcialmente ou na totalidade, podendo gerar responsabilidade administrativa, civil ou penal ao agente que lhe deu causa.

2.3.1.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade é um direcionador para leis e dispositivos. Está inserido em diversas partes da Constituição Federal, e em muitos outros documentos, incluindo o código penal brasileiro. Ele também é explicado por meio da expressão latina *nullum crimen, nulla poena sine lege*, cujo significado é ‘não há crime, nem pena, sem lei anterior que os defina’ (CORRÊA, 2011).

Aludido no inciso II do artigo 5º da CF, este princípio, expressa que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, a não ser se a situação estiver contemplada na lei, conforme se segue: “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988).

Sua aplicabilidade é mais significativa na Administração Pública, em função do art. 37 da CF, o qual esclarece que os atos e fatos da administração pública devem ser conduzidos com base na legislação e que só é lícito fazer o que a lei prevê.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988).

Este princípio é basilar para a ordenação das normas jurídico-administrativas, e nele está expresso que a escolha da Administração Pública é estabelecida pela lei e dela deve originar, isto é, o Estado é submisso à lei, e se constitui como uma garantia fundamental de respeito aos direitos individuais (SOUZA, F. A. P., 2006).

Meirelles o define como:

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MEIRELLES, 2009, p. 89).

Os atos e fatos da Administração Pública precisam estar em conformidade com a lei e, por isso o princípio da legalidade propicia o respaldo legal para a validação dos atos públicos. Gasparini reforça esta máxima, afirmando que “Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda o âmbito demarcado pela lei, é injurídica e se expõe a anulação” (GASPARINI, 2005, p. 7-8).

Em função do exposto, os processos licitatórios, por se tratarem de um ato público, estão totalmente embasados no princípio da legalidade. As legislações administrativas que regem os procedimentos licitatórios são públicas, de fácil acesso, e norteiam o papel da Administração e dos licitantes durante todo o processo. O princípio da legalidade que orienta a Administração Pública detém a responsabilidade de fazer valer o bem social, e não apenas o individual. Em resumo, o princípio da legalidade determina que os atos administrativos estejam limitados e consonantes com as normas legais, sendo que o gestor público só pode fazer o que a legislação permite fazer.

2.3.1.2 Princípio da Igualdade ou Isonomia

O princípio da igualdade é mais comumente conhecido como princípio da isonomia e está previsto no art. 5º da CF de 1988 com os dizeres “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]” (BRASIL, 1988). Este princípio garante a igualdade de tratamento perante a lei, para os cidadãos.

Dallari (1997) afirma que mesmo se o texto constitucional não contemplasse referências à Licitação, seria necessário outro mecanismo técnico-jurídico, com característica de disputa e capacidade de preservação da isonomia entre os participantes, para que a Administração Pública pudesse efetivar suas contratações.

Simbolizando a democracia, o princípio da isonomia é um dos pilares que compõe o Estado Democrático de Direito. Para Rangel (2012) a igualdade não se caracteriza em tratar iguais de forma igual, mas principalmente os desiguais como desiguais na proporção em que se desigalam. Ou seja, não se pode dizer que a igualdade alcança todos, sem assegurar que de fato isto aconteça.

Este princípio, consagrado na CF de 1988, alicerça a necessidade de dispensar tratamento isonômico aos interessados em contratar com o poder público, não podendo haver diferenciação entre aqueles que participam dos processos licitatórios (REK, 2013).

Segundo Di Pietro (2008)

O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Esse princípio, que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais. (DI PIETRO, 2008, p. 336).

A lei 8666/1993 em seu art. 32, explica que o objetivo das licitações é assegurar a aplicabilidade do princípio da isonomia e escolher a melhor proposta (BRASIL, 1993).

O princípio da isonomia é aplicado nas licitações públicas com o objetivo de prevenir distinção e apadrinhamento, ou seja, proibir procedimentos desiguais entre os participantes do processo licitatório. A elaboração do edital deve ser minuciosa, a fim de não conter cláusulas que favoreçam nenhum interessado em participar do certame (SOUZA, 2006).

Nesse contexto, o princípio da isonomia é uma ferramenta que norteia os processos de licitações públicas, proporcionando aos gestores públicos, parâmetros de aplicabilidade das normas em conformidade com a ideia de justiça, prevenindo o aparecimento de injustiças e proporcionando o bem da coletividade.

2.3.1.3 Princípio da Publicidade

Na esfera pública, a publicidade dos atos e fatos administrativos é uma condição imposta pela Constituição brasileira, em diversos artigos. No art. 37, caput, ela surge como um princípio, enquanto que, no § 1º do mesmo artigo, ela se configura uma propaganda, divulgação dos órgãos públicos. No art. 84, IV, nas atribuições do presidente da República, ela aparece como uma obrigação de tornar público as leis produzidas pelo Estado (SOARES, 2007).

Percebe-se que na CF de 1988, a palavra publicidade tem diferentes significados, conforme explicam Canotilho e Vital Moreira (1984 apud Soares 2007, p. 2): “perante cada utilização de um conceito polissêmico haverá que analisar cuidadosamente qual o sentido que lhe cabe nessa circunstância”. Logo, é necessário compreender o significado do termo “publicidade” em cada dispositivo utilizado.

Nesse cenário, o Princípio da Publicidade se configura numa ferramenta de controle interno e externo dos atos e fatos administrativos, proporcionando credibilidade ao gestor público. Presente em todas as fases dos processos licitatórios, ele dá transparência aos atos praticados pela administração.

Encontrado em vários dispositivos legais, a aplicabilidade do princípio da publicidade tem caráter obrigatório, como se pode ver no art. 3º, § 3º da Lei 8.666/1993: “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura” (REK, 2013; BRASIL, 1993).

Para Rosa (2003), o princípio da publicidade se define quando

A atuação transparente do Poder Público exige a publicação, ainda que meramente interna, de toda forma de manifestação administrativa, constituindo esse princípio requisito de eficácia dos atos administrativos. A publicidade está intimamente relacionada ao controle da Administração, visto que, conhecendo seus atos, contratos, negócios, pode o particular cogitar de impugná-los interna ou externamente. (ROSA, 2003, p. 14).

De acordo com o autor “todos os atos do procedimento deverão ser levados ao conhecimento público e, em especial, a todos os participantes. O princípio incide desde a abertura do certame até a contratação. Não há licitação sigilosa [...]” (ROSA, 2003, p.86). Os atos praticados pela Administração Pública devem estar ao alcance de todos os interessados, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2011),

O princípio da publicidade impõe que os atos e termos da licitação – no que se inclui a motivação das decisões – sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados. É um dever de transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão. (MELLO, 2011, p. 541).

No que diz respeito à licitação, Di Pietro (2011) considera que a publicidade será equivalente ao grau de disputa estabelecida pela modalidade de licitação. A modalidade que tem a obrigatoriedade de maior publicidade é a concorrência, com o objetivo de se alcançar um maior número possível de interessados no certame.

Neste sentido, o princípio da publicidade pressupõe transparência dos atos praticados pelos gestores públicos, possibilitando monitoramento e controle da sociedade e fortalecendo o processo democrático.

2.3.1.4 Princípio da Impessoalidade

O conceito do princípio de impessoalidade no arcabouço legislativo brasileiro é ambíguo. Diferentes estudiosos o analisam, e sua interpretação se altera conforme a concepção do doutrinador (CARVALHO, 2014)

Para muitos doutrinadores, a aplicação deste princípio inserida no art. 37, § 1º da CF, está diretamente vinculada ao vocábulo “pessoal” incluído neste dispositivo, nestes termos:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

Apesar da compreensão desse princípio não ser diferente entre os estudiosos, alguns deles optaram por estudar a impessoalidade sobre três diferentes enfoques: a finalidade, a vedação e a igualdade (GUERREIRO, 2008).

Hely Lopes Meirelles (2009) define o princípio da impessoalidade como:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art., 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. [...] Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas. (MEIRELLES, 2009, p. 93).

Na mesma linha de raciocínio, Di Pietro (2008) sustenta que em conformidade com o Princípio da Impessoalidade, a administração deve agir com o intuito de proteger a supremacia do interesse público, não pode intervir de modo a causar prejuízo ou trazer benefício a ninguém específico.

Ainda de acordo com a autora, esse princípio determina que a administração verifique se existem parâmetros racionais nas suas decisões, definidos antecipadamente, inibindo o poder discricionário e subjetivo da condução dos certames licitatórios (DI PIETRO, 2008).

Isso posto, entende-se que a impessoalidade busca obstruir os atos administrativos que atendam interesses de outrem que não o da administração, uma vez que este princípio quanto à finalidade, determina que a prática dos atos públicos sempre atenda ao seu objetivo legal, e qualquer ato contrário a este requisito, está sujeito a invalidação (CAMPOS, 2012)

O segundo enfoque do princípio da impessoalidade estudado é o da vedação. Expresso no § 1º do art. 37 da Constituição, ele veda que o servidor público faça uso da máquina pública em promoção pessoal, e foi publicado nos termos:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988).

Nesse enfoque, o propósito lógico é o impedimento da associação entre a Administração e às pessoas dos administradores, a fim de evitar promoções pessoais por meio da propaganda oficial. Os atos praticados não têm responsabilidade atribuída ao funcionário

que os praticam e sim ao órgão da Administração Pública. Desse modo, entende-se que as execuções de ações governamentais não são do servidor e sim do órgão público que as realizam (CAMPOS, 2012).

Di Pietro (2012) compreende que o princípio da impessoalidade pode ser analisado sob dois prismas: o da finalidade já elencado neste texto e também sob a concepção de que a responsabilidade dos atos realizados é do órgão e não do funcionário.

Então, a impessoalidade na Administração Pública pode ser reivindicada nos aspectos relacionados tanto aos administrados, quanto à própria Administração (GUERREIRO, 2008).

Neste quesito, o parecer do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o assunto é rigoroso, não admitindo vinculação entre a propaganda oficial e a pessoa do titular do cargo público (CAMPOS, 2012).

O enfoque do princípio da impessoalidade, estudado como igualdade ou isonomia, encontra-se prescrito na introdução da Carta Política de 1988 e estipula que a disputa entre os licitantes aconteça de forma igualitária, não podendo a Administração Pública promover clientelismo (VERÍSSIMO, 2013).

Considerando os certames licitatórios, a Administração Pública, por meio deste princípio, deve dispensar tratamento isonômico a todos que irão participar do processo, resguardando as diferenças de cada um (VERÍSSIMO, 2013).

Para Gasparini (2014), este princípio é uma orientação que precisa ser considerada quando se trabalha com a Administração Pública, uma vez que sua atuação tem que ser comum e impessoal.

Segundo Mello (2012), o princípio da impessoalidade é o próprio princípio da igualdade, pois tem a obrigação de assegurar a todos os participantes dos processos licitatórios o mesmo direito, e também propiciar que todos os que quiserem participar do certame possam fazê-lo, desde que possam oferecer as imprescindíveis garantias de participação.

Nesse contexto, entendemos que o administrador público não deve ter sua imagem identificada quando a Administração Pública estiver operacionalizando alguma ação. A impessoalidade indica que os atos públicos são executados pela Administração Pública e não pelo servidor que dele faz parte.

E ainda, a impessoalidade estabelece que ao administrador público não é facultado o direito de impor sua marca pessoal na Administração Pública, uma vez que, os atos públicos não são praticados pelo servidor, e sim pela Administração a que ele pertence. O servidor

público deve agir sempre com objetividade e imparcialidade, focado no bem maior que é a coletividade.

2.3.1.5 Princípio da Moralidade e Princípio da Probidade Administrativa

O princípio da moralidade é ordenado por valores morais, e exige que o gestor público tenha uma conduta honesta e em conformidade com a lei. E ainda que, no exercício de suas atribuições públicas, o gestor deve acatar os princípios éticos de razoabilidade, pois a Constituição Federal de 1988 infere que a moralidade constitui pré-requisito para validação dos atos públicos (MIRANDA, 2008). Seguindo este raciocínio, Meirelles (2009), afirma que a moralidade administrativa pressupõe validade dos atos da Administração Pública. Deste modo, a atuação do gestor público deve ser permeada com a capacidade de discernimento entre o honesto e o desonesto, o oportuno e o inoportuno e o que é legal do ilegal (MIRANDA, 2008).

Para Mello (2011, p. 541), o princípio da moralidade significa que “o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para a Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte”.

Ao agente público só é lícito cumprir seus deveres embasado na legislação. Na hipótese de que isso não aconteça, o servidor público está desrespeitando o princípio da moralidade, e conseqüentemente, se enquadrando nos atos de improbidade administrativa, previstos no § 4º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que prevê “a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei [...]” (BRASIL, 1988).

A interpretação sobre os princípios da Moralidade e Probidade Administrativa não possui senso comum entre os estudiosos das leis. Di Pietro (2012) esquia-se em fazer distinção entre os dois princípios, por considerar ser difícil estabelecer diferenças, compreendendo que, por estarem ambos diretamente ligados ao quesito honestidade, são vocábulos sinônimos.

Para Justen Filho (1998),

A moralidade e a probidade administrativa são princípios de conteúdo inespecífico, que não podem ser explicados de modo exaustivo. A explicitação, nesse ponto, será sempre aproximativa. Extrai-se a intenção legislativa de que a licitação seja norteadada pela honestidade e seriedade.

Exige-se a preservação do interesse público acima do egoístico interesse dos participantes da licitação ou da mera obtenção de vantagens econômicas para a própria administração. (JUSTEN FILHO, 1998, p. 65).

Estes princípios, Moralidade e Probidade Administrativa, ligam-se intimamente e se constituem uma obrigação intrínseca do gestor público, exigindo que os atos administrativos sejam conduzidos com moral, ética, critérios e legitimidade (REK, 2013).

Diante do exposto, embora não haja consenso entre os doutrinadores sobre esses princípios, a moralidade se configura um pressuposto da legalidade dos atos e fatos da Administração Pública e se mescla com a obrigação de o gestor público ser honesto e de ser probo, a fim de conferir legitimação a seus atos. A concepção de moralidade e probidade administrativa está diretamente ligada à convicção de desempenho adequado e ético que existe nos grupos sociais.

2.3.1.6 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório origina-se do princípio da legalidade, e está previsto no art. 41, caput, da Lei nº 8.666/1993: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada" (BRASIL, 1993).

Este princípio é tido como o princípio básico de toda a licitação, regulando todo o processo interno e vinculando aos seus termos, as partes envolvidas no certame, ou seja, os licitantes e a Administração Pública. (SOUZA, L. C., 2006). Imprescindível para o processo licitatório, o instrumento convocatório, neste caso, o edital, estipula todas as condições para a realização do certame, contendo as obrigações e responsabilidades das partes, além de dar publicidade (REK, 2013).

Para Di Pietro (2008) “trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento” (DI PIETRO, 2008, p. 341).

Meirelles (1998) afirma que

a vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art. 41). (MEIRELLES, 1998, p. 239).

Na mesma linha de raciocínio, Di Pietro (2008) pronuncia-se em relação ao desrespeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório:

Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou. (DI PIETRO, 2008, p. 341).

Caso a Administração Pública, tenha necessidade de alterar as regras de uma contratação, ela poderá providenciar expedição de um novo edital, prorrogando os prazos, para não prejudicar os envolvidos no certame (SOUZA, 2006).

Isto posto, é possível entender que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é de suma importância para garantir que as normas fixadas para o certame sejam cumpridas, preservando assim, o próprio certame, e também a outros princípios.

2.3.1.7 Princípio do Julgamento Objetivo

O princípio do julgamento objetivo resulta do princípio da legalidade e também do princípio de vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que, para o julgamento das propostas, os critérios são indicados no edital e em conformidade com a legislação (REK, 2013).

Previsto no art. 3º da Lei 8.666/1993, este princípio é ratificado nos artigos 44¹ e 45² e impõe que a Administração Pública se atenha aos parâmetros estabelecidos no ato convocatório, resguardando-se do subjetivismo no julgamento das propostas (BRASIL, 1993).

Para Rosa (2003),

as regras de julgamento devem ser prévias e objetivas, claras e indúvidas. O edital deve estabelecer o tipo de licitação: de menor preço, de melhor técnica, de técnica e preço e de maior lance ou oferta. Inadmissível a mera

¹ Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

² Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios são previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

referência genérica do julgamento a ser feito ou a simples referência a artigo da lei. O edital deve ser claro o suficiente para que se conheça antes o critério de julgamento que será usado. (ROSA, 2003, p. 87).

Os parâmetros utilizados para julgamento têm que ser objetivos e, sob pena de serem anulados, devem estar listados no instrumento convocatório, de uma forma bem clara (GASPARINI, 2005).

Destarte, o princípio do julgamento objetivo anula o poder discricionário do gestor público, no ato da escolha das propostas, forçando o atendimento dos critérios estabelecidos em edital, sempre considerando a supremacia do interesse público.

Diante do exposto, depreende-se que, tendo em vista que as aquisições que o governo executa, por meio das licitações públicas, colaboram com o desenvolvimento econômico sustentável, incentivam o mercado formal, arrecadam tributos e promovem a livre iniciativa, entre outros benefícios de responsabilidade social, os princípios que norteiam as licitações públicas viabilizam a disputa entre atores em condições de igualdade. Assim, impulsionam a cooperação dos atores envolvidos no processo, objetivando maior eficácia nas atividades realizadas e eficiência no processo de contratação.

2.4 Compras Públicas Sustentáveis

É atribuído ao Poder Público, a promoção de políticas públicas sustentáveis, contemplando três aspectos dimensionais básicos que precisam interagir, formando um tripé, sejam eles: aspectos ambientais, econômicos e sociais, e este tripé é o que sustenta a sustentabilidade (BRASIL, 2016c).

Ao longo de décadas, o governo e a sociedade não deram importância ao impacto causado ao meio ambiente pelos produtos fabricados e consumidos de modo geral, num cenário fortalecido pelo crescimento econômico descontrolado e despreocupado. A percepção de um desastre iminente levou as nações mais desenvolvidas a empregar medidas que propiciem um desenvolvimento econômico sustentável, comprometido com as questões ambientais e com a preservação das gerações futuras (GALLI, 2014; CYPRESTE, 2013).

Os indícios de que os recursos naturais do planeta estão se esgotando, e os riscos que este esgotamento pode causar, ameaçando a fauna, a flora e as gerações presentes e futuras, levaram à realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo, em 1972, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) (GALLI, 2014; CYPRESTE, 2013).

Em 1987, com a publicação do Relatório Brundtland: “Nosso Futuro Comum”, resultado de uma investigação sobre as preocupações com os consideráveis e negativos impactos das ações promovidas pelos seres humanos sobre o planeta, conduzida pela Comissão Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, se tornou oficial, para o mundo, a definição de desenvolvimento sustentável (GALLI, 2014; CYPRESTE, 2013).

A essência do conceito de desenvolvimento sustentável é "Satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades", e se transformou na base da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro em 1992. Tido como um símbolo internacional, o encontro caracterizou o desenvolvimento sustentável como um desafio dos tempos atuais, sinalizando a primeira investida internacional de produzir ações estratégicas neste sentido (CYPRESTE, 2013).

Assim o desenvolvimento sustentável se transforma num complexo conjunto de elementos fundamentais para a sobrevivência humana, além de promover a inclusão digital, levando os governos a inserir em suas agendas políticas, discussões e reflexões sobre a preocupação com a preservação do meio ambiente para que as gerações futuras tenham qualidade de vida (CYPRESTE, 2013).

No Brasil, esta preocupação se reflete com a criação de um projeto do Ministério do Meio Ambiente, intitulado Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), desenvolvido como uma solução para nortear a administração pública, na implantação de programas de sustentabilidade em seus processos de produção e consumo. Retratando o interesse da sociedade, esta agenda colabora para a promoção da eficiência e do controle dos gastos dos órgãos públicos, além de minimizar impactos sobre o meio ambiente (BRASIL, 2016d).

A movimentação financeira gerada pelas compras públicas é significativa. O impacto econômico causado alcança entre 10% e 15 % do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado brasileiro (Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas - SEBRAE, 2016). Neste contexto, o Poder Público buscou inserir critérios de contratações sustentáveis nos editais de licitações, tornando as compras públicas, mecanismos estratégicos das políticas públicas. Sincronizar estes mecanismos estratégicos com o incentivo ao desenvolvimento local, o estímulo à microempresa e empresas de pequeno porte, à agricultura familiar, e ainda com a geração de trabalho e renda, pode levar o Poder Público a suscitar um novo modelo de desenvolvimento no qual as licitações públicas refletirão, além dos aspectos econômicos (BRASIL, 2016c).

Em função do alto valor de recursos financeiros envolvidos no seu consumo interno, o Governo se situa numa posição privilegiada de fortalecer economias de escala, minimizar riscos e assegurar margens de lucros, sinalizando assim, aos produtores, perspectivas de um mercado firme e permanente para ofertar seus bens (MOURA, 2013).

Diante desse cenário, as compras públicas vêm paulatinamente se fortalecendo como uma ferramenta para incentivar o desenvolvimento sustentável. O ato público que normatizou as compras públicas sustentáveis, trazendo-as para contínuas discussões, foi a alteração do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, a seguir:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1993).

Essa alteração foi um investimento que o governo federal brasileiro promoveu, a fim de estimular seus gestores a aperfeiçoarem a padronização dos editais de licitação, bem como definir regras de participação dos interessados em contratar com a União (NONATO, 2015).

Em janeiro de 2010, a Secretária de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) editou a Instrução Normativa nº 01, que normatizou a inserção dos critérios de sustentabilidade nos processos de compras e contratações públicas. Esta legislação entra em vigor em 19 de fevereiro de 2010 e deu força para os debates sobre as licitações sustentáveis e, além de priorizar aquisição de produtos produzidos com técnicas sustentáveis, segundo Nonato (2015) também define os critérios que norteiam os processos de licitações:

- (i) Menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- (ii) Preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- (iii) Maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- (iv) Maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;
- (v) Maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- (vi) Uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
- (vii) Origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens serviços e obras. (NONATO, 2015, p. 55).

Diante do exposto, para que este novo modelo de desenvolvimento sustentável se estabeleça, é necessário rever valores e promover mudanças culturais nas organizações

públicas, para que as mesmas aperfeiçoem seus recursos tecnológicos, humanos, logísticos e orçamentários, a fim de obter maior qualidade nos processos de compras, uma vez que as licitações sustentáveis ainda precisam ser aperfeiçoadas.

No contexto do apoio ao desenvolvimento sustentável, o Programa Nacional de Alimentação Escolar se constituiu uma importante política pública, e os 30% dos orçamentos dos órgãos públicos que deverão ser gastos com as compras públicas da agricultura familiar, na aquisição da merenda escolar, incentivam o crescimento econômico das comunidades locais, com consequente geração de trabalho e renda.

2.5 Pronaf e a Agricultura Familiar

Os termos “agricultor familiar” e “empreendedor familiar” foram definidos pela Lei nº 11.326 de 2006, que em seu art. 3º diz:

considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
 - II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
 - III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
 - IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.
- (BRASIL, 2006).

Essa Lei estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Diferentes autores têm diferentes entendimentos sobre o conceito teórico da agricultura familiar, e suas opiniões encontram pontos convergentes e maior clareza sobre este grupo de trabalhadores.

Os vocábulos utilizados para designar a mão de obra proveniente da agricultura familiar são diversos. Para Navarro (2010), a expressão Agricultura Familiar tem duas origens, sendo elas a americana e a europeia. São vertentes que divergem entre si, pois a primeira a interpreta como um fato social, sem origem histórica, a segunda, vincula a agricultura familiar com o passado camponês e, por isso, o termo campesinato é muito utilizado para se referir à agricultura familiar. Este autor enfatiza que, em outras regiões do Brasil, há outras denominações, tais como: lavradores e colonos.

Para Schneider (2003), a agricultura familiar é uma forma social que tem reconhecimento e licitude na maior parte dos países desenvolvidos, onde a estrutura agrária é dominante e o trabalho familiar tem indiscutível importância.

Em análise da relevância do desenvolvimento da agricultura familiar, Lopes e Rocha (2005) afirmam que houve modificações em sua evolução histórica, sendo atualmente caracterizada como um conjunto desigual de sistemas produtivos, mas que ainda é vista como a fração da agricultura que constitui o alicerce da produção agropecuária.

No âmbito dos diferentes países, uma estratégia utilizada para o desenvolvimento sustentável é o incentivo à produção familiar rural. As apresentações tradicionais da pequena produção se convertem em valores de mercado, ao abranger questões como a conexão do pequeno produtor familiar com a proteção do meio ambiente e sua ligação com a biodiversidade, e esse elo conduz a um empoderamento da renda gerada pelo pequeno produtor, o que reflete no acréscimo das econômicas locais (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013; BRASIL, 2017a).

A predisposição de se adaptar é um ponto importante que a agricultura familiar tem para substituir uma boa parte de bens e serviços necessários para sua reprodução e atendimento das demandas, porém os produtores têm dificuldades em inserir seus produtos nos sistemas agroindustriais de maior complexidade.

Em geral, as políticas públicas refletem direito constitucionais ou direitos reconhecidos pela sociedade e, como instrumento para ajudar no desenvolvimento rural do Estado brasileiro, as políticas públicas são essenciais para por em alternativa as diferentes necessidades existentes no meio rural (BRASIL, 2017a).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), enquanto política pública, assinala uma ligação entre o Estado e a agricultura brasileira. Criado em 1995, este programa vem certificar e legitimar o reconhecimento de uma nova classe social, os agricultores familiares até então tratados por designações diversas, tais como: produtores de subsistência, pequenos agricultores ou produtores de baixa renda. A agricultura familiar passa então a dispor de uma política nacional destinada a ela, demonstrando a importância deste segmento para o desenvolvimento do país (BRASIL, 2017a).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) tem injetado recursos financeiros para a evolução e melhoria das propriedades rurais, financia projetos individuais ou coletivos que gerem rendas aos agricultores, e possui uma taxa baixa de juros dos financiamentos rurais além de baixa taxa de inadimplência nos sistemas de créditos no país (BRASIL, 2017a).

Para se conseguir um financiamento no Pronaf, a família tem que resolver o que pretende financiar, procurar o sindicato ou a assistência técnica do Estado por meio da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater - MG) para obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A DAP é um documento obrigatório para o acesso às linhas de crédito e identifica a família como beneficiária do Pronaf, além de mostrar o grupo que a família se enquadra tornando possível o acesso a outros benefícios garantidos pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MDA) (BRASIL, 2017a).

A DAP é fornecida gratuitamente e emitida por órgãos públicos e entidades de classe (Emater, INCRA, UTE do Crédito Fundiário, sindicatos de produtores rurais) devidamente credenciadas pelo MDA. Sua validade é de seis anos, a contar da data da emissão, e só é válida se estiver na base de dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (BRASIL, 2017a).

Nesse cenário, entende-se que através da DAP é possível identificar e qualificar o agricultor familiar e autorizar seu acesso às diversas políticas públicas existentes. Dentre as políticas públicas que exigem a apresentação da DAP, figuram as compras públicas por meio do PNAE e PAA.

2.6 Compras Públicas da Agricultura Familiar

As compras governamentais asseguram o desenvolvimento da agricultura familiar na proporção em que incentivam a produção local, propicia geração de renda aos produtores e colaboram com o acesso aos alimentos saudáveis e nutricionais. A agricultura familiar é a base alimentar da população mundial. Para o governo brasileiro, é importante fornecer alimentos saudáveis nas três esferas administrativas (BRASIL, 2016b).

No caso da merenda escolar, as aquisições regionais se configuram em vantagens, pois desenvolve o respeito aos costumes da região e uma maior aceitação pelas crianças dos alimentos servidos, reduzindo desperdícios. Outros fatores significativos com as aquisições regionais é a otimização dos recursos públicos e o cumprimento das normativas do FNDE, que é aumentar e melhorar o desenvolvimento e a saúde das crianças (TURPIN, 2008).

Estas aquisições se configuram em experiências positivas que fortalecem o desenvolvimento local e podem, também, contribuir para a melhoria da qualidade nutricional de crianças e adolescentes e, ainda, em conformidade com os procedimentos e prioridades das políticas públicas, fortalecem a Agricultura Familiar (BRASIL, 2016b).

Criada pelo Decreto nº 7.775/2012, a modalidade Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), permite que os órgãos públicos das três esferas do governo comprem alimentos oriundos da agricultura familiar, por meio de chamada pública, dispensando o processo de licitação e em conformidade com o art. 17 da Lei 12.512/2011 (BRASIL, 2011; BRASIL, 2016e).

A Lei nº 11.947/2009 em seu art. 14 determina que dos recursos repassados às instituições públicas das três esferas do governo, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), 30% (trinta por cento) devem ser utilizados obrigatoriamente na compra direta da agricultura familiar, por meio de chamadas públicas, em consonância com o art. 37 da Constituição Federal. Esta determinação visa valorar a produção e incentivar a inclusão social e econômica do trabalhador rural (BRASIL, 2009).

É possível evidenciar práticas de políticas públicas na esfera federal, norteadas por critérios de compras públicas sustentáveis, que podem ser praticadas na esfera municipal, com ações que se destacam no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, uma vez que estes programas encontram nas compras públicas, base de articulação para a promoção da economia local por intermédio da agricultura familiar, da garantia de alimentação e da excelência do ensino municipal.

2.6.1 O PAA e a Agricultura Familiar

Derivado do Programa Fome Zero³, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surgiu como uma ação estratégica para combater a fome e reduzir a pobreza rural. Participante das ações estruturantes de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o PAA foi criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696 de 02 de junho de 2003, regulamentado pelo Decreto 7.775 de 04 de julho de 2012, e monitorado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) durante o processo de formulação e de implementação (GUARESCHI, 2010).

Tem como finalidades, adquirir produtos alimentícios, reconstituir os estoques públicos, estimular a agricultura familiar, evidenciar a biodiversidade e proporcionar às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional o acesso a uma alimentação apropriada e salutar (GUARESCHI, 2010).

³ Programa do Governo Federal, criado em 2003, quando Luís Inácio Lula da Silva ao assumir o governo do Estado brasileiro priorizou o direito de cidadania às populações suscetíveis a fome.

Direcionado aos agricultores que encontram dificuldades para colocar seu produto no mercado, o PAA é coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e tem suas ações acompanhadas por um grupo gestor⁴, formado por diferentes ministérios e coordenados pelo MDS (GRISA et al, 2011).

No quesito orçamento, a execução do PAA é propiciada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e sua execução é apoiada pela CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento que é a responsável pelo repasse de recursos aos agricultores, e, em parceria com Estados e Municípios (GRISA et al, 2011).

A crise política, econômica e ética que assolou o país em 2016, culminou numa mudança de governo, com graves reflexos nas políticas sociais. O novo "governo", por meio da Lei nº 13.341 de 29 de setembro de 2016, extinguiu o MDA e transformou o MDS em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, transferindo as competências do MDA para o novo Ministério, criando a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. No entanto, no mesmo dia, foi editado o Decreto nº 8.865 de 29 de setembro de 2016, que transferiu a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Essas bruscas mudanças de rumos institucionais (e o fato de terem acontecido no mesmo dia) evidenciam as fragilidades que essas políticas públicas podem vir a enfrentar.

É preocupante o alcance futuro desta extinção, pois pode causar uma regressão no ritmo do desenvolvimento rural sustentável, dificultando acesso dos agricultores familiares, planejamento e a realização da produção, afetando o processo de redução das desigualdades de renda do país, intentado por meio da ação desses ministérios, podendo ainda, atingir as políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, PAA e PNAE.

O PAA foi formulado envolvendo em seu escopo, a participação direta de seus atores, quais sejam, o Estado e a sociedade, e, em função da diversidade de gêneros alimentícios produzidos, divide-se em seis modalidades conforme distribuição apresentada no Quadro 3:

⁴ Grupo Gestor – de caráter deliberativo é formado por um representante dos Ministérios: Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; e Educação.

Quadro 3 - Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos

MODALIDADES	OBJETIVOS	FONTE DE RECURSO	ÓRGÃO EXECUTOR	VALOR MÁXIMO PAGO
Compra com Doação Simultânea	Compra de alimentos produzidos por agricultores familiares e sua disponibilização para doação a entidades da rede de promoção e proteção social	MDS	Conab, Estados e Municípios	Até R\$ 6.500,00 por ano
Compra Direta da Agricultura Familiar	Aquisição de produtos específicos para distribuição, e ou formação de estoques públicos e/ou sustentar preço	MDS e MDA	Conab	Até R\$ 8.000,00 por ano
Incentivo à Produção de Leite	Adquire leite de famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e os doa a entidades em risco de insegurança alimentar	MDS	Estados da Região Nordeste e Norte de MG	Até R\$ 4.000,00 por semestre
Apoio à Formação de Estoque pela Agricultura Familiar	Apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização	MDS e MDA	Conab	Até R\$ 8.000,00 por ano
Compra Institucional	Compra da agricultura familiar realizada por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, de sementes e de outros materiais propagativos, por parte de órgão comprador	Governo Federal, Estados e Municípios	Governo Federal, Estados e Municípios	Até R\$ 20.000,00 por ano
Aquisição de Sementes	Compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores	MDS e MDA	Conab	Até R\$ 16.000,00 por ano

Fonte: Cunha (2015, p. 39)

No Quadro 3, apresentamos as seis modalidades em que se dividem o PAA, com seus respectivos objetivos e valores correspondentes. Todas as modalidades são voltadas para atender as finalidades do programa. Os valores aprovados para contratação anual de cada modalidade estão fixados no Decreto 8.293 de 12 de agosto de 2014. Este Decreto, vigente até os dias atuais, corrigiu os valores das modalidades do PAA, antes estabelecidos pelo Decreto nº 7775/2012.

São beneficiários do PAA, em conformidade com os arts. 3º e 4º do Decreto nº 7.775/2012, os fornecedores e consumidores de alimentos

I - beneficiários consumidores - indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição, pelas demais ações de alimentação e nutrição financiadas pelo Poder Público e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, pela rede pública e filantrópica de ensino.

II - beneficiários fornecedores - público apto a fornecer alimentos ao PAA, quais sejam, os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. (BRASIL, 2012).

No Brasil, o PAA foi a primeira política agrícola voltada para a agricultura familiar moldada aos objetivos da política de segurança alimentar e nutricional. Outro ganho do programa foi estabelecido pelo art. 19 da Lei nº 10.696/2003, que autoriza a aquisição de produtos da agricultura familiar por meio de dispensa de licitação desde que os preços sejam compatíveis com os do mercado (CUNHA, 2015).

No período de 2003 a 2015, por meio do PAA, o governo federal investiu mais de R\$ 6,4 bilhões na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, favorecendo mais de 1,6 milhões de agricultores (BRASIL, 2016f). Em função desses investimentos, ocorreram expansões qualificadas do Programa no quesito melhoria da renda básica das famílias participantes e nos vínculos estabelecidos entre a produção e o consumo (CUNHA, 2015).

Nesse contexto, entendemos que o PAA é imprescindível para o desenvolvimento da economia local, haja vista que, busca o equilíbrio entre impulsionar o desenvolvimento da agricultura familiar e promover a estabilidade da segurança alimentar nutricional de brasileiros que ainda vivem em situação de risco.

Os programas PAA e PNAE, embora estruturados em diferentes momentos, possuem em sua trajetória, uma conexão que é aquisição de gêneros de alimentação da agricultura familiar local. Os gêneros alimentícios adquiridos pelo PAA podem ser utilizados na merenda escolar.

2.6.2 O PNAE e a Agricultura Familiar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1979 e promulgado pela Constituição de 1988, assegurou o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental. Sua origem data de 1.954, com a Campanha da Merenda Escolar, no governo de Getúlio Vargas (BRASIL, 2016a).

O PNAE é um programa de assistência financeira de caráter suplementar, como prevê o art. 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, o qual determina que o dever das três esferas governamentais: União, estados e municípios com a educação é garantir a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade e o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 2016a).

Esse programa tem suas diretrizes e princípios definidos nos artigos 2º e 3º da Resolução nº 32 de 10 de agosto de 2006, do Conselho Deliberativo do FNDE (BRASIL, 2006).

São princípios do PNAE:

- universalidade do atendimento – atender todos os alunos da educação infantil e ensino fundamental da rede pública, garantindo recursos financeiros para a aquisição da alimentação escolar;
- respeito aos hábitos alimentares – levar em consideração os costumes alimentares tradicionais locais;
- equidade no atendimento – acesso à alimentação escolar de forma igualitária;
- descentralização da gestão do programa – redistribuição das responsabilidades da execução, ou seja, os recursos vão para os estados, Distrito Federal e municípios, que podem, inclusive, repassar para as escolas;
- participação da sociedade no controle social – os cidadãos têm responsabilidades de fazer o controle social e acompanhamento do programa. Esse controle ocorre por meio do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

São diretrizes do PNAE:

- o emprego da alimentação saudável e adequada, que compreende o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura e as tradições alimentares, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos em conformidade com a sua faixa etária, sexo e atividade física e o seu estado de saúde, inclusive para os que necessitam de atenção específica;
- a aplicação da educação alimentar e nutricional no processo de ensino-aprendizagem;

- promoção de ações educativas que perpassam transversalmente o currículo escolar, buscando garantir o emprego da alimentação saudável e adequada; e
- o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local (BRASIL, 2016a).

No âmbito da alimentação escolar, o PNAE é considerado um dos maiores programas do mundo em razão da sua universalidade de atendimento, ou seja, alunos da rede pública tem total atendimento independentemente da classe, cor ou religião (BRASIL, 2016a).

O Ministério da Educação aponta o PNAE como uma ferramenta que contribui com o processo de ensino e de aprendizagem e com a formação de hábitos alimentares saudáveis na comunidade local e escolar, em função de ofertar alimentos que suprem as insuficiências nutricionais dos alunos, enquanto estiverem na escola (BRASIL, 2016a).

Para suprir as insuficiências nutricionais dos alunos, a Resolução FNDE/CD nº 32/2006 dispõe que um nutricionista deverá assumir a responsabilidade técnica pelo programa, com o objetivo de definir cardápios, orientar escolhas dos tipos de alimentos e avaliar a qualidade dos gêneros a serem utilizados (BRASIL, 2006).

Com o objetivo de instituir a produção de alimentos, implantar mudanças no processo de compras e melhorar o desempenho, em 1993, iniciou-se o processo de descentralização dos recursos financeiros reservados ao PNAE para os estados e municípios. Para Abreu (1995), o estímulo da utilização de produtos *in natura* da localidade, conduziu a uma melhor aceitação das refeições e maior diversidade nos cardápios (BRASIL, 2016a).

O PNAE faz parte da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) desde 2005, sendo um dos seus objetivos propiciar uma alimentação adequada e nutricional aos alunos de ensino fundamental e educação infantil da rede pública. Segundo Carvalho e Castro (2009),

A alimentação escolar envolve aspectos cultural-territoriais; interações socioeconômicas ambientais; políticos-institucionais; de respeito ao ciclo da natureza de ofertar alimentos para atender à necessidade básica do indivíduo de não sentir fome; entre outros, a fim de promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). (CARVALHO E CASTRO, 2009, p. 5).

Atualmente, a União repassa a Estados e Municípios um valor fixado para cada aluno, por dia letivo em conformidade com a etapa e modalidade de ensino (BRASIL, 2016a). O

repassa é feito baseado no Censo Escolar, realizado no ano anterior ao do atendimento. O Programa é acompanhado e fiscalizado pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público da União (BRASIL, 2016a).

O orçamento do Programa para 2016 foi de R\$ 3,6 bilhões, para beneficiar 4 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com a Lei nº 11.947/2009, 30% desse valor – ou seja, R\$ 1,14 bilhão – deveria ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar (BRASIL, 2016f).

Os valores per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar – PNAE, que o Governo Federal repassa aos Estados e Municípios, foi alterado pela Resolução nº 01, de 08 de fevereiro de 2017:

- Creches: de R\$ 1,00 para R\$ 1,07;
- Pré-escola: de R\$ 0,50 para R\$0,53;
- Escolas indígenas e quilombolas: de R\$ 0,60 para R\$ 0,64;
- Ensino fundamental, médio: de R\$ 0,30 para R\$ 0,36;
- Educação de Jovens e Adultos – EJA: de R\$ 0,30 para R\$ 0,32;
- Ensino integral: de R\$ 1,00 para R\$ 1,07;
- Alunos do Programa Mais Educação: de R\$ 0,90 para R\$ 1,07;
- Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: de R\$ 0,50 para R\$ 0,53 (BRASIL, 2017).

O PNAE propicia o progresso dos pequenos produtores e estimula a pequena propriedade rural com ferramentas voltadas à consolidação dos agricultores familiares, a criação de hábitos alimentares saudáveis e ao desenvolvimento local nos municípios brasileiros.

Com a criação dos programas PAA em 2003 e com a alteração do PNAE em 2009, vários estudos foram publicados em periódicos e eventos científicos proporcionando a compreensão do envolvimento entre os programas e os variados atores que deles dependem de uma forma ou de outra. Dentre os atores envolvidos, os agricultores são os que estão obtendo os melhores resultados e também apresentam os maiores desafios, dados comprovados com os estudos apresentados.

O Quadro 4 retrata trabalhos que versam sobre a temática desta dissertação:

Quadro 4 – Trabalhos sobre compras institucionais do PAA e PNAE

AUTORES	NOME DO TRABALHO	PUBLICAÇÃO/ANO
Camargo, Baccarin e Silva (2013)	O Papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional De Alimentação Escolar (PNAE) no Fortalecimento da Agricultura Familiar e Promoção Da Segurança Alimentar	UNESP/ 2013
Camargo, Baccarin e Silva (2016)	Mercados institucionais para a agricultura familiar e soberania alimentar	Revista NERA – Ano 19, Nº. 32 – Edição Especial 2016
Triches e Schneider (2010)	Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção	Saúde e Sociedade. São Paulo, v.19, n.4, p.933-945, 2010 www.scielo.br
Lima et al. (2016)	A Comercialização da Agricultura Familiar para o PNAE no território rural do Alto Paraguai-Mt	Anais do XI Congresso da SBSP - Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção – 2016
Teo e Monteiro (2012)	Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e prática na aquisição de alimentos	Revista de Nutrição – v.25, nº 05, Campinas www.scielo.br
Saraiva et al. (2013)	Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar	Ciência & Saúde Coletiva vol.18 nº.4, Rio de Janeiro, 2013. www.scielo.br

Fonte: Elaborado pela autora a partir de publicações (2016).

O trabalho de Camargo, Baccarin e Silva (2013), denominado: “**O Papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional De Alimentação Escolar (PNAE) no Fortalecimento da Agricultura Familiar e Promoção Da Segurança Alimentar**”, analisa no âmbito das políticas públicas, o contexto das dificuldades sociais geradas pela restrição alimentar e a insuficiência de renda, com a premência de consolidação da agricultura familiar.

Retrata os objetivos do PAA e PNAE na efetivação da necessidade de relacionar a produção familiar local e a ingestão de provimentos suficientes para manter um padrão de segurança alimentar, e reafirma, pontuando que é inegável que a existência destas políticas, reconhece e fortalece a agricultura familiar como produtora de alimentos e como instrumento de inclusão e legitimação dos assentados da reforma agrária na vida social e econômica local.

O estudo enfatiza que as compras da agricultura familiar têm a obrigatoriedade legal de priorizar a produção local, pois, dessa forma, ocorre uma maior proximidade entre os agricultores familiares e as entidades executoras do PNAE, na esfera municipal.

O artigo foi desenvolvido a partir de duas fontes de dados: uma pesquisa de campo que envolveu entrevista com um grupo de assentados da reforma agrária nos programas PAA e PNAE para verificar a contribuição desses programas para a segurança alimentar dessas famílias, e um questionário semiestruturado aplicado durante a realização do seminário: “Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: a Aplicação da Lei 11.947/2009 no Estado de São Paulo”, uma das ações de um projeto de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.

Os autores concluíram que a despeito da evolução provocada pela união da produtividade familiar com o crescimento local e a segurança alimentar constante na proposta do PAA e PNAE, o ingresso a essas políticas ainda se restringe a um número mínimo de produtores.

No artigo nominado: **“Mercados institucionais para a agricultura familiar e soberania alimentar”**, também dos autores Camargo, Baccarin e Silva (2016), discute-se sobre, se existe ou não, a contribuição dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a soberania alimentar, com a participação direta da agricultura familiar.

Demonstra a importância que o tema da segurança alimentar tem na preservação das regras agroalimentares vigentes, como premissa de alimentação dos habitantes, no futuro do universo.

Discute sobre o fato de que, a fome no Brasil, um país onde três quartos da população desnutrida se localizam na zona rural, não está vinculada a incapacidade de produção do país. Pelo contrário, o país conta com uma mãe natureza fértil e profusa. Não é a seca que provoca a fome e a desnutrição, e sim a cerca que divide as pessoas que vivem na zona rural pobre, que têm dificuldades nos acessos aos recursos naturais, econômicos e políticos.

Delineia a importância do PAA e do PNAE, analisando sua contribuição para a soberania alimentar sob a perspectiva da inserção da agricultura familiar em mercados institucionais e do crescimento da autossuficiência dos produtores. E, ainda, sobre a relevância da Lei 11.947 de 2009 que regulamentou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e tornou obrigatório que as prefeituras adquirissem pelo menos 30% dos recursos do FNDE em compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

O estudo foi desenvolvido embasado em revisão teórica sobre o tema e duas pesquisas de campo: a análise de Chamadas Públicas para o PNAE em municípios paulistas nos anos 2012 e 2013 e entrevistas com 200 assentados da reforma agrária na região norte do estado de São Paulo, realizadas em 2015 e 2016.

Na conclusão do artigo, os autores percebem que os mercados institucionais influenciam diretamente a soberania alimentar desde que assistido por políticas públicas que retratem em sua formulação e operacionalização as características de incentivo à autonomia e à inserção local do alimento produzido pela agricultura familiar.

Triches e Schneider (2010), no trabalho: “**Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção**”, abordam o vínculo entre produção, consumo e políticas públicas alimentares, investigando a maneira como se estabilizam os sistemas diferenciados de produção e consumo de alimentos. Os autores pretendem evidenciar como os sistemas de produção e consumo está sendo aplicado no Brasil e sua conexão à aquisição de gêneros de alimentação da agricultura familiar utilizada na merenda escolar, os obstáculos encontrados e a tratativa dispensada para resolver estes obstáculos, assim como os resultados da efetivação dessa prática.

O método utilizado foi o estudo de caso com técnicas qualitativas de levantamento e análise de dados e informações secundárias. Constatou-se que, em função do quadro alimentar e nutricional brasileiro, o Estado formulou políticas públicas que visam à maior proximidade entre consumidores e produtores no nível local. Porém, regulamentações antagônicas, como a dos processos licitatórios de compras públicas e as exigências legais e sanitárias para a formalização desses pequenos agricultores, ainda mantêm distantes essas proposições.

Como resultado, os autores constataram que houve um avanço na aceitação, por parte dos alunos, de uma alimentação mais saudável, novas perspectivas para o mercado da agricultura familiar e o incentivo de práticas de produção menos prejudicial ao meio ambiente.

O artigo: “**A Comercialização da Agricultura Familiar para o PNAE no território rural do Alto Paraguai-Mt**”, desenvolvido por Lima et al (2016), aborda o contexto da obrigatoriedade de um terço das aquisições para a merenda escolar serem oriundas da agricultura familiar, e também, os desafios enfrentados na participação dos agricultores familiares nos processos de compras públicas. Destaca as políticas públicas que orientam a criação dos mercados institucionais para gêneros oriundos da agricultura familiar que objetivam minimizar o êxodo rural fortalecendo a agricultura familiar. Este artigo analisa a

relação da agricultura familiar com o mercado institucional de alimentos no Território Rural do Alto Paraguai, região Centro-Oeste do Mato Grosso.

A metodologia aplicada foi a pesquisa qualitativa, descritiva de caráter exploratório, revisão de literatura e análise de dados secundários. A conclusão, obtida pelos autores foi que é muito pequena a oferta de alimentos diante da capacidade de produção da agricultura familiar local e regional. Os agricultores não se articulam, e consequentemente não conseguem estabelecer um acompanhamento efetivo sobre as compras da agricultura familiar pelo PNAE, a fim de assegurar que os resultados da política pública sejam alcançados.

Teo e Monteiro (2012) abordam no artigo: “**Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e prática na aquisição de alimentos**”, a discussão sobre a aquisição de alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar sob a concepção do seu marco legal vigente, na expectativa da promoção de hábitos alimentares saudáveis articulados com o incentivo e com a melhoria das condições de saúde dos alunos e também para contribuir para o desenvolvimento local. Analisa a legislação vigente do PNAE, sob a ótica da sua influência sobre a alimentação da população, destaca as falhas que atrapalham a efetividade na execução do programa e propõe de uma pauta de alimentos que seja consistente com o marco legal vigente do programa e com seus objetivos.

A metodologia aplicada foi a pesquisa qualitativa, revisão de literatura e análise do percurso histórico do marco legal do PNAE.

Concluindo, os autores argumentam que as lacunas detectadas precisam de um novo entendimento sobre os alimentos básicos saudáveis, que contribua para uma relação com a agricultura familiar que resgate o patrimônio alimentar saudável e promova desenvolvimento local.

O ensaio de Saraiva et al. (2013), identificado como: “**Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar**”, apresenta uma perspectiva sobre as compras de gêneros de alimentação da agricultura familiar sob a ótica das novas orientações de efetiva execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Retrata que é essencial o apoio aos agricultores familiares, uma vez que a agricultura familiar é responsável por um significativo percentual de produtos que compõe a cesta familiar dos brasileiros. Esse apoio é uma forma de estímulo à produção sustentável, uma vez que ela tem a capacidade de promover a geração de trabalho e renda e estabelecer conexão entre o campo e a cidade.

Os dados apresentados no artigo induzem a uma percepção da necessidade de colocar em prática estratégias de fortalecimento dos diferentes setores públicos e da sociedade civil sobre a compra de gêneros de alimentação provenientes da agricultura familiar. O trabalho é uma análise crítica, embasada em revisão da literatura e em dados oficiais obtidos junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação/PNAE, sobre as prestações de contas dos órgãos gestores municipais referentes ao exercício 2010.

Os autores concluíram que, para proporcionar uma merenda escolar adequada e uma maior sustentação ao desenvolvimento econômico local, é preciso melhor preparo dos gestores e agricultores para que, nos diversos contextos existentes no Brasil, se possa efetivar esta recente normativa.

Nessa perspectiva, as análises efetuadas sobre os artigos elencados no Quadro 3 retratam os desafios enfrentados pelas políticas públicas que sustentam os programas PAA e PNAE. O acesso a essas políticas ainda é incipiente. A compra institucional, como um instrumento de política pública, tem contribuído para o aumento da produção agrícola, com consequente geração de trabalho e renda, e propiciando maior conexão entre a zona urbana e rural.

2.7 Considerações do capítulo

Neste capítulo, objetivou-se apresentar os principais conceitos que norteiam esta pesquisa. No Estado brasileiro as compras públicas, direta ou indiretamente, configuram-se como instrumentos de políticas públicas. Diversas políticas públicas são concretizadas por meio das compras.

Os processos de compras públicas estão submetidos a princípios norteadores, estabelecidos pela Constituição brasileira. A Lei de Licitações, em conformidade com a Constituição Federal, elenca os muitos princípios administrativos relevantes à licitação, o *modus operandi*, dos processos de compras públicas. Estes princípios são aplicados aos que de uma forma ou de outra, lidam com o dinheiro público, sob pena de, em caso de inobservância dos mesmos, o agente público ser responsabilizado civil, administrativa ou penal, dependendo do nível de danos proporcionado ao erário.

É possível que a responsabilidade social seja suscitada pelas compras governamentais de infinitas maneiras, tais como: proteção ao meio ambiente, estímulo ao emprego e renda, inclusão educacional, proteção aos discriminados e diminuição das desigualdades.

As aquisições empreendidas pelas esferas públicas têm a propensão de proporcionar a expansão da economia sustentável, além disso, pode oportunizar a concorrência, com o estímulo aos mercados formais, ao fomento à tecnologia, estimulando assim, a livre iniciativa.

A similaridade da trajetória dos programas PAA e PNAE se justifica em razão da consolidação de um mesmo objetivo, que é, a compra de gêneros de alimentação da agricultura familiar local para fomentar o desenvolvimento rural. Criados em diferentes períodos, estes programas se fortaleceram no governo Lula (2003-2010), momento em que surgiram diversas políticas sociais, resultados de exigências pleiteadas por movimentos sociais. O PAA foi pioneiro na ênfase da inserção da agricultura familiar nas compras institucionais por todo o país. Já o PNAE, assegurou oficialmente a inclusão da agricultura familiar na merenda escolar das escolas de educação básica, do estado brasileiro, por meio das compras institucionais, com a Lei nº 11.947/2009, e, outro fator positivo é que o FNDE garante seu orçamento. Isto posto, o PNAE propicia garantia de uma alimentação aos estudantes e viabiliza a criação de trabalho e renda na zona rural. O PNAE é direcionado para as instituições de Ensino Básico. O PAA é mais amplo, é um programa direcionado para escolas, que podem ser públicas ou privadas, desde que comprovem o atendimento a pessoas com dificuldades em obter alimentos, e também a organizações socioassistenciais.

O PAA não restringe as variedades de alimentos que podem ser adquiridos, sendo a única ressalva, a obrigatoriedade de constarem na proposta aprovada pelos órgãos gestores do programa. No PNAE, as aquisições de alimentos se processam em conformidade com os cardápios elaborados pelo (a) nutricionista do Município ou do Estado.

No que diz respeito à aquisição de alimentos, no PAA é estabelecido que 100% tem que ser da agricultura familiar, enquanto que no PNAE, do valor direcionado para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, no mínimo 30%, tem que ser destinado a esse objetivo.

Neste contexto, o PAA e o PNAE são programas fundamentais para as políticas, que tanto querem garantir uma alimentação saudável aos estudantes, quanto promover o crescimento da agricultura familiar no Brasil, propiciando esforço coletivo e simultâneo para o desenvolvimento local.

Para a consolidação dessas políticas sociais, a União e as demais esferas de governo vêm estimulando a agricultura familiar por meio das compras governamentais voltadas para este segmento. Este direcionamento promove a formação de ciclos restritos, nos quais a produção e o consumo acontecem na mesma localidade, e ainda promove uma influência

recíproca entre agricultores e consumidores, podendo resultar na ampliação da oferta de uma alimentação saudável e um propósito assertivo sobre a economia local.

No entanto, a operacionalização das compras governamentais para merenda escolar ainda encontra dificuldades, como relatado na Introdução deste trabalho.

Antes de passarmos à busca de indicativos de problemas e possíveis soluções, precisamos refletir sobre o processo de construção e aplicação do conhecimento que direciona esse percurso. Assim, no próximo capítulo apresentamos os procedimentos metodológicos adotados na operacionalização e estruturação da pesquisa.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem como objetivo descrever e explicar a metodologia científica utilizada, o universo e a amostra, a coleta e o tratamento de dados para a realização da pesquisa.

3.1 Tipo de Pesquisa

Esse trabalho se caracteriza como pesquisa qualitativa de natureza teórico-empírica, estruturada por meio de um estudo multicaso, realizado sobre os limites e os desafios dos processos de aquisição de alimentos para a merenda escolar das Instituições Federais de Ensino.

O conhecimento empírico é aquele obtido com nossas experiências no cotidiano, caracterizado pelo senso comum. Tartuce (2006) afirma que é o conhecimento adquirido com ações não planejadas, é espontâneo, focalizado e por isso considerado incompleto.

De acordo com Vieira (2006), a pesquisa qualitativa é fundamentada principalmente em análises qualitativas, tendo como característica a não utilização de ferramentas estatísticas na análise de dados. Entretanto, ressalta-se que isso não significa que seja uma mera especulação subjetiva.

Nesse sentido, Vieira (2006) afirma que esse tipo de análise tem por base conhecimentos teóricos-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade, e que, com frequência, encontram-se análises quantitativas como fundamento de análises qualitativas. Vieira (2006) afirma ainda que a pesquisa qualitativa proporciona detalhamentos ricos e fundamentados, bem como explicações sobre processos contextualizados localmente e possíveis de serem identificados.

Bogdan e Biklen (1994) consideram como característica da pesquisa qualitativa: o ambiente natural como fonte direta de dados, a preferência pela descrição, e interpretação dos dados coletados em detrimento de sua redução em números e/ou imagens, o interesse pelo processo muito mais que apenas pelos resultados, a análise indutiva dos dados e a importância dada ao significado ao invés da significância estatística.

A pesquisa é também do tipo descritiva, com a fundamental obrigação de analisar o objeto, procurando explicar a situação atual. Segundo Gil (2008),

As pesquisas descritivas têm como finalidade principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas aparece na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. (GIL, 2008, p. 28).

Enfim, a pesquisa qualitativa possibilita uma investigação minuciosa, propiciando maior compreensão da realidade institucional.

Quanto ao método de procedimento deste trabalho, adotou-se o tipo estudo de caso. Esta técnica ajuda a compreender fatos organizacionais, sociais e políticos, além de outros fenômenos relacionados, vivenciados pelos atores. Nesse propósito, Yin (2010) ressalta que:

O estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. (YIN, 2010, p. 39).

O estudo de casos é uma técnica de pesquisa que se fixa na compreensão das dinâmicas presentes dentro de conjuntos reais. Ele combina métodos de coleta de dados como arquivos, entrevistas, questionários e observações e a evidência pode ser quantitativa, qualitativa ou ambas. O estudo de casos pode ser realizado para diversos objetivos: fornecer descrições, testar teorias ou gerar novas teorias e modelos (EISENHARDT, 1989).

Para Gil (2008), o estudo de caso é atribuível em pesquisas exploratórias, descritivas e explicativas, visto que apresenta inúmeros benefícios, dentre eles, o estímulo às novas descobertas, por ser flexível no que diz respeito às ideias iniciais do estudo, uma vez que, com uma investigação minuciosa podem desencadear outros aspectos que não foram inicialmente previstos. Possibilita ainda, o interesse por várias perspectivas de um mesmo problema; torna possível a simplificação dos procedimentos se comparados com outros tipos de delineamento e dá acessibilidade de linguagem aos relatórios se comparados a outros relatórios de pesquisa.

3.2 Coleta de Dados

As informações coletadas para a construção desse trabalho de pesquisa foram adquiridas por meio de pesquisa documental, pesquisa bibliográfica, entrevistas semiestruturadas, textos acadêmicos, informativos institucionais e legislações pertinentes.

Este estudo foi norteado por pesquisa bibliográfica, pois ela é apontada como uma fonte de coleta de dados secundários, que busca compreender e pesquisar as contribuições

culturais ou científicas realizadas no passado sobre um determinado assunto, tema ou problema estudado (LAKATOS; MARCONI, 2001; CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2006).

Para Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa bibliográfica,

abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos, etc. [...] e sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto. (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 183).

Foram avaliadas literaturas constantes em livros, dissertações, teses, artigos acadêmicos, revistas especializadas, informativos institucionais e legislações pertinentes à pesquisa.

A pesquisa documental consiste na coleta de dados limitada a documentos. Sua fonte de pesquisa pode ser: arquivo público, fotografia, fontes estatísticas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE) entre outros.

Segundo Gil (2008), existe uma semelhança entre a pesquisa documental e a bibliográfica. O que difere as duas é que, enquanto a bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de diversos autores, a documental utiliza dados que não passaram por um tratamento analítico, podendo ser reelaboradas em conformidade com os objetos da pesquisa.

Para Lakatos e Marconi (2001), a pesquisa documental consiste em obter dados em fontes primárias, por meio de documentos dos arquivos públicos, dos arquivos particulares de instituições e domicílios, além de dados estatísticos. Para as autoras, a pesquisa documental é muito usada em pesquisa basicamente teórica e naquelas cujo desenho é um estudo de caso, uma vez que, esse tipo de desenho requer a obtenção de documentos para análise (LAKATOS; MARCONI, 1996).

De acordo com Cervo, Bervian e Da Silva (2006, p.31), “observar é aplicar atentamente os sentidos físicos a um amplo objeto, para dele adquirir um conhecimento claro e preciso”. Esses autores entendem que a observação é essencial para o estudo das ciências, e é da sua análise que os demais processos são valorados. Sem ela, “o estudo da realidade e de suas leis seria reduzido à simples conjectura e simples adivinhação”.

Segundo Lakatos e Marconi (1996), a observação é tida como uma técnica de coleta de dados utilizada para obter informações ante determinada ótica da realidade. Ela estimula o contato direto entre o pesquisador e o seu objeto de estudo, e ainda, auxilia o pesquisador a

“identificar e obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento” (LAKATOS; MARCONI, 1996, p. 79).

Para esses autores, é conveniente que a observação seja utilizada em conjunto com outra técnica de pesquisa, pois em caso de limitações na utilização, o uso convergente de outra técnica auxilia a finalização da pesquisa.

Ainda, segundo esses autores, a técnica de observação tem diferentes tipos de modalidade, aplicáveis conforme a situação. Entre elas, podemos destacar:

- Quantos aos meios – observação sistemática e assistemática;
- Quanto ao observador – observação participante e não-participante;
- Quanto ao número de observadores – observação em equipe ou individual;
- Quanto ao lugar – observação na vida real ou em laboratório.

Para fins deste trabalho, foi utilizada a técnica de observação participante, que, de acordo com Lakatos e Marconi (2001), o observador passa a fazer parte do grupo, a integrar o objeto da pesquisa.

O objetivo principal que se subentende com a utilização desta técnica é a compreensão das significações e das experiências subjetivas dos próprios integrantes do processo de interação social.

No que diz respeito a esta pesquisa, os dados foram obtidos por meio de análises em processos de chamada pública executados ou em execução do IFTM – Campus Uberlândia, IFTM – Campus Uberaba, Instituto Federal Sul de Minas – Campus Machado, e da Universidade Federal de Uberlândia. As duas últimas IFEs foram escolhidas para alimentar esta pesquisa em razão de já estarem executando chamadas; o campus IFTM Uberaba foi adicionado por não ter obtido êxito no processo de chamada pública. O IFTM Campus Uberlândia é o beneficiário direto desta dissertação.

As entrevistas realizadas nesta pesquisa se apoiaram em roteiro semiestruturado, que, de acordo com Lakatos e Marconi (1996, p. 84) definem este tipo de entrevista como “um tipo de conversa de natureza profissional entre duas pessoas, onde uma delas obtenha informações sobre determinado assunto”. Esta ferramenta dá ao pesquisador a liberdade de “explorar amplamente determinada questão, dentro de um roteiro de tópicos relacionado ao problema estudado” (LAKATOS; MARCONI, 1996, p. 85), permitindo ao pesquisador, dispensar um caráter informal à entrevista.

Os sujeitos da pesquisa foram os servidores envolvidos nos processos de compras do IFTM- Campus Uberlândia, do IFTM – Campus Uberaba, do Instituto Federal Sul de Minas – Campus Machado, e da Universidade Federal de Uberlândia, pois suas narrativas possibilitarão entender os processos, os desafios, os limites de suas percepções sobre os motivos da não participação dos agricultores. Também foram entrevistados agricultores que manifestaram interesse em participar de aquisições, no entanto, não o fizeram, por quais os motivos? Quem vende será questionado sobre as dificuldades enfrentadas para poder vender.

Os agricultores que foram entrevistados fazem parte dos projetos do Centro de Incubação de Empreendimentos Populares Solidários (Cieps), um órgão da Pró-Reitoria de Extensão e cultura da Universidade Federal de Uberlândia que tem por missão: “Promover a Economia Popular e Solidária Assessorando Coletivos Populares que gerem trabalho e renda dentro dos princípios da Economia Solidária por meio da indissociabilidade do Ensino, Pesquisa e Extensão”, dado que esses agricultores são potenciais fornecedores para o IFTM Campus Uberlândia. Entender suas dificuldades e desafios será essencial para propor ações para as IFEs e para os agricultores, de modo a qualificar oferta e demanda.

3.3 Análise de dados

Para a interpretação dos dados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Segundo Richardson (2010) esta técnica é utilizada, particularmente, em pesquisas do tipo qualitativo. Bardin (2011) evidencia que esse método se baseia em dividir o texto em unidades, facilitando a apresentação dos dados brutos.

A análise de conteúdo é utilizada no tratamento de dados com vistas a identificar o que se conhece sobre determinado tema (VERGARA, 2005). Segundo Bardin,

a análise de conteúdo compreende um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou qualitativos) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 2011, p. 42).

Bardin (2011) salienta ainda que a técnica envolve três etapas básicas: a pré-análise, que se refere à fase de organização do material coletado; a descrição analítica, que consiste na análise propriamente dita do material, envolvendo a codificação, a classificação e a

categorização das informações, e o tratamento dos resultados, que é a fase em que o pesquisador interpreta os dados.

O Quadro 5 resume os procedimentos metodológicos que nortearão esta pesquisa, a partir dos objetivos buscados no projeto.

Quadro 5 – Matriz de Amarração

Problema de Pesquisa: Quais são os desafios que as Instituições Federais de Ensino (IFEs) enfrentam para adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar para suprir sua merenda escolar?			
Objetivo Geral: analisar as dificuldades das IFEs em atender ao art. 14 - § 1º da Lei 11.947 de 16 de Junho de 2009, que é adquirir gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, e propor soluções para aproximar compradores e vendedores			
Objetivos Específicos	Fonte de Dados	Instrumentos de Coleta de Dados	Técnica de Análise de Dados
a) Identificar os processos de compras, realizados pelas IFEs, para a aquisição de produtos da agricultura familiar	Pesquisa Documental; Entrevistas com gestores	Roteiro de entrevista (Apêndice A)	Análise de conteúdo
b) Analisar os limites e desafios que as IFEs têm que enfrentar para organizar procedimentos de compras da agricultura familiar	Entrevistas com Gestores; Revisão Bibliográfica	Revisão Bibliográfica; Roteiro de entrevista (Apêndice A)	Análise de conteúdo
c) Identificar as dificuldades que os agricultores e empreendedores familiares têm para se organizar para atender as demandas dos órgãos públicos	Entrevistas com Agricultores e empreendedores	Roteiro de entrevista (Apêndice B)	Análise de conteúdo
d) Sugerir estratégias para minimizar as dificuldades de compradores e fornecedores	Revisão Bibliográfica; Pesquisa Documental	Revisão Bibliográfica; Pesquisa Documental	Análise de conteúdo

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

3.4 Execução da pesquisa

A coleta de dados aconteceu nos meses de fevereiro e março de 2017. Foi feita pesquisa documental para obtenção de dados sobre o processo de chamada pública executada pela Universidade Federal de Uberlândia e também no processo em execução do IFTM - Campus Uberlândia, nas legislações, em cartilhas e em documentos publicados pelo Governo

Federal. Dados primários foram obtidos a partir de entrevistas semiestruturadas e também com a técnica de observação participante.

A observação participante aconteceu na estruturação do processo de chamada pública que está sendo desenvolvido pelo IFTM – Campus Uberlândia, nos processos executados pela UFU, nas visitas para realização das entrevistas com agricultores que não participam do PNAE, na visita a Central de Abastecimento de Uberlândia (CEASA) para entrevistas com agricultores que participam do PNAE por meio da Cooperativa dos Agricultores Familiares de Uberlândia e Região (COOPERAFA).

As entrevistas semiestruturadas, cujos sujeitos da pesquisa foram os gestores públicos, foram realizadas de duas formas: presencial, com os gestores residentes na cidade de Uberlândia, e via Skype com os gestores residentes em outras localidades.

As entrevistas semiestruturadas cujos sujeitos da pesquisa foram os agricultores, foram realizadas em duas etapas, sendo que na primeira etapa, foram entrevistados os agricultores que ainda não fornecem produtos para a merenda escolar – PNAE. As entrevistas aconteceram na Feirinha Solidária da UFU, que acontece aos sábados pela manhã, no espaço físico da própria Universidade. A feira é um resultado dos projetos agroecológicos e de economia solidária do Cieps-UFU. Nela, os agricultores participantes dessa pesquisa, também incubados no Cieps, expõem seus produtos aos interessados. Esse grupo espera conquistar capacidade para fornecer produtos agroecológicos para a merenda escolar.

Na segunda etapa, foram entrevistados os agricultores que fornecem produtos para a merenda escolar - PNAE. A maior parte do grupo pertence a COOPERAFA e um deles é componente da Associação dos Trabalhadores do P.a Nova Tangará, em que apenas esse agricultor fornece para a merenda escolar, atualmente. Os agricultores produzem intensivamente, a partir das tecnologias convencionais (adubos químicos e agrotóxicos). Como o escritório da cooperativa se situa dentro do CEASA, as entrevistas aconteceram in loco. A entrevista com o agricultor do P.a Nova Tangará foi realizada no Cieps, dado que o mesmo é beneficiário de um projeto de qualidade ambiental desenvolvido na incubadora.

Para registrar as informações das entrevistas, utilizou-se um gravador de voz. Posteriormente foram feitas as transcrições e suas conseqüentes análises. Nenhum entrevistado se recusou a participar do processo, e não se percebeu desconforto por parte de nenhum deles.

Em razão da necessidade de preservar a identidade dos participantes da pesquisa, adotou-se a identificação dos atores envolvidos no processo, na sequência que as entrevistas foram realizadas. Foi usada a denominação Gestor, seguida de um numeral de um a quatro, que corresponde ao número de gestores entrevistados, ficando da seguinte forma (Gestor 1 etc.). A mesma caracterização foi adotada para as entrevista realizadas com os agricultores (Agricultor 1 etc.).

Destarte, com os dados necessários para conduzir o estudo, buscou-se analisar as entrevistas, com o objetivo de compreender as dificuldades que as IFEs enfrentam para adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar para suprir sua merenda escolar, e também entender as expectativas de ganhos e perdas com a participação no PNAE para os beneficiários fornecedores.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A literatura sobre compras públicas revisada nesta dissertação aborda, em quase sua totalidade, valores com característica exclusivamente econômica ou assuntos utilitaristas. Poucos trabalhos, como o de Saraiva et al (2013), abordam questões de interesse público, como a compreensão do dever de se praticar estratégias de consolidação do vínculo entre os órgãos públicos e os agricultores familiares no sentido de fortalecer o processo de compras de gêneros de alimentação para a merenda escolar da agricultura familiar. O uso do poder de compra do governo, orientado para os interesses públicos, parece não ser tão evidente.

Compreendemos a melhoria do interesse público nas compras governamentais como o uso do poder de compra do governo objetivando o bem-estar social, a sustentabilidade, a geração de emprego, a segurança das minorias e a inclusão social. A administração pública organiza seus processos de compra de uma maneira que causa impacto significativo na capacidade de participação dos agricultores. Em síntese, significa utilizar as compras públicas considerando a geração de valor público. Com esse espírito, a seguir serão apresentados os resultados da pesquisa realizada para esta dissertação.

4.1 O processo das compras públicas

Nesta subseção, vamos buscar responder aos objetivos específicos a) e b) desta dissertação, investigando e identificando, embasados no ponto de vista dos gestores, os processos de compras, realizados pelas IFEs para a aquisição de produtos da agricultura familiar, e analisar os limites e desafios que as IFEs têm que enfrentar para organizar procedimentos de compras da agricultura familiar. Para tanto, foram retratados os dados da pesquisa realizada com 04 gestores públicos, servidores das Instituições Federais participantes do estudo, compreendendo os aspectos institucionais, os aspectos sobre o PNAE e os aspectos legais, sob a ótica de cada gestor.

A finalidade da licitação pública é mais do que um procedimento administrativo que supre a administração com bens, serviços e obras necessárias ao seu funcionamento. Ela deve, também, orientar a implantação de políticas públicas que tenham como resultados padrões de consumo e produção que atendam ao interesse público e que vise uma sociedade mais justa e igualitária.

4.1.1 Aspectos Institucionais

O processo de compras públicas movimentava valores significativos no contexto econômico brasileiro. A Lei 11.947/2009 inovou, garantindo que, no mínimo, 30% dos recursos enviados pelo FNDE, para custear o PNAE, seriam investidos na aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar.

Questionados sobre desde quando os órgãos recebem orçamento do PNAE, os Gestores 2 e 3 informaram que, desde 2012, suas respectivas Instituições recebem o orçamento do PNAE; o Gestor 1 não soube informar; e o Gestor 4 acredita que sua Instituição pode ter começado a receber em 2012. Uma das Instituições participantes, segundo o Gestor 2, recebia antes de 2012, mas de uma forma singular: o orçamento do PNAE era repassado para a Prefeitura da cidade, que efetivava as compras da merenda escolar, e entregava no almoxarifado da Instituição.

Pesquisando a legislação, não encontramos razão lógica para que as Instituições Federais de Ensino, objeto desta pesquisa, começassem a receber o orçamento do PNAE apenas em 2012, haja vista que a Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, estendeu o Programa para toda a rede pública de educação básica, inclusive para a Educação de Jovem e Adulto, Programa Mais Educação, Atendimento Educacional Especializado.

Questionados sobre a quantidade de alunos atendidos com este orçamento, o valor do orçamento recebido no exercício de 2016 e se esse orçamento foi suficiente para atender a demanda, as respostas obtidas estão retratadas no Quadro 6.

Quadro 6 – Questões aplicadas a gestores participantes da pesquisa

PERGUNTAS	Gestor 1	Gestor 2	Gestor 3	Gestor 4
Qual o número de alunos atendidos por esse orçamento?	320 alunos	661 alunos	1000 alunos	901 alunos
Qual o valor que o seu Órgão recebeu de orçamento do PNAE em 2016?	R\$ 47.520,00	R\$ 108.720,00	R\$ 95.520,00	R\$60.940,00
O valor recebido foi suficiente para custear a merenda escolar? Foi necessário complementação do Órgão?	O valor foi insuficiente, sendo complementado com orçamento de custeio do Campus	O valor recebido não foi suficiente para compra da merenda escolar, o Campus usou seu orçamento de custeio	O valor não foi suficiente para custear as despesas e por isso o campus complementou com orçamento de custeio	O valor repassado pelo FNDE não foi suficiente, a Escola teve que fazer um complemento

Fonte: Elaborado pela autora.

Em conformidade com as respostas obtidas dos gestores públicos participantes desta pesquisa, constantes no Quadro 6, percebe-se que os valores recebidos do FNDE para custear a merenda escolar são insuficientes para atender suas demandas.

A Lei nº 11.947/2009 define que no mínimo 30% do montante recebido do PNAE tem que ser gasto adquirindo produtos da agricultura familiar, preferencialmente local. Os valores retratados no Quadro 06 correspondem aos 100% recebidos pelas Instituições, e não foi suficiente para a aquisição de gêneros para merenda escolar. Todas tiveram que utilizar seu próprio orçamento para complementar os valores. Embora o PNAE seja um programa de caráter suplementar, seria pertinente uma reavaliação de valores per capita repassados, uma vez que o orçamento de custeio das Instituições Federais de Ensino, em sua maioria, não é suficiente para atender suas necessidades, o que pode vir a comprometer o objetivo final das instituições de ensino, que é a educação.

Os valores repassados pelo FNDE são por dia letivo e, segundo o Art. 24, inciso I da Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o ano letivo é de no mínimo 200 dias. Assim, se dividirmos os valores recebidos, pela quantidade de alunos, e na sequência dividirmos o resultado dessa conta pela quantidade de dias letivos, temos o valor per capita aproximado recebido em 2016 pelas Instituições que fizeram parte da pesquisa para custear a merenda escolar:

Quadro 7 - Valores Recebidos x Quantidade de Alunos x Dias Letivos

Per capita	Gestor 1	Gestor 2	Gestor 3	Gestor 4
Aluno/Dia	≅ 0,75	≅ 0,83	≅ 0,48	≅ 0,34

Fonte: Elaborado pela autora.

Constata-se com essa básica conta matemática, o quanto os valores per capita recebidos estão aquém das necessidades, haja vista as ponderações feitas pelos gestores públicos sobre a necessidade de utilizar seu orçamento de custeio⁵ para complementar a aquisição de gêneros de alimentação para suprir a merenda escolar.

A Constituição Federal garante em caráter definitivo o direito à alimentação, transporte, e assistência à saúde a todos os alunos matriculados na rede básica de ensino, por intermédio de um programa suplementar de alimentação escolar, que deve ser ofertado pelos governos dos três entes da federação (BRASIL, 1988).

⁵ Orçamento de custeio serve para custear despesas com a manutenção geral da Instituição, fazer aquisições de material de consumo, contratações de serviços de terceiros, de pagamento de pessoal, exercício anterior, restos a pagar (BRASIL, 2017b)

Por meio do FNDE, o PNAE é o programa federal que sustenta esta demanda. A base de dados dos cálculos dos valores repassados pelo PNAE aos entes da federação são os dados estatísticos da população de alunos, registrados em caráter obrigatório, no banco de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A análise é processada considerando o número de alunos, seus perfis e o tempo dos mesmos na escola. O PNAE disponibiliza diferentes valores para atender as pluralidades étnicas, as diferentes faixas etárias e as diferentes situações de fragilidade social existentes no país (BRASIL, 2016a). Isso pode justificar as diferenças de valores recebidos pelas IFEs analisadas.

4.1.2 Aspectos Sobre o Programa PNAE

Questionados se a Instituição já executou uma chamada pública, os Gestores 2 e 4 responderam que suas Instituições executaram e foram bem sucedidas, o Gestor 1 disse que sua Instituição lançou o processo de chamada pública, mas não foi bem sucedida, e o Gestor 3 disse que sua Instituição ainda está organizando seu primeiro processo.

O Gestor 2 atribui o sucesso obtido nas compras

principalmente porque antes da publicação da Chamada fizemos uma pesquisa de quais produtos os agricultores familiares produziam no município e região. A parceria com a prefeitura municipal, que já estava executando as Chamadas Públicas, ajudou no sentido de que os agricultores já estavam conhecendo e confiantes no programa. (Gestor 2).

O Gestor 4 disse que os primeiros processos de chamada pública foram difíceis, mas que depois dos devidos ajustes, os processos fluíram. Em 2015 tiveram um problema de cunho jurídico. Resolveram as pendências e os editais foram lançados resultando em êxito dos processos. O Gestor 1 explicou que sua Instituição realizou chamada pública em 2015, mas não conseguiram efetivar a contratação, porque a licitante vencedora não apresentou a documentação necessária. O Gestor 3 informou que vários fatores corroboraram para a não execução do processo de chamada pública, destacando entre eles a reorganização interna que a Instituição está passando, e também o fato de sua localização ser numa fazenda, na qual existe produção de hortaliças (portanto, produzem praticamente tudo o que poderia ser adquirido dos agricultores familiares locais).

Percebe-se o comprometimento dos atores envolvidos nos processos, ainda que seja necessária uma maior conscientização, no sentido de minimizar as dificuldades na conciliação das duas legislações que regem as compras públicas da agricultura familiar, sejam elas, a Lei

8.666/1993 e a Lei 11.947/2009, garantindo que os processos de chamada pública aconteçam satisfatoriamente.

Nos questionamentos sobre a quantidade de produtores que participaram do processo de chamada pública, e se eram produtores individuais ou participavam de organizações coletivas, os gestores que executaram chamadas públicas responderam que os participantes dos processos eram todos componentes de associações e/ou cooperativas. O Gestor 2 informou que, recentemente, além de uma cooperativa e uma associação que participam dos processos, conseguiram adesão de oito produtores individuais. O Gestor 4 afirmou que produtores individuais nunca compareceram às chamadas e apenas uma cooperativa tem atendido às aquisições da agricultura familiar da IFE.

Neste sentido, é preciso desenvolver mecanismos que propiciem a participação de um maior número de produtores e suas organizações nos processos de chamada pública, de modo a contribuir com o desenvolvimento da agricultura familiar local.

Indagados sobre o tipo de gêneros de alimentação que as Instituições adquiriram ou pretendem adquirir da agricultura familiar, o Quadro 8, sintetiza as respostas obtidas.

Quadro 8 – Alimentos adquiridos ou com pretensão de aquisição

INSTITUIÇÕES	PRODUTOS
Gestor 1	Pretendem comprar beterraba, alho cenoura, chuchu, repolho, tomate, abóbora e cebola
Gestor 2	Compram feijão, legumes (batata inglesa, cenoura, beterraba, pepino, cebola de cabeça, mandioca, tomate e vagem - produtos orgânicos), frutas (mamão caipira, limão thaiti e maracujá) e arroz orgânico
Gestor 3	Pretendem comprar batata inglesa, beterraba, alho cenoura, chuchu, repolho, tomate, abóbora e cebola
Gestor 4	Compram verduras e frutas: abobrinha, chuchu, melancia, banana, batata inglesa, couve e outras

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se no Quadro 8 que as compras institucionais de gêneros de alimentação da agricultura familiar se concentram nos mesmos tipos de gêneros - frutas e hortaliças. Apenas as aquisições executadas pelo Gestor 2 diferem das outras duas, porque acrescentam feijão e arroz na lista de suas aquisições, o que demonstra ser possível ampliar a cesta de aquisições das compras públicas.

A amplitude do Estado, no quesito compras institucionais, pode proporcionar incentivo ao desenvolvimento da agricultura familiar local e assegurar o comércio de sua produção, logo, o mercado institucional pode se configurar num instrumento para a realização de políticas públicas que estimulem a geração de renda para as famílias em situação de

vulnerabilidade, oriunda da produção e comercialização de produtos originados da agricultura familiar (TURPIN, 2008).

Proporcionar um leque maior de opção de venda pode contribuir com a comercialização dos gêneros de alimentação da agricultura familiar, e ainda, com o fortalecimento sustentável do setor.

4.1.3 Aspectos Legais

Os recursos federais transferidos pelo FNDE para a merenda escolar são regulamentados pela Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013. Essa Resolução determina que a aquisição de gêneros de alimentação da agricultura familiar seja executada por meio de Chamada Pública, modalidade de compras, que difere das previstas na Lei 8.666/1993.

Questionados sobre a Descrição das etapas do processo de compras denominado Chamada Pública, as respostas obtidas foram resumidas no Quadro 9.

Quadro 9 – Síntese das etapas das chamadas públicas das IFEs pesquisadas

	ETAPAS DA CHAMADA PÚBLICA
Gestor 1	Divide-se em 2 fases: Fase interna: Termo de referência; Justificativa; Especificações do objeto e dos materiais a serem licitados; Condições e local de entrega; Penalidades; Cotação de preços; Dotação orçamentária e Elaboração do edital Fase externa: Divulgação da licitação; Fase de proposição e abertura da proposta; Habilitação, julgamento e deliberação
Gestor 2	Pesquisa de preços para formação do preço de compra pela Instituição; Publicação e divulgação da Chamada Pública; Abertura dos envelopes e classificação dos vencedores de acordo com as regras da Resolução nº 4 de 2015 do FNDE; Contratação dos agricultores fornecedores; Emissão de notas de empenho; Recebimento das mercadorias; Recebimento de notas fiscais e pagamento
Gestor 3	Ainda não executou chamada pública. Mas, no processo que está sendo estruturado pretende seguir os passos: Identificar os produtos necessários para a merenda escolar; Pesquisa de preços; Dotação orçamentária; Elaboração do edital; Publicação e divulgação da Chamada Pública; Abertura dos envelopes e classificação dos vencedores; Assinatura do contrato que estabelece o cronograma e locais de entrega dos produtos; Emissão de notas de empenho; Recebimento das mercadorias; Recebimento de notas fiscais e pagamento
Gestor 4	Saber qual o orçamento do PNAE você tem para gastar – ver o valor e pegar 30 % para a chamada pública; Planejamento da merenda escolar; Listar os itens que precisa para a merenda escolar e ver quais que os agricultores familiares conseguem atender; O objeto da chamada; A documentação que vem do FNDE; Elaborar o edital da chamada pública; Abrir processo e mandar para a procuradoria, para obter parecer; No processo tem que constar os orçamentos, de onde tirou o valor unitário; Publicar o edital no DOU e no Estado; Marca-se o dia de abrir as proposta, é apresentado o envelope de habilitação e depois o envelope com a proposta

Fonte: Dados da pesquisa.

Nos editais de Chamada Pública, em conformidade com o Parágrafo Único do art. 17 do Decreto nº 8.293/2014, deve conter a lista de gêneros alimentícios a ser adquirida, a quantidade, a descrição dos produtos, local de entrega, critérios de seleção dos beneficiários ou organizações fornecedoras, condições contratuais e lista de documentos necessários para habilitação.

Isto posto, percebe-se que cada Instituição pesquisada usa uma metodologia distinta na condução de seus processos de Chamada Pública, porém é possível identificar, pelas respostas, que todas utilizam os critérios mínimos estabelecidos pelo Decreto nº 8.293/2014. Esta maneira de fazer aquisição de alimentos é relativamente nova para as IFEs, e possivelmente seus setores de compras não estão acostumados com a sua execução, o que pode justificar esta distinção metodológica na operacionalização das Chamadas Públicas.

Quando questionados sobre as dificuldades encontradas para operacionalizar as compras de gêneros alimentícios dos agricultores locais, e ainda do ponto de vista legal, como eles veem a o processo de chamada pública, as ponderações apresentadas, ora convergem e ora divergem entre si, conforme dados sintetizados no Quadro 10.

Quadro 10 - Dificuldades e legislações sobre chamada pública, sob a ótica das IFEs

	A visão legalista e as dificuldades de operacionalizar o processo de chamada pública
Gestor 1	Considerou o processo relativamente simples, que as dificuldades encontradas foram conseguir interessados em participar do processo, e em executar o processo, por se tratar de algo novo, que a Instituição ainda não tinha operacionalizado. Considera o pregão eletrônico mais prático e eficiente para a Administração Pública fazer estas aquisições
Gestor 2	Alegou que sua Instituição não teve muitas dificuldades porque na região existem muitos agricultores familiares, o mais difícil foi convencê-los a produzir de maneira programada e a vender para órgãos públicos. Entende a Chamada Pública como um instrumento de uma política pública de incentivo, de fundamental importância para os Agricultores Familiares
Gestor 3	Posicionou-se dizendo que acredita que, embora a legislação seja essencial no incentivo aos agricultores, ela falha quando não considera as realidades e situações locais, concluindo que, como ainda não realizou nenhuma chamada pública, não é possível precisar se existe ou não dificuldade na sua operacionalização. E acredita também, que a Chamada Pública como um mecanismo de uma política pública que incentiva a Agricultura Familiar
Gestor 4	Na sua concepção, a burocracia atrapalha o processo, em razão da quantidade de documentos que os agricultores familiares precisam apresentar para participar do certame, e que, teoricamente o processo de Chamada Pública é bonito, mas precisa ser mais bem estruturado, pois da maneira que é executado, não é eficiente e, como não tem fiscalização efetiva, surgem os atravessadores

Fonte: Dados da pesquisa.

Os Gestores 2 e 3 entendem a Chamada Pública como um instrumento de uma política pública de incentivo, de fundamental importância para os Agricultores Familiares.

Ressaltando a relevância da Chamada Pública, o Gestor 2 afirma que:

fundamental importância para a melhoria da alimentação das crianças e jovens estudantes e de fundamental importância para o desenvolvimento regional e sustentável, visto que o agricultor familiar lida com a terra de forma totalmente diferente (mais respeitosa) que os agricultores e empresários do Agronegócio (GESTOR 2).

Em relação à operacionalização das Chamadas Públicas, percebe-se que as dificuldades apresentadas pelos Gestores relacionam-se às especificidades e à novidade dessa abordagem de compras públicas. Esta modalidade de compra não é tão corriqueira quanto as demais modalidades prevista na Lei nº 8.666/1993. Para lidar com estas dificuldades, uma alternativa seria as Instituições se organizarem para trabalhar com um planejamento antecipado, pois, no momento que começarem as dificuldades no processo de execução, o setor de compras teria tempo hábil para resolver os problemas.

Foi questionada a opinião sobre as leis que regem as compras públicas e as leis que regem as compras públicas da agricultura familiar, no quesito operacionalidade, as respostas foram

as leis que regem as compras públicas são ineficientes e extremamente burocratizadas. É um processo dispendioso e que, não assegura a moralidade em diversas instâncias. (Gestor 1).

acredito que a operacionalidade da Chamada Pública é quase perfeita para o fim a que ela foi implementada, talvez precisando apenas de alguns ajustes. (Gestor 2).

sobre as compras públicas é que existem muitas leis, decretos, normativas, orientações, etc. o que causa certa confusão e dúvidas na sua aplicação. Deveria ocorrer um enxugamento e ao mesmo tempo se criar mecanismos tecnológicos para facilitar sua aplicabilidade. Também se faz necessário que os servidores sejam capacitados na operacionalização. Com relação as compras públicas da agricultura familiar, pra mim trata-se de mais uma lei, dentre várias outras que tem boa intenção, mas que não alcança o seu objetivo, visto que não propicia ou permite sua aplicação e controle. (Gestor 3).

enquanto o governo não fizer parceria com órgãos, com a iniciativa privada, usar o povo para ajudar a fazer, não vai ter solução. Quer fazer, mas é tudo através de política, eu não vejo uma solução enquanto não se colocar nas cabeças que precisa pegar grupos, pegar pessoas estruturadas para dar estruturação, pegar órgão estruturado para dar estruturação a agricultura familiar, porque o que falta é estruturação. (Gestor 4).

As Chamadas Públicas trouxeram uma nova visão para os gestores públicos sobre compras institucionais da agricultura familiar. No intuito de atender aos quesitos legais estabelecidos pelo art. 14 do PNAE, é necessário que os Órgãos Públicos se ajustem à nova sistemática de operacionalização das compras públicas da agricultura familiar. Nas respostas obtidas ao questionamento, nota-se um descontentamento geral dos Gestores 1, 3 e 4, ao falarem sobre as legislações que sustentam as compras para a alimentação escolar. Eles demonstram frustrações com o alcance destas leis e com a operacionalização do processo, uma vez que não conseguem alcançar o produtor rural.

Apenas o Gestor 2 está confortável com a operacionalização deste mecanismo, instituído pela Lei 11.947/2009, mas isto se explica em função de sua Instituição estar localizada numa região onde existem muitos agricultores familiares. Não obstante, as IFEs 1 e 3 também se situam numa região que possui um número significativo de agricultores familiares, o que nos leva a considerar a possibilidade de que a questão seja de proximidade institucional com os produtores da merenda escolar.

4.1.4 Síntese sobre o posicionamento dos gestores

São poucos os trabalhos publicados que discutem a investigação prática e abrangente sobre os impactos da ação de compras para a realidade da agricultura familiar local, o que deve refletir as dificuldades em comprar, relatadas na pesquisa para esta dissertação. Dentre as quatro IFEs analisadas, apenas duas conseguiram efetivar suas compras, as outras duas, estão se estruturando para fazê-lo. Fortalecer o elo entre os agricultores familiares e os órgãos públicos é fundamental para a obtenção de resultados positivos nos processos de compras.

As dificuldades apresentadas estão relacionadas à oferta de produtos, que é restrita em sua maioria a frutas e hortaliças, e aos entraves da legislação (conforme descritos em 4.1.3), em razão da complexidade do processo de compras públicas e das determinações definidas pela Lei nº 8.666/ 1993.

A próxima seção irá apresentar o resultado das pesquisas efetivadas com os agricultores familiares que já participam do PNAE e também dos que ainda não participam, e entender suas dificuldades.

4.2 Os agricultores e a oferta para o PNAE

Vamos analisar, nesta subseção, o objetivo específico c) desta dissertação, que é identificar as dificuldades que os agricultores e empreendedores familiares têm de se organizar para atender as demandas dos órgãos públicos, e buscar respostas satisfatórias que possam ajudar as partes interessadas nesta empreitada, qual seja, os órgãos públicos e os agricultores familiares. Para estabelecer informações coesas e necessárias na análise do objetivo acima elencado, foram entrevistados onze agricultores, sendo que cinco deles ainda não participam do PNAE, buscando entender questões sobre o agricultor, e questões sobre o PNAE no que tange a participação ou não no programa. Estas questões serão analisadas sob a visão do produtor rural.

4.2.1 Questões sobre o Agricultor

Antes de buscarmos compreender as questões sobre o programa, no que diz respeito aos agricultores familiares, é pertinente conhecer algumas características do ambiente socioeconômico no qual eles estão inseridos. Para tanto foram pesquisados alguns dados referentes ao perfil dos agricultores, por meio de entrevistas semiestruturadas.

O primeiro dado apresentado refere-se à quantidade de membros das onze famílias dos agricultores envolvidos nesta pesquisa, que somam um total de 60 pessoas, que direta ou indiretamente estão envolvidas com as atividades de plantar, colher e entregar os produtos.

Os agricultores familiares se localizam, em sua maioria, em áreas de até 20 hectares, o que corresponde a um módulo fiscal do município de Uberlândia-MG, cujo valor é fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em conformidade com a Lei nº 6.746 de 10 de dezembro de 1979. Tendo em vista que a definição legal de Agricultor Familiar prevista no art. 3º da Lei nº 11.326/2006 leva em consideração a ocupação de área de até 4 módulos fiscais, temos toda a amostra pesquisada enquadrada na definição legal, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição dos Agricultores de acordo com o tamanho da propriedade

Tamanho da propriedade	Famílias	Percentual (%)
Até 01 hectare	1	10
De 02 a 10 hectares	4	40
De 11 a 20 hectares	3	30
De 21 a 30 hectares	1	10
De 31 a 40 hectares	-	-
41 hectares ou mais	1	10
Total	10	100

Fonte: Dados da pesquisa

Os dados da Tabela 1 demonstram que 100% dos agricultores familiares participantes desta pesquisa classificam-se no estrato de agricultores familiares, isto é, propriedades de até 04 módulos fiscais. No Brasil, esse estrato abriga um número significativo de pessoas em situação de pobreza.

Neste contexto, direcionar os recursos para aquisição de gêneros de alimentação para a merenda escolar da agricultura familiar local, fortalece a ideia de que canalizar as políticas públicas para este segmento pode propiciar o alcance de um público que precisa da intervenção do Estado.

No que diz respeito ao questionamento sobre o que é cultivado na propriedade, o Quadro 11 apresenta os itens produzidos.

Quadro 11 - Alimentos produzidos pelos agricultores

PRODUTOS	QUANTIDADE DE PRODUTORES	PRODUTOS	QUANTIDADE DE PRODUTORES
Mandioca	3	Cebolinha	5
Milho	1	Maracujá	1
Feijão	1	Cenoura	2
Banana	5	Beterraba	2
Limão	2	Abóbora	1
Manga	3	Laranja	2
Goiaba	1	Couve Flor	1
Batata doce	1	Mamão	2
Jurubeba	1	Rabanete	1
Alface	5	Brócolis	1
Couve	6	Abobrinha	1
Almeirão	3	Tomate	1

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebe-se que os produtos que mais se destacaram na produção familiar foram as hortaliças, e logo depois as frutas, legumes e grãos. A maioria dos produtores que participam do PNAE, além de entregar seus produtos para o programa, também comercializam no Ceasa, uma vez que fazem parte da COOPERAFA, cuja sede se situa no espaço físico do Ceasa, exceto o Agricultor 10, que faz parte da Associação dos Moradores do PA Nova Tangará. No presente momento, esse Agricultor só comercializa no PNAE, mas futuramente pretende entrar em algum mercado paralelo, tipo sacolão e também trabalhar com o "picadinho" (realizar processamento mínimo) para entregar em restaurantes. Já os que não participam do programa, comercializam seus produtos orgânicos na Feirinha Solidária da UFU, organizada pelo Cieps.

Ampliar a abrangência das compras institucionais para merenda escolar pode contribuir para o crescimento econômico do município, consolidar o desenvolvimento social e melhorar as condições de vida dos produtores da agricultura familiar.

No questionamento sobre a principal fonte de renda da família, e se o programa propiciou acréscimo na renda da família, dos 11 agricultores entrevistados, apenas seis deles sobrevivem da comercialização de sua produção. E é exato o grupo que participa do PNAE. Foi predominante a manifestação de que houve aumento do rendimento familiar. Cabe destacar que, ainda que o governo atrase na liberação do recurso, a entrega semanal de produtos propicia condições do agricultor constantemente ter dinheiro.

Os outros cinco entrevistados (os que não comercializam para o PNAE) têm necessidade de complementar a sua renda por meio da aposentadoria de um membro da família, das esposas que trabalham como diaristas, entre outros. Na produção familiar, os principais atores são os trabalhadores de ambos os sexos, que muitas vezes desempenham o papel de assalariados e produtores ao mesmo tempo, devido à necessidade de vender sua força de trabalho para complementar sua renda familiar. No Brasil, esta realidade impera na grande maioria das famílias de agricultores rurais, ou seja, o valor que recebem não é suficiente para sua subsistência.

A instabilidade que os agricultores enfrentam nos relacionamentos de trabalho, faz com que, muitas vezes, fiquem sem opção e acabam por aceitar valores mínimos pelos seus produtos (FERNANDES, 2015). Em algumas regiões do país, muitos trabalhadores vendem dias de trabalhos para os grandes fazendeiros em troca de materiais necessários a sua sobrevivência. Suas mulheres duplicam sua jornada de trabalho, indo fazer limpeza nas casas da cidade (BETANHO, 2008).

Portanto, analisando os dados da pesquisa, podemos inferir que o programa colabora na melhoria das condições de vida das famílias dos agricultores envolvidos no processo de produção e comercialização. Com o PNAE, os agricultores têm fonte constante de renda e podem planejar-se para viver da terra, sem precisar vender dias de trabalho precarizado. Essa inferência reforça a ideia desta pesquisadora da necessidade de se desenvolver mecanismos para propiciar a participação de um maior número de agricultores familiares nos processos de chamada pública.

Quanto às condições de uso da terra, a maioria são assentados e proprietários, conforme demonstrado no Quadro 12.

Quadro 12 – Condição de uso da terra dos agricultores pesquisados

CONDIÇÃO DE USO DA TERRA	QUANTIDADE DE AGRICULTORES	
	Participantes PNAE	Não participantes
Assentados	2	1
Proprietários	3	1
Ocupante	-	2
Arrendatários	1	1

Fonte: Dados da pesquisa.

A maioria dos agricultores componentes desta pesquisa são assentados e ocupantes e, nas legislações do PNAE, consta a obrigatoriedade de priorizar as compras institucionais de gêneros de alimentação da agricultura familiar dos assentamentos de reforma agrária. O método de aproximação com estes agricultores pode propiciar resultados positivos para os processos de compras institucionais das IFEs pesquisadas.

No quesito assistência técnica e utilização do sistema agroecológico em sua produção, os produtores incubados pelo Cieps recebem ajuda dos engenheiros agrônomos da UFU, por meio dos projetos da incubadora. Os produtores que integram a COOPERAf informaram que, se quiserem assistência, precisam contratar e, ainda, que não veem como economicamente viável utilizar o sistema agroecológico. Os Agricultores 11 e 10 (que não é integrante da COOPERAf) reforçam:

produzo evitando ao máximo produtos químicos, porém não de maneira agroecológica. Não produzo de maneira agroecológica por falta de formação e informação. (Agricultor 10).

não produzo produtos agroecológicos, pelo fato de não possuir condições, por falta de tempo e falta de maturação do mercado devido aos preços. (Agricultor 11).

Indagados se os produtos usados na alimentação familiar são cultivados na propriedade ou comprados em supermercados, obtivemos as respostas demonstradas no Quadro 13.

Quadro 13 - Aquisição de produtos para consumo

	ADQUIRIDOS SUPERMERCADO	PRODUZIDOS
Agricultor 1	Arroz e feijão	Os demais produtos consumidos são retirados do próprio trabalho
Agricultor 2	Arroz, feijão e batata	Frutas, verduras
Agricultor 3	Todo alimento consumido é comprado no supermercado	Ervas medicinais

Quadro 13 - Aquisição de produtos para consumo (cont.)		
	ADQUIRIDOS SUPERMERCADO	PRODUZIDOS
Agricultor 4	Arroz, açúcar e óleo	Os demais produtos necessários eles mesmos produzem, Ex: leite, ovo, queijo, galinha, porco, e de vez em quando uma vaca
Agricultor 5	Arroz	Os produtos utilizados para alimentação família é em grande maioria produzido na propriedade
Agricultor 6	A alimentação família é feita somente por produtos que são comprados em supermercados, não cultivando nenhum produto para consumo próprio	-
Agricultor 7	Toda alimentação é adquirida no supermercado	Banana
Agricultor 8	Compra tudo no supermercado	Banana
Agricultor 9	Compra quase no supermercado	Hortaliças
Agricultor 10	Arroz e açúcar, e outros	Os produtos da alimentação família são em grande parte da propriedade
Agricultor 11	O básico é adquirido em supermercado	Os produtos da alimentação são em grande parte produzidos na propriedade

Fonte: Dados da pesquisa.

No universo pesquisado para esta dissertação, cinco agricultores adquirem a totalidade dos seus gêneros de alimentação nos supermercados e seis deles adquirem apenas o básico: arroz, açúcar, café, feijão e etc. nos supermercados, sendo que os demais gêneros de alimentação utilizados pelas famílias, eles mesmos produzem. Esse dado é corroborado por Fernandes (2015), que em sua pesquisa aponta que a cidade de Uberlândia conta com 14 assentamentos da reforma agrária, contendo 815 famílias que, em sua maioria, produzem para o autoconsumo e comercializam o excedente, assegurando rendimento extra.

A produção para o autoconsumo é compreendida como aquela que, derivada do trabalho familiar, é consumida pela própria família, sem geração de excedente para comercialização. Embora considerada um costume do campesinato, na vida de cinco das famílias produtoras rurais componentes da amostra desta pesquisa, não encontramos eco dessa prática, preferindo adquirir seus produtos nos supermercados - exatamente do grupo que participa do PNAE. Esses agricultores estão ligados ao agronegócio que, por ser forte na região, dita as regras do mercado e pode interferir na política econômica do Brasil (FERNANDES, 2015).

Por outro lado, temos os agricultores que ainda não participam do PNAE, vinculados a Incubadora da UFU, que buscam fora das propriedades pouquíssimos itens de gêneros de alimentação. Com o auxílio de técnicos e engenheiros agrônomos da UFU, aprenderam a utilizar o sistema agroecológico no plantio, o que provocou uma assertiva modificação nos

costumes e práticas habituais de alimentação de suas famílias, uma vez que parte do que é produzido é utilizado no cardápio familiar.

Neste contexto, é possível perceber que, mesmo quando conseguirem obter êxito na participação de uma chamada pública para entrega de produtos para a merenda escolar, a preocupação com a própria segurança alimentar, utilizando produtos livres de agrotóxicos, permanecerá.

É perceptível a pouca produção de grãos na região, o que indica a oportunidade de novos segmentos de produção e comercialização, inclusive para a merenda escolar, dado que os gestores entrevistados adquirem esses produtos do comércio e não dos agricultores.

4.2.2 A Percepção do PNAE na visão dos agricultores participantes do programa

O PNAE é um programa de caráter suplementar em relação ao custeio da merenda escolar, e tem como um de seus princípios norteadores, colaborar com o desenvolvimento sustentável por meio das compras governamentais de produtos alimentícios, preferencialmente produzidos e comercializados no contexto local, para a alimentação escolar. Como um facilitador, numa perspectiva de agilizar os processos de aquisições por parte dos órgãos governamentais, e de venda por parte do agricultor familiar, a legislação do PNAE suprimiu o processo de licitação, permitindo que as aquisições ocorram por meio de chamada pública.

Para fins desta pesquisa, vamos procurar compreender o impacto do programa no cotidiano dos seus participantes, que na amostra desta pesquisa, são seis agricultores.

Os dados apresentados mostram que, de todos os agricultores entrevistados, seis entregam produtos para o PNAE, e também entregam produtos para o PAA. Cinco fazem parte da COOPERAf, um faz parte da Associação dos Moradores do PA Nova Tangará.

Destaca-se a existência de uma família de agricultores que participa do programa PNAE e PAA indiretamente. Tendo em vista que eles ocupam área que não possui Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), acabam escoando seus produtos por outro agricultor que possui DAP, que entrega a produção como se dele fosse, o que caracteriza atravessamento. Essa família produz e comercializa no sistema agroecológico na Feirinha Solidária da UFU e entrega o excedente ao PNAE por meio de outro produtor no assentamento.

De cada família que participa do PNAE, no mínimo duas pessoas estão envolvidas com o processo de produção e comercialização dos produtos. A maioria dos agricultores participa do programa PNAE desde que a COOPERAf foi fundada, em outubro de 2011. O

Agricultor 9 começou a participar em 2012, e o Agricultor 10 ingressou em 2014, via Associação Nova Tangará. Dessa organização, participam 153 famílias de agricultores.

Questionados sobre como tomaram conhecimento do PNAE e por que começaram a participar, as respostas convergiram. Os agricultores tomaram conhecimento por meio da Secretaria de Agricultura da Prefeitura Municipal e da própria organização de trabalhadores e começaram a participar por razões apontadas nos depoimentos:

ser uma boa maneira para a distribuição e comercialização de produtos, pois é comprado em grandes quantidades, facilitando assim a venda dos produtos. (Agricultor 6)

A princípio o mercado, oferta de procura, segundo porque você vende preço de varejo como se fosse atacado. (Agricultor 8).

por expansão de mercado, abrir novos mercados do produtor. (Agricultor 9).

devido a condições financeiras. (Agricultor 10).

por possuir venda garantida, e possui preço médio de venda, além de garantir uma renda extra. (Agricultor 11).

Percebe-se que a maioria das motivações dos agricultores estão relacionadas às práticas do agronegócio (comercialização em grandes quantidades, garantia de preços). Essa inferência está corroborada na detecção do próprio modo de produção, que está baseado na monocultura. No entanto, também aparecem fatores relacionados à sustentabilidade dos agricultores, como a garantia de venda e a geração de trabalho e renda no campo.

O PNAE surgiu oportunizando ampliar a produção e a diversificação da oferta local de alimentos. No entanto, em relação aos agricultores entrevistados, não causou o efeito de diversificar, conforme depoimentos:

A partir do programa houve um aumento da produção em média de 70%, pois há uma garantia de compra. Não houve uma diversificação da produção, apenas um aumento. (Agricultor 10).

A partir do programa houve um aumento da produção, porém sem diversificação da mesma. (Agricultor 6).

Ainda que o mercado institucional de alimentos estimule a diversificação, em razão da necessidade das escolas em prol dos cardápios elaborados, percebe-se que isto não aconteceu. Houve um aumento da produção, mas não houve a diversificação, e isto pode se configurar um fator que causa atrasos nos processos de aquisições de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

Os componentes no âmbito desta pesquisa se dividiram em dois grupos: o grupo que participa de cooperativas e associações e que, além de entregarem produtos para o PNAE, comercializam no Ceasa, e o grupo que não operacionaliza nenhuma destas duas situações, cujos produtos são comercializados na Feirinha Solidária promovida pela UFU. No caso do primeiro grupo, os agricultores praticamente produzem um tipo de variedade, e é visível perceber o elo com o agronegócio, no qual, em função do processo de modernização da agricultura, aumentam o uso de insumos para o controle de pragas, no cultivo do solo, e utilizam a monocultura, com a finalidade de possibilitar a produção extensiva, predominando a maximização do lucro e da produção. Logo, eles não produzem para o autoconsumo.

No caso do segundo grupo, em função da parceira existente com o Cieps, a dinâmica operacional da produção agrícola enveredou pelos caminhos da agroecologia, produzindo em pequenas quantidades, porém a produção final é altamente diversificada. Além da produção livre de agrotóxicos, a agroecologia objetiva assegurar a permanência das famílias no campo, a preservação dos recursos naturais e, principalmente, a autonomia dos agricultores que vendem seus produtos sem depender de atravessadores.

Neste sentido, é cabível promover uma forma de orientação e formação destes agricultores agroecológicos, para que os mesmos participem dos processos de chamadas públicas promovidas pelos órgãos públicos, considerando que seus produtos são extremamente benéficos para a merenda escolar e, além disso, o outro fator motivacional para esta participação, é que a legislação prevê pagamento de um acréscimo de até 30 % para produtos agroecológicos ou orgânicos, em conformidade com o disposto no § 1º do art. 17 da Lei nº 12.512/2011.

A ampliação da produção figura como um primordial fator de investimento que os agricultores fizeram nas propriedades. Com o recurso resultante da comercialização dos produtos oriundos desta ampliação, foi possível fazer aquisições de implementos agrícolas, carretas para transportar os produtos, reformas nas propriedades, melhoria das pastagens, entre outras. É oportuno destacar que apenas um agricultor não entendeu ser necessário fazer melhorias na propriedade, informando que investe apenas o necessário para que a produção se mantenha.

Quanto ao tempo dedicado à produção, a maioria dos agricultores responderam que dedicam, em média, 12 horas diárias de trabalho, uma vez que o cultivo requer acompanhamento, e esse acompanhamento é realizado sem levar em consideração finais de semana e feriados, como é evidenciado no depoimento do Agricultor 8, que afirma: “Trabalho de segunda a segunda”. O fator essencial para esta jornada ímpar é a garantia de entrega dos

alimentos, dadas às condições em que muitos deles produzem, juntando ao fato de ser produção de produtos perecíveis, e em escala.

Também foi questionado se, a partir da inserção no Programa, houve aumento da necessidade de mão de obra para garantir a produção em quantidade e tempo hábil, e como a situação foi resolvida. A maioria dos agricultores que participam do PNAE (3) indicou que houve necessidade de aumentar a mão de obra, mas que a própria família "deu jeito", aumentando as horas de trabalho ou incorporando novos membros da família ao trabalho. Encontramos na pesquisa dois agricultores que contrataram mão de obra externa à família e à propriedade. Constatou-se que isto se deve ao fato de produzirem em maior escala que os demais. Identificou-se ainda outro agricultor que garantiu o aumento de mão de obra através de parcerias de apoio mútuo: quando precisam, os amigos se juntam e apoiam a produção, ora num lote, ora em outro. Esta parceria não implica ônus financeiro. Ocorre normalmente entre vizinhos, parentes e amigos. A retribuição acontece quando o outro precisar. Essas parcerias são denominadas *mutirões* ou *puxirões* (BETANHO, 2008).

Na entrevista realizada com esse agricultor, ficaram patentes os sólidos relacionamentos entre vizinhos, quase sempre parentes, ou que possuem sociedade na terra. Estas afinidades estreitam os laços de amizade e contribuem para se ajudarem mutuamente nas atividades do dia a dia dos trabalhos agrícolas, e também com a questão da logística. Muitas vezes, na entrega dos produtos, quando moram próximos, eles reúnem os produtos em um único veículo. Entre os vizinhos participantes do PNAE, existem muitas trocas de experiências e informações, principalmente questões sobre o programa, sobre preço, pagamento e outros fatores.

Na capacidade de discernimento dos agricultores, as cooperativas e associações são extremamente importantes para todos, tanto para conseguir novos mercados, quanto para fazer a intermediação com o programa, conforme depoimentos abaixo:

Considero muito importante a cooperativa para a mediação com o programa, pois foi através dela que começamos a participar do mesmo. (Agricultor 6).

A cooperativa é importante para intermediação com o programa. (Agricultor 11).

A cooperativa é necessária, pois sem ela não há como negociar. (Agricultor 10).

Os relatos dos agricultores acima comprovam o quanto confiam na organização e exaltam seu mérito na operacionalização do programa, enquanto que no relato abaixo, o

agricultor solidifica a importância da organização em propiciar novas oportunidades de mercado: “é muito importante, a cooperativa é importante, é através dela que a gente consegue abrir mercados e sempre com oportunidades novas” (Agricultor 9).

A organização é responsável pelo planejamento e organização de toda documentação legal necessária para o acesso ao mercado institucional e outros mercados, além da logística de transporte dos produtos. Isto fica evidente no relato do Agricultor 8, quando diz que a cooperativa “É uma solução *pra nós* (sic)”.

Questionados se a partir do programa houve melhora na alimentação da família, e se algum produto novo foi incluído na alimentação da própria família desde que iniciaram a comercialização com o PNAE, cinco agricultores não relataram nada em relação à melhoria ou inserção de novos produtos em suas alimentações. Para apenas um agricultor houve melhoria e inserção de novos alimentos em suas refeições diárias.

Destaca-se o posicionamento da família de agricultores que participa do PNAE na condição de fornecedora terceirizada (já relatada no início da seção). Ela trabalha a partir dos princípios da agroecologia. Segundo o Agricultor 4, não houve inserção de novos produtos na alimentação, o que houve foi melhoria dos produtos que já produziam, uma vez que agora não mais utilizam agrotóxicos. Associando a qualidade da alimentação com a saúde da família, afirmou: “A gente usava uma série de remédio, mas depois que usamos produtos orgânicos, não usa mais, eu tinha síndrome do pânico, meu irmão sarou do câncer, o médico até falou ele tá bem, bom mesmo tá até ajudando nós na horta” (Agricultor 4).

Ao perguntar se, a partir das exigências do mercado institucional, conseguem produzir tudo o que entregam para o PNAE ou se existia a necessidade, mesmo que momentânea, de comprar produtos de terceiros para assegurar a entrega para o programa, a maioria afirmou que produzem até mais do que o necessário e, na maioria das vezes, eles têm que buscar outras formas de comercializar para não perder os produtos excedentes. Nas raras situações em que necessitam complementar a produção, eles buscam os produtos que faltam dentro da própria comunidade (por exemplo, dentro do assentamento ou com outros membros da organização). Os produtores têm a responsabilidade de entregar o produto para a cooperativa/associação, e as organizações são as responsáveis pela entrega nas escolas, e se for necessário realiza a redistribuição das cotas de produção.

Em duas entrevistas apareceu expressamente a figura do atravessador. Além da já citada família de Agricultores que, por não possuir DAP, entrega para terceiros, outro Agricultor informou que, quando precisa completar a quantidade de produtos para entrega, procura na vizinhança e compra sua produção, aplicando uma deflação de 20% sobre o preço

do produto relacionado nos editais de chamada pública. Portanto, esse agricultor ganha sobre o trabalho de seus iguais.

Nota-se que a compra institucional de alimentos tem perfil inclusivo para os agricultores familiares locais, com abrangentes oportunidades de melhoria de renda. No entanto, questões de organização da produção e formação para o acesso de outras famílias ao PNAE parecem essenciais para evitar a perpetuação da exploração de um agricultor por outro, nos casos de atravessamento.

4.2.3 A Percepção do PNAE na visão dos agricultores não participantes do programa

A Lei 11.947/2009 trouxe oportunidade de estabelecer relação entre a produção e o consumo, como resultado estratégico de segurança alimentar e nutricional proporcionado aos alunos da rede básica pública e filantrópica do país, visando contribuir com a aprendizagem e com o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis. No entanto, o acesso ao programa só é permitido aos agricultores familiares portadores da DAP - portanto, os agricultores que ocupam terras sem título de posse, ou meação (por exemplo, os agricultores acampados e os ocupantes das áreas coletivas dos assentamentos) ficam à margem do programa. Dos agricultores entrevistados, tivemos dois nessa situação.

A política pública voltada para a agricultura familiar fortalece a atuação dos agricultores e considera que os mesmos produzem gêneros de alimentação de qualidade, e ainda que eles têm o direito de participar da política e comercializar seus produtos, por meio de chamadas públicas, dispensando os processos de licitações. Em contrapartida, esta política apresenta limites e dificuldades, fazendo com que os processos de chamadas públicas não sejam concluídos de forma satisfatória.

Uma das dificuldades apontada pelos agricultores e encontrada nas respostas, por meio da análise dos dados desta pesquisa, diz respeito exatamente a obtenção da DAP. Quando questionados sobre as dificuldades de participar do programa PNAE, esta resposta foi obtida de todos os agricultores que ainda não participam do programa. Entendem que a inserção no programa poderia trazer muitos benefícios a todos, mas, como não participam e não têm muitas informações de como participar, apontam a DAP como um dos fatores relevantes a sua não participação. Isto fica explícito nos depoimentos abaixo:

Como participante do PNAE há uma esperança de melhorias nas condições da família, pois é produzido apenas o que é comercializado, então não há a perda que ocorre nas feiras, programando o que é produzido. (Agricultor 5).

Ah, com certeza não só pra mim, mas, pra comunidade inteira né, seria uma fonte de renda que ajudaria bastante nossas famílias porque inclusive lá no nosso acampamento tem muita gente que tem dificuldade com água, por exemplo, precisa do dinheiro pra comprar as mangueiras né pra puxar água né, então assim a gente precisa da chuva se não chove a plantação não cresce morre tudo né. (Agricultor 1).

Outro fator importante apontado como dificuldade, diz respeito à logística. Nem todos têm carro, e alegam não saber como farão a entrega dos produtos, caso consigam ingressar no programa. Entendemos que essa manifestação de preocupação se refere ao fato de que eles terão que pagar fretes, o que aumentará os custos de produção e distribuição, e reduzirá a parcela do recurso que sobrar para eles, o que se configura também como um problema social e econômico, que pode reduzir o efeito da geração de renda do PNAE.

Desse grupo, todos participam da Feirinha Solidária da UFU, por meio do Cieps, mas normalmente a logística de deslocamento dos produtos fica sob a responsabilidade da própria Universidade, que autoriza o deslocamento de vans para fazer o transporte, ou eles se juntam em grupos e o que tem carro, leva os produtos dos demais. E este problema para eles, é extremamente relevante.

E tem ainda, a questão da quantidade comercializada. Como eles ainda não integram nenhuma organização, para participar do programa teria que ser na categoria individual. Logo, a quantidade comercializada pode se configurar um problema, conforme relato abaixo: “Dificuldade de entrega, pois é comprado em pequenas quantidades e não representa lucros representativos para trazer para a cidade,” (Agricultor 5).

Na visão dos agricultores, este fator também se configura numa dificuldade a ser superada.

Todos os agricultores que participam desta pesquisa, disseram conhecer alguém que já participa do programa, mas a maioria disse não ter sido convidada a participar, mas todos têm interesse. Isto fica claro nos relatos abaixo:

Porque o PNAE é rede que integra a produção dos agricultores para as escolas né, então a gente não participa de lá ainda, mas, futuramente se Deus quiser ter uma plantação boa pra poder começar entregar nas escolas também. (Agricultor 1).

para conseguir uma renda a mais e para ajudar na alimentação de outras pessoas. (Agricultor 2)

O Agricultor 5 disse estar em negociação com uma cooperativa para ver se consegue participar.

Indagados sobre o que eles precisam para participar do programa, as respostas obtidas nos remetem as explicações anteriormente elencadas. As dificuldades apontadas para uma possível participação no programa se traduzem em formação para participação no PNAE, que garantiria informações para a busca de documentos e condições de participação; logística de transporte dos produtos até os pontos de entrega; capacidade de planejamento, organização e produção em escala suficiente (que pode ser coletiva, no caso dos agricultores incubados no Cieps); e assessoria técnica.

4.2.4 Síntese sobre o posicionamento dos agricultores

A Lei 11.947/2009, tida como marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), foi aprovada em função da movimentação da sociedade civil em prol da obrigação de se reconhecer que a alimentação é um direito humano. A obrigatoriedade da compra de, no mínimo 30% dos recursos destinados à compra de gêneros de alimentação para a merenda escolar, serem da agricultura familiar, fortalece a perspectiva de mudança do processo agroecológico no Brasil.

Na pesquisa para esta dissertação, foram entrevistados 11 agricultores, subdivididos em participantes e não participantes do programa PNAE.

Na ótica dos participantes do programa, foi possível identificar como a participação no programa tem melhorado as condições de vida. Todos participam de organizações coletivas. Mas também foi perceptível a existência de um elo desenvolvido com o agronegócio, direcionando suas plantações para o sistema de monocultura, visando a uma produção intensiva com objetivo de lucro. A visão capitalista está tão arraigada que sequer plantam para o autoconsumo.

Na ótica dos não participantes do programa, percebe-se a intensa vontade que todos têm em participar do mesmo, mas as dificuldades que enfrentam são muitas. Basicamente estas dificuldades têm cunho legal e social, a começar pela legalização do pedaço de terra em que vivem. Este grupo, composto de agricultores que utilizam o sistema agroecológico de plantio, é incubado no Cieps, e conta com um suporte técnico proporcionado pela UFU.

A diversificação de alimentos, a sazonalidade e a produção local, tão essencial no atendimento aos objetivos do programa, advêm de grupos que não conseguem participar dos processos de chamadas públicas organizadas pelas IFEs. A base do plantio deste grupo é o

autoconsumo. Eles acreditam, e a pesquisadora também, que a produção sem agrotóxico proporciona maior satisfação alimentar e contribui para a melhoria da saúde do agricultor e sua família.

4.3 Recomendações para os compradores

A legislação que determina os repasses dos recursos financeiros federais para a alimentação escolar é a Resolução FNDE nº 26/2013. Ela pressupõe que a compra direta de gêneros para a merenda escolar seja processada por meio de chamada pública, modalidade distinta das estabelecidas pela Lei nº 8666/1993. Destarte, a chamada pública se configura no instrumento direto, de implementação de uma fração do que está disposto na Lei nº 11.947/2009, com a característica de promover o contato inicial entre os órgãos públicos e os agricultores familiares.

A lei que rege as compras e contratações públicas é a Lei nº 8.666/1993, e a lei que estabelece critérios para aquisição de gêneros de alimentação para a merenda escolar, diretamente do agricultor familiar é a Lei nº 11.947/2009. As duas são leis federais, e uma não sobrepõe à outra. Logo, a Lei nº 8.666/1993 não fere a Lei nº 11.947/2009 ou vice e versa.

Estas duas legislações estabelecem, para os gestores públicos, diferentes maneiras de lidar com as compras públicas para a alimentação escolar. Esta inovação atinge diretamente os setores de licitações e compras das IFEs, exigindo que os atores envolvidos nos processos de compras adquiram novos conhecimentos.

Além dos atores envolvidos no processo de compras, a Lei nº 11.947/2009, em conformidade com a Resolução FNDE nº 26/2013, determina que a aquisição de gêneros de alimentação seja norteadada por cardápios, preferencialmente contendo itens produzidos na região, em prol da segurança alimentar e nutricional dos alunos e também do incentivo ao desenvolvimento sustentável, promovendo aquisição de gêneros de alimentação da agricultura familiar local. Logo, é imprescindível a participação direta da nutricionista, bem como dos atores envolvidos no preparo da alimentação.

Em conformidade com estas legislações, que priorizam a aquisição de gêneros de alimentação dos agricultores do município e região, é necessária a adoção de mecanismos que proporcionem uma maior proximidade entre os gestores públicos e os agricultores, com o intuito de facilitar a aquisição dos alimentos. Deste modo, para otimizar o processo de execução, é essencial uma conversa entre os atores envolvidos, tanto no âmbito institucional, com todos os setores envolvidos no processo, quanto com os agricultores regionais, uma vez

que, conforme demonstrado no resultado desta pesquisa, a comercialização via chamada pública é uma novidade na região, e ambos os lados precisam se ajustar.

Algumas práticas têm se mostrado proveitosas e podem ser empregadas na operacionalização das chamadas públicas das Instituições Federais de Ensino, como um facilitador para se obter êxito nos editais lançados.

A proximidade entre as partes interessadas sejam elas os gestores públicos e os agricultores familiares, permite:

- Saber quais os tipos de produtos agrícolas são produzidos no município e região;
- Apresentar quais os tipos de produtos que serão demandados pelas instituições;
- Saber se existe e quais são as organizações formais do município e região;
- Saber se os agricultores têm DAPs;
- Saber se os agricultores individuais ou as organizações têm interesse em participar dos processos de chamada pública.

Como a lei estabelece a priorização de aquisições da agricultura familiar local, o diálogo prévio ao início da sessão pública é perfeitamente aceitável, e a possibilidade de se conseguir êxito no resultado do processo é grande.

Percebe-se este fato no exemplo dado por uma Instituição Federal participante desta pesquisa. Em seu depoimento, o gestor da instituição atribui o êxito em seus processos de chamadas públicas, ao fato de um contato prévio com os agricultores locais.

Neste contexto, promover uma maior proximidade com os agricultores familiares e suas organizações, e capacitar os atores envolvidos nos processos de chamadas públicas, possibilita aos gestores públicos obter resultados positivos em seus processos e ainda incentivar o desenvolvimento da agricultura local, contribuindo para a qualidade da alimentação fornecida na merenda escolar, e igualmente, com a geração de renda aos agricultores familiares.

4.4 Recomendações para os fornecedores

Com o incentivo da Lei nº 11.947/2009, a produção oriunda da agricultura familiar ganhou um novo mercado de comercialização. A oportunidade de ter acesso ao mercado

institucional, aproximando o consumidor da produção de base familiar, foi um avanço alcançado pela política pública do PNAE.

A agricultura familiar é responsável pela maioria dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros. Além de compor a alimentação essencial da população, ela oferta grande complemento à produção nacional (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Para os autores, a formulação pelo Estado de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar surge com novas perspectivas de mercado e incentivo de práticas de produção menos prejudicial ao meio ambiente. Na visão destes autores, a organização familiar pode ser entendida como uma ocasião favorável para os avanços da agricultura no Brasil.

Ao direcionar os recursos para que as compras institucionais para a merenda escolar seja centrada na agricultura familiar, preferencialmente local, a legislação do PNAE busca alcançar um público que necessita do apoio do Estado.

Entretanto, muitos desafios ainda precisam ser superados. Dentre eles, segundo dados desta pesquisa, o primeiro desafio consiste na obtenção da DAP. Para participarem dos processos de chamadas públicas, mesmo na categoria individual, eles precisam apresentar a DAP, e alguns agricultores ainda não a têm, dados os entraves legais e os excessos burocráticos. Outro fato que parte do grupo enxerga como empecilho para conseguir a DAP é que, por morarem em acampamentos, ainda não possuem o documento da terra e, para emissão da DAP, as empresas estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e os sindicatos rurais e de trabalhadores rurais, que são os órgãos autorizados a emití-la, pedem a comprovação da posse e uso da terra.

Outro desafio apontado é a questão da logística. Neste quesito, a preocupação é uma somatória de vários fatores: o transporte, a produção em escala e a garantia da quantidade a ser entregue. Muitos não têm carro, logo deveria haver uma articulação de ajuda mútua, os que têm carro, levar os produtos dos que não têm. Precisam de organização e planejamento para não perder produtos na fonte, uma vez que a entrega normalmente é semanal, e ponto a ponto. Eles têm receio de ter prejuízo e/ou não conseguirem arcar com as responsabilidades, dadas as multas que condicionam o fechamento dos contratos de fornecimento.

A produção do tipo monocultura também se configura um desafio a superar, uma vez que a legislação do PNAE prioriza aquisição de gêneros alimentícios diversificados. Para os órgãos públicos, seria importante comprar todos os itens da chamada pública dos mesmos grupos, pois além de facilitar o gerenciamento dos contratos, ainda tem o fator que, caso não se consiga comprar tudo dos produtores da agricultura familiar, precisam movimentar processos licitatórios para a aquisição dos itens que estão faltando e, isso se configura em

atrasos no atendimento das necessidades das escolas. Assim, cooperar com os seus parece essencial para conseguir essa diversificação.

Esse fator provoca outro gargalo a ser superado: é a dificuldade de se organizar coletivamente para planejar, produzir e comercializar. Na maioria das vezes, os interesses particulares se sobrepõem ao coletivo. Como não conseguem sobrepujar os obstáculos internos de organização, abrem disputas, muitas vezes entre eles mesmos. As ações coletivas são importantes no esforço de alcançar objetivos comuns a todos eles, mas vários fatores, e dentre eles a confiança, não permite que os agricultores familiares tenham esta percepção, dificultando a possibilidade de se organizar.

Como sugestão para minimizar estas dificuldades, a proposta desta dissertação é organizar um programa de formação para os agricultores, no estilo passo a passo, e motivá-los compreender a importância e os benefícios que o conteúdo poderá trazer para eles.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As legislações vigentes de compras governamentais de alimentação escolar proporcionam o desenvolvimento da agricultura familiar e incentivam a produção local, propiciando a geração de trabalho e renda aos produtores e contribuindo para que os alunos da educação básica brasileira tenham acesso a alimentos saudáveis, diversificados e seguros, nas três esferas administrativas do país (BRASIL, 2016b).

Neste trabalho, buscou-se analisar os desafios enfrentados pelas IFEs na operacionalização dos processos de compras governamentais para aquisição de alimentos da agricultura familiar e para a realidade dos beneficiários em um contexto local, em conformidade com o art. 14 - § 1º da Lei 11.947 de 16 de Junho de 2009. Nesse caminho, buscou-se identificar os processos de aquisição e de fornecimento, analisando limites e desafios para aproximar demanda e oferta.

Os resultados apontam que é perfeitamente possível processar as compras públicas de gêneros de alimentação para a merenda escolar, da agricultura familiar, utilizando a Lei nº 8.666/1993 e a Lei 11.947/2009, uma vez que elas não se sobrepõem. Logo, podemos inferir que as dificuldades na operacionalização das chamadas públicas advêm da necessidade da gestão pública se organizar, propiciando uma melhor formação aos atores envolvidos nos processos, assegurando resultados satisfatórios na execução dos processos de chamada pública.

Ainda que de caráter suplementar, o programa PNAE tem respaldo legal no art. 208, incisos IV e VI da Constituição Federal, que determina ser dever do Estado, em suas três esferas, assegurar a “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade” (inciso IV) e “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (inciso VII) (BRASIL, 1988). Assim, ainda que a Resolução FNDE nº 26/2013 permita a utilização das demais modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/1993, é salutar que os gestores públicos priorizem a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar da agricultura familiar, preferencialmente local, por meio de chamada pública, porque um dos objetivos da legislação do PNAE é alcançar o produtor que é agricultor familiar.

Em função do volume que as compras governamentais movimentam no Estado brasileiro, elas se configuram em instrumentos de políticas públicas e de crescimento econômico.

Ainda que as instituições públicas tenham a obrigação de dar uma contrapartida na oferta da merenda escolar, o valor per capita definido na Resolução nº 01/2017, que foi inclusive, recentemente ajustado, continua insuficiente. Constatou-se que os valores necessários para complementar o custeio das despesas com a merenda escolar diferem de uma instituição para outra. Isto se deve ao fato de a sistemática de cálculo ser embasada no número de alunos e suas etnias. Como as instituições possuem diferentes números de alunos, e de diferentes etnias, eles recebem valores diferentes. Mas, de qualquer maneira, no âmbito das instituições federais, o orçamento de custeio está sempre aquém das despesas, necessitando-se de muito planejamento para cumprir as obrigações e proporcionar um ensino de qualidade.

Exemplificando, a instituição na qual a pesquisadora trabalha é uma fazenda, com construções antigas, que demandam significativas despesas. Atualmente, essa instituição possui 1500 alunos matriculados, sendo que, destes, 450 em regime integral e 60 alunos em regime de internato. Por estar situada na zona rural, a 25 km do centro da cidade de Uberlândia, a instituição conta com um refeitório que atende a esse público e mais os servidores, além de funcionários das empresas terceirizadas. Ela fornece, em média, 1000 refeições dia. A despesa com a aquisição de gêneros de alimentação é significativa, e o valor gasto para complementar o orçamento do PNAE causa impacto no orçamento de custeio institucional.

Verificou-se que a metodologia utilizada na operacionalização dos processos de chamada pública difere entre as instituições pesquisadas, embora todas elas tenham executado suas demandas respaldadas nos princípios que norteiam as compras públicas, mas com resultados finais distintos. Duas delas não conseguiram implementar os processos de chamada pública, sendo que as outras duas conseguiram obter êxito nos resultados e atribuíram o fato à quantidade de agricultores familiares existentes na região.

Observou-se ainda que a proximidade entre os gestores públicos e os agricultores familiares e suas organizações parece ser benéfica para ambos os lados, conforme relato de uma instituição participante da pesquisa, que obteve êxito em seus processos.

No que tange aos agricultores, o PNAE é um programa público de expressivo suporte à comercialização dos gêneros de alimentação da agricultura familiar, contribuindo na promoção do desenvolvimento rural local, embora, para ser mais efetivo, seriam necessárias algumas mudanças no paradigma da intervenção do Estado para com aqueles que produzem os alimentos.

Observou-se, nos dados da pesquisa, que o programa foi extremamente relevante para os agricultores familiares que nele estavam inseridos, e aqueles que ainda não estão inseridos

no programa enfrentam uma série de problemas. Com a inserção dos agricultores familiares em novos mercados, esses desafios aumentam, como a carência de infraestrutura e logística, escala de produção, assistência técnica, planejamento e organização da produção e comercialização, além das dificuldades burocráticas.

Observa-se que, apesar da abrangência do programa, ainda existem grupos de agricultores familiares que possuem capacidade e gostariam de acessar o mercado institucional, por meio do programa. Porém, os entraves legais e os excessos burocráticos se configuram em obstáculos, que atrapalham esses agricultores a conseguirem a documentação necessária para participarem do programa.

Considerando as questões suscitadas e investigadas, conclui-se que as legislações que norteiam os processos de compras públicas da agricultura familiar não se opõem nem se sobrepõem uma a outra. É perfeitamente possível o alinhamento, haja vista que a gestão pública deve ser conduzida e pautada em princípios fundamentais, entre eles o princípio da legalidade, uma vez que, ao gestor público, só é lícito fazer o que está previsto em lei.

O PNAE é um programa que tem capacidade para um maior aproveitamento, tanto por parte da administração pública quanto por parte dos agricultores familiares, o que não acontece atualmente, em função da incapacidade de operacionalização que a administração pública tem em executar as chamadas públicas, devido à falta de capacitação dos atores administrativos envolvidos no processo, ampliando sua visão de desenvolvimento sustentável, e ainda a falta de formação e preparo de muitos agricultores familiares no entendimento do processo de chamada pública. Este é um quesito necessário para ampliar a articulação da inserção dos agricultores familiares nessa política pública.

Os resultados desta pesquisa, que sintetizam as melhores práticas de aquisições de duas IFEs, e ainda o conhecimento da realidade dos agricultores locais permitem à pesquisadora sugerir o seguinte passo-a-passo para a aquisição de produtos da agricultura familiar local para a merenda escolar:

- 1º passo – Verificar o orçamento da IFE;
- 2º passo – Promover a articulação entre os atores sociais para o mapeamento dos produtos disponíveis, verificação da documentação e aproximação institucional;
- 3º passo – Construção do cardápio pelo setor de nutrição;
- 4º passo – Pesquisa de preço no mercado local para construir os valores de referência a constar no edital;
- 5º passo – Chamada Pública;
- 6º passo – Promover a elaboração do Projeto de Venda – responsabilidade dos agricultores ou de suas organizações;

- 7º passo – Habilitação dos projetos de venda (recebimento e seleção);
- 8º passo – Apresentação de amostra para o controle de qualidade;
- 9º passo – Assinatura do contrato de compra;
- 10º passo – Termo de recebimento e pagamento dos agricultores.

Para concretizar o plano sugerido, propõe-se formação para ambos os lados, conforme os planos de ensino apensados a esta dissertação, que serão executados a partir do Cieps, com elaboração de materiais didáticos e disponibilização de oportunidades de formação para todos.

Espera-se que este trabalho tenha contribuído com o debate sobre políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, destacando o relevante papel das compras institucionais para os agricultores familiares inseridos no PNAE, e, ainda, com debates sobre a importância de criar mecanismos que propiciem a participação de agricultores familiares ainda não inseridos no programa, no processo de compras de gêneros de alimentação para a merenda escolar.

Pela exiguidade de pesquisas científicas que investigam as compras públicas, o PNAE e as Instituições Federais de Ensino, entende-se que este estudo colabora com as matérias sobre as compras governamentais, a agricultura familiar e o desenvolvimento rural, somado a outros trabalhos que também despontam nesse sentido.

Essa pesquisa se configurou como um estudo de casos e, como tal, produziu resultados que, se não podem ser generalizados a toda a população de compradores e produtores/vendedores de merenda escolar, podem contribuir para a resolução de problemas de outras IFEs e outros agricultores, aproximando oferta e demanda. O fato de a literatura indicar as mesmas dificuldades corrobora essa consideração.

Para futuras pesquisas sobre o tema, sugerem-se investigações sobre o impacto da execução do PNAE e a aceitação da alimentação escolar no âmbito das escolas do município de Uberlândia; sobre os efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos para os beneficiários e consumidores (estudantes) no município de Uberlândia; o estudo das ações de política agrícola voltadas para a organização da pequena produção; e uma avaliação das ferramentas desenvolvidas para inserção de novos agricultores no mercado de compras institucionais.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. Alimentação escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n. 67, p. 21-32, jul/set.1995. Disponível em: <<http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/me001403.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- BAILY, P. et al. **Compras: princípios e administração**. 8. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATISTA, G. V.; BATISTA, N. V. A Contratação Pública Eletrônica Como Política Pública: Análise Comparada Brasil/Portugal. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 8., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/117.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016.
- BENEDITO, A.; MENEZES, D. F. N. Políticas Públicas de Inclusão Social: o papel das empresas. **Revista Ética e Filosofia Política**, v. 1, n. 16, jun. 2013. Disponível em: <http://www.ufjf.br/eticaefilosofia/files/2009/08/16_1_benedito.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.
- BETANHO, C. **Produção e comercialização em assentamentos de reforma agrária do MST: pesquisa participativa e pesquisa-ação em Pernambuco e no Rio Grande do Sul**. 2008. 318 f. Tese (Doutorado)-Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.
- BITTENCOURT, M. V. C. **Manual de Direito Administrativo**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.
- BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. Fundamentos da investigação qualitativa em educação: uma introdução. In: _____. **Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.
- BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Estabelece diretriz para a reforma na Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 fev.1967.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.

BRASIL. Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 dez.1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6746.htm>. Acesso em 10 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 12 de junho de 1993. Dispõe sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 jun.1993. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 dez.1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em 27 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.696 de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Institui o Programa de Aquisição de Alimento. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 03 jul.2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em: 07 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 jan.2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2004/L10.836.htm>. Acesso em: 07 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 jul.2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 jun.2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 07 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 jan.2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm>. Acesso em: 07 out. 2016.

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 nºs 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 out. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em 16 set. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.341 de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 set. 2016. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13341-29-setembro-2016-783668-publicacaooriginal-151144-pl.html>>. Acesso em 15 mar. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.775 de 04 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 jul. 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.293 de 12 de agosto de 2014. Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 13 ago.2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8293.htm>. Acesso em: 16 fev. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.865 de 29 de setembro de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 30 set.2016. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8865.htm>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 32 de 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 ago.2006. Disponível em: < ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res032_10082006.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 jun.2013. Disponível em: < www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=R&ES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 01 de 08 de fevereiro de 2017, que altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 09 fev. 2017. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-legislacao>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. FNDE (Org.). **Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília. 2016a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

BRASIL. Renata Mainenti Gomes. FnDe (Org.). **Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar**. Brasília. 2016b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/8595-manual-de-aquisicao-de-produtos-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

BRASIL. Contratações Públicas Sustentáveis – CPS. Brasília. 2016c. Disponível em: <<http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/contratacoes-publicassustentaveis>>. Acesso em: 13 set. 2016.

BRASIL. Agenda Ambiental da Administração Pública – MMA. Brasília. 2016d. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Brasília. 2016e. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/noticias/18-05-2016-compra-institucional-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 16 set. 2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília. 2016f. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/PNAE%20\(Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar\)](http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/PNAE%20(Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar))>. Acesso em: 25 ago. 2016.

BRASIL. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Brasília: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, 2017a. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar>>. Acesso em 12 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União – Portal da Transparência. 2017b. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=dr>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

CAMARGO, R. A. L.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. O Papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional De Alimentação Escolar (PNAE) no Fortalecimento da Agricultura Familiar e Promoção Da Segurança Alimentar. 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6846>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

CAMPOS, D. M.. Do princípio da impessoalidade: conceituações doutrinárias e a importância de sua aplicabilidade. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,do-principio-da-impessoalidade-conceituacoes-doutrinarias-e-a-importancia-de-sua-aplicabilidade,39703.html>>. Acesso em: 27 out. 2016.

CARVALHO, D. G.; CASTRO, V. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, **2.**, 2009. **Anais...** Disponível em: <<http://documents.tips/documents/artigo-ecoeco-id-130.html>>. Acesso em: 25.08.2016.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, P. T. B. de. **O Conceito Jurídico do Princípio de Impessoalidade no Direito Administrativo Brasileiro: uma releitura**. 2014. 160 f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-20012015-092129/pt-br.php>>. Acesso em: 10 set.2016.

CASTRO, A. O. **Como participar de licitação pública**. Recife: SEBRAE. 2010. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/cartilha_licita%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 06 jan. de 2017.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M. G. Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**, Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2014.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia científica**. 6.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2006.

CHAVES, A. F. A. R. **Estudo das variáveis utilizadas na decisão de compras no comércio varejista de alimentos de auto-serviço: supermercados**. 2002. 206 f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Controladoria e Contabilidade, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002, p. 62. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/5/5137/tde-10102006>>. Acesso em: 10 set. 2016.

COMPRAS. In: DICIONÁRIO da língua portuguesa. Lisboa: Priberam Informática, 2008-2013. Disponível em <<http://www.priberam.pt/dIDLPO>>. Acesso em: 20 out. 2016.

CORRÊA, D. M. O Princípio da Legalidade no Direito Penal. 2011. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 89. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9850>. Acesso em: 10 out. 2016.

CORRÊA, V. P.; ORTEGA, A. C. PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: qual o seu objetivo e público alvo? In: Congresso Brasileiro De Economia E Sociologia Rural, 40., 2002, Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo.

CYPRESTE, A. S. T. **Licitações sustentáveis – instrumento legal de promoção da sustentabilidade: um estudo da aquisição de bens na Universidade Federal do Espírito Santo – UFES**. 2013. 110 f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013. Disponível em: <http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_6646_Disserta%E7%E3o.pdf>. Acesso em: 01 out. 2016.

CUNHA, W. A. da. **Efeitos Dos Programas Governamentais De Aquisição De Alimentos Para A Agricultura Familiar No Contexto Local**. 2015. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/6494>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

DALLARI, A. A. **Aspectos jurídicos da licitação**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

DIAS, M. A. P. **Administração de Materiais: uma abordagem logística**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**. v. 14, (4), p. 532-550, 1989.

FERNANDES, J.E.. **A formação para o trabalho da agricultura familiar camponesa: os limites e desafios para nos processos de resistência para a produção e comercialização na cidade de Uberlândia**. 106 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, 2015.

FRANCO, G.; VALE L. A Importância e Influência do Setor de Compras nas Organizações. 15 set. 2010. Disponível em: <http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/541>. Acesso em: 24 set. 2016.

GALLI, A. **Compras públicas sustentáveis na UTFPR: estudo de caso do Campus Curitiba – Sede Reitoria**. 2014. 320 f. Tese (Doutorado)-Curso de Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/806/1/CT_PPGTE_D_Galli,Alessandra_2014.pdf>. Acesso em: 01 out. 2016.

GARCIA, G. R. A importância da função de compras nas organizações. 29 dez. 2008. Disponível em: <http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/541>. Acesso em: 24 set. 2016.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

GASPARINI, D. **Princípios e Normas Gerais**. 2014. Disponível em: <http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/14a18_06_04/diogenes_gasparini1.htm>. Acesso em: 29 out. 2016.

GAZOLLA, M; SCHNEIDER, S. Qual: uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s.l.], v. 51, n. 1, p.45-68, mar. 2013. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0103-20032013000100003>>. Acesso em 12 abr. 2017.

- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- 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. **Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p.34-41, nov. 2011. Disponível em: <<http://aspta.org.br/revista/v8-n3-relocalizando-os-sistemas-agroalimentares/>>. Acesso em: 22 nov. 2016.
- GUARESCHI, A. **A Operacionalização da Política de Segurança Alimentar: O Caso do Programa de Aquisição de Alimentos em Tenente Portela, RS**. 2010. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/49816>>. Acesso em: 21 nov. 2016.
- GUERREIRO, S. **O princípio constitucional da impessoalidade: uma análise sob o prisma da Licitação na modalidade convite**. 2008. 102 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade do Vale do Itajai, Tijucas, 2008. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Shiese_Guerreiro.pdf>. Acesso em: 26 out. 2016.
- GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 47, p.357-378, mar./abr. 2013.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 1998.
- JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora Dialética, 2012.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Técnicas de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos Metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- LIMA, A. F. A. et al. A Comercialização da Agricultura Familiar para o PNAE no território rural do Alto Paraguai-MT. In XI Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas da Produção, SBSP. **Anais...** Pelotas, 2016. Disponível em: <http://www.sbsp.org.br/z1files/pub/146841821938281_Aparecida-de-Fatima-Alves-de-Lima.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2017.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura Normativa e Implementação de Políticas Públicas. In MADEIRA, L. M. (org.) **Avaliação de Políticas Públicas**, Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2014.
- LOPES, I. V.; ROCHA, D. P. Agricultura familiar: muitos produzem pouco. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 59, p.30-35, fev. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/issue/view/1616>>. Acesso em: 12 abr. 2017.
- MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva 2012.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**: metodologia, planejamento, execução, análise. São Paulo: Atlas, 1993.

MEDEIROS, A. M. **Políticas Públicas**. 2013. Disponível em: <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciência-politica/politicas-publicas/>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Delcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MIRANDA, M. B. Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. 2008. **Revista Virtual Direito Brasil**, v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/artigos/ad.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

MOURA, A. M. M. de. As Compras Públicas Sustentáveis e sua Evolução no Brasil. **IPEA, Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, 07, p. 23 – 33, Jan./Jun. 2013. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/131127_boletimregional7_c_ap3.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

NAVARRO, Z. A Agricultura Familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In Gasques, José G., Vieira Filho, J.E.R., Navarro, Zander (orgs). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. IPEA. Brasília. 2010.

NONATO, R. S. **Compras Públicas Sustentáveis No Brasil**: Análise da produção e circulação das ideias a partir da ressignificação dos atores. 2015. 133f. Dissertação (Mestrado) Curso de Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13603>>. Acesso em: 01 out. 2016.

RAEDER, S. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, n. 13, p.121-146, jan/jun 2014. Disponível em: <http://revistappp.uemg.br/pdf/ppp13/ciclo_de_politicas.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2017.

RANGEL, T. L. V. O princípio da isonomia: a igualdade consagrada como estandarte pela Carta de Outubro. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 106, nov 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12179&revista_caderno=9>. Acesso em: 22 out. 2016.

RIBEIRO, U. C. et al. Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais: elementos para a discussão sobre efetividade da participação na gestão pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, n. 66, p.55-74, jan/mar 2015.

REK, M. Os princípios basilares da administração pública e os aplicáveis às licitações. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 116, set 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos%20_leitura&artigo_id=13610>. Acesso em: 22 out. 2016.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RODRIGUES, I. V. D. Políticas Públicas e o ciclo das Políticas: o caso do Brasil. 2015. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/politicas-publicas-e-o-ciclo-das-politicas-o-caso-do-brasil/129584/>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

ROSA, M. F. E. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: Conceitos Básicos. Washington, Indes/BID, 1997, mimeo. Disponível em: http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisede politicaspublicas.pdf. Acesso em: 20 jan. 2017.

RUA, M. G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. v. 2. Brasília: CNPD, 1998.

SANTOS, S. R. dos. Agricultura Familiar no Brasil. 2010. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/agricultura-familiar-no-brasil/31006/>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p.01-06, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n4/04.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

SEBRAE (Brasil). **Agricultura familiar conquista espaço nas compras públicas**. 2016. Disponível em: <www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/agricultura-familiar-conquista-espaco-nas-compras-publicas>. Acesso em: 15 set. 2016.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, 2003.

SIMÕES, E. ; MICHEL, M. Importância da gestão de compras para as organizações. **Revista científica eletrônica de ciências contábeis**, Ano II, n. 3, maio 2004. Periódicos Semestrais.

SOARES, M. A. S. O Princípio Constitucional da Publicidade e Propaganda do Governo. 2007. Disponível em: <http://web.unifil.br/docs/juridica/04/Revista_Juridica_04-5.pdf>. Acesso em: 24 out. 2016.

SOUSA, R. P. Políticas Sociais e Desigualdade no Brasil. In MADEIRA, L.M. (org). **Avaliação de Políticas Públicas**, Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2014.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

SOUZA, L. C. Os princípios gerais de licitações. In: **Âmbito Jurídico, Rio Grande, IX**, n. 27, mar 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1028>. Acesso em: 16 set. 2016.

SOUZA, F. A. P. O Princípio da Legalidade na Administração Pública. 2006. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=628>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SOUZA, W. K. A. de; MACIEL, L. L. B. Fomento à Participação de Micro e Pequenas Empresas nas Compras Públicas: Impactos da Regulamentação da Lei Complementar nº 147/2014 em Minas Gerais. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 9., 2016. **Anais...** Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-42-03.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

STUDART, P. F. B. **Modelo centralizado de compras da empresa alfa**: uma estratégia logística para melhoria de competitividade. 2007. 119 f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/dissertacao_studart_pronto2.pdf>. Acesso em: 10 set. 2016.

TARTUCE, T. J. A. **Métodos de pesquisa**. Fortaleza: UNICE – Ensino Superior, 2006.

TEO, C. R. P. A.; MONTEIRO, C. A. Marco legal do Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma releitura para alinhar propósitos e prática na aquisição de alimentos. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 25, n. 5, p.01-11, out/nov 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732012000500010>. Acesso em: 27 fev. 2017.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p.933-945, out/dez 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400019>. Acesso em: 22 fev. 2017.

TURPIN, M. E. **A Alimentação Escolar Como Vetor De Desenvolvimento Local E Garantia De Segurança Alimentar E Nutricional**. 2008. 160 f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Economia, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docdownload/monografias/Maria_Elena_Turpin.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2017.

VERÍSSIMO, D. P. A. Princípios gerais e específicos da licitação. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <
http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12955>.
Acesso em: 08 out. 2016.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIANA, J. J. **Administração de materiais**: um enfoque prático. São Paulo: Atlas, 2000.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Org.). **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZAMBON, B. P.; RICCO, A. S. Sustentabilidade empresarial: uma oportunidade para novos negócios. 2011. CRA/ES. Disponível em
<http://www.craes.org.br/arquivo/artigoTecnico/Artigos_Sustentabilidade_Empresaria_Uma_oportunidade_para_novos_negciosl.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2016.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS GESTORES PÚBLICOS**Data:** ____/____/____**Nome do Gestor:** _____**Cargo que Ocupa na Instituição:** _____**Órgão:** _____☐ **() Não encontrado**☐ **() Recusa-se a responder****BLOCO 1 – ASPECTOS INSTITUCIONAIS**

- 1.1 - Desde quando o Órgão recebe orçamento do PNAE?
- 1.2 - Qual o número de alunos atendidos por esse orçamento?
- 1.3 – Qual o valor que o seu Órgão recebeu de orçamento do PNAE no exercício de 2016?
- 1.4 - O valor recebido foi suficiente para custear a merenda escolar? Foi necessário complementação do Órgão?

BLOCO 2 – ASPECTOS SOBRE O PROGRAMA

2.1 - A Instituição já executou uma chamada pública?

Se sim, foram bem sucedidos? Relate

Se não, por quê?

Já tentou?

(Se sim à pergunta 2.1)

- 2.2 - Quantos produtores vocês atraíram?
- 2.3 - Eles eram produtores individuais ou participantes de cooperativas ou associações?
- 2.4 - Que tipo de gêneros de alimentação vocês adquiriram ou pretendem adquirir?

BLOCO 3 – ASPECTOS LEGAIS

- 3.1 - Descreva as etapas do processo de compras denominado chamada pública?
- 3.2 - Quais foram as dificuldades encontradas para operacionalizar as compras de gêneros alimentícios dos agricultores locais?
- 3.3 - Do ponto de vista legal, como você vê a chamada pública?

3.4 – No quesito operacionalidade, qual sua opinião sobre as leis que regem as compras públicas e as leis que regem as compras públicas da agricultura familiar?

Entrevistador:

Tempo de duração:

APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS AGRICULTORES

Data: ____/____/____

Nome do Agricultor: _____ **Idade:** _____

Localização: _____

Participa de uma Organização Coletiva: () Cooperativa () Associação

Nome da Organização: _____

BLOCO 1 – QUESTÕES SOBRE O AGRICULTOR

1.1 Quantos membros tem sua família?

1.2 - Qual a área da propriedade?

1.3 - O que o Sr. cultiva na propriedade?

1.4 - Principal fonte de renda da família? A família possui outras fontes de renda?

1.5 - Quais as condições de uso da terra?

() Proprietário () Arrendatário () Assentado () Ocupante

1.6 – O (a) senhor(a) recebe assistência técnica? Se, sim, de quem?

1.7 - O Sr. utiliza o sistema de produção agroecológica? Por quê?

1.8 - Os produtos usados na alimentação familiar são em sua maioria cultivados na propriedade ou comprados em supermercados?

PERGUNTA DIRECIONADORA PARA OS BLOCOS 2 OU 3: Você participa do PNAE? - se sim = bloco 2; se não = bloco 3

BLOCO 2 – QUESTÕES SOBRE O PNAE (para participantes)

2.1 - Quais órgãos são atendidos pela família?

2.2 - Participa como () produtor individual () associado () cooperado

2.3 – Quantas pessoas na família estão envolvidas com a produção e comercialização dos produtos agrícolas do PNAE?

2.4 - Qual é a área cultivada para atender ao PNAE?

2.5 - Quais produtos agrícolas você comercializa para o PNAE?

2.6 - Desde quando participa do PNAE?

2.7 - Como ficaram sabendo do PNAE? Por meio de quem?

2.8 - Porque começou a participar do PNAE?

2.9 - A partir do programa você começou a produzir mais e diversificou sua produção? Por quê? Está produzindo algum alimento que nunca havia produzido?

2.9 - Com a venda dos produtos para o PNAE você tem investido na propriedade? O que e por quê?

2.10 - Horas semanais dedicados a produção de alimentos para o PNAE?

2.11 - Houve aumento na renda familiar após a entrada nos programas?

2.12 - A partir da inserção no Programa aumentou a necessidade de mão de obra? Como resolveu?

2.13 - Além do PNAE, onde mais vocês vendem os produtos?

2.14 - (PARA COOPERADOS E ASSOCIADOS) Você considera a Cooperativa importante para a mediação junto ao programa?

2.15 - Há trocas de experiências entre os agricultores que participam do PNAE?

2.16 - A partir do programa houve melhora na alimentação da família? Algum produto novo foi incluído na alimentação da própria família desde que iniciaram a comercialização com o PNAE?

2.17 - A partir das exigências do mercado institucional, o que compra e o que produz? Aonde e de quem compra o que não produz? Qual a margem que coloca sobre o produto que compra para repassar ao PNAE?

BLOCO 3 – QUESTÕES GERAIS (para não participante)

3.1 - Quais são as principais dificuldades para acessar o PNAE?

3.2 - Como vê o futuro da sua família a partir desse programa?

3.3 – Você conhece alguém que participa do PNAE?

3.4 - Você já teve oportunidade de participar do PNAE? Se sim, porque não participou?

3.5 – Você teria interesse? Por quê?

3.6 – O que você precisa para participar?

Entrevistador:

Tempo de duração:

() Não encontrado

() Recusa-se a responder

APÊNDICE C: PROPOSTA DE PLANO DE ENSINO PARA FORMAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS

1 – Identificação

Curso: Capacitação para Gestores e Técnicos que atuam nos setores de compras e nutrição dos Órgãos Públicos

Nível: Formação Continuada

Modalidade de oferta: Presencial

Carga Horária: 60 h

Duração: 3 meses

Número de vagas por turma: 10

Periodicidade das aulas: Semanal

Turno das aulas: a ser definido

Local das aulas: Cieps

2 - Ementa

A decisão de contratar: benefícios, custos, a desigualdade de informação. O processo de licitação. Modalidades de licitação. O pregão eletrônico. As chamadas públicas. Tipos de contrato para prestação de serviços públicos: contrato de gestão. Processo de contratação: adjudicação, assinatura do contrato. Execução do contrato. O gestor de contrato. Acompanhamento e controle do contrato. Avaliação dos resultados.

3 – Justificativa

Trata-se de curso de capacitação de gestores e técnicos que atuam nos setores de compras e nutrição dos Órgãos Públicos, que busca discutir a aplicabilidade das leis e o papel dos gestores no processo de compras públicas, promovendo mudanças de mentalidade a fim de beneficiar a administração pública, fazendo com que os gestores de compras e nutrição saiam do operacional, das funções rotineiras do dia a dia para gerirem os recursos públicos com eficiência e qualidade.

4 - Objetivos

O curso tem por objetivo capacitar os gestores públicos para que eles tenham conhecimento mais amplo em relação à aplicabilidade da lei, e entendam suas responsabilidades no processo, contribuindo para o desenvolvimento local.

5 – Conteúdo Programático

4.1 – As licitações públicas e contratos administrativos

- A obrigação de licitar
- As modalidades de licitação
- O pregão eletrônico
- As contratações diretas: dispensa e inexigibilidade
- Os contratos públicos

5.2 – As legislações que regem as compras públicas e as compras públicas da agricultura familiar

- Leis nº 11.947/2009; nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002
- Leis Complementares nº 123/2006 e nº 147/2014
- Resolução FNDE nº 26/2013

5.3 – Compra direta dos produtos da agricultura familiar para merenda escolar

- 1º passo – Orçamento
- 2º passo – Articulação entre os atores sociais - Mapeamento dos produtos
- 3º passo – Construção do cardápio
- 4º passo – Pesquisa de preço
- 5º passo – Chamada Pública
- 6º passo – Elaboração do Projeto de Venda
- 7º passo – Recebimento e seleção dos projetos de venda
- 8º passo – Amostra para o controle de qualidade
- 9º passo - Assinatura do contrato de compra
- 10º passo – Termo de recebimento e pagamento dos agricultores

6 – Metodologia

Aula expositiva, participativas e dialogadas sobre conceitos, exercícios e vivências, práticas individuais e em grupo, interação com profissionais da área, vídeos demonstrativos, dinâmicas, seminários, exposição de exemplos práticos e rotineiros voltados principalmente aos processos de compras governamentais, principalmente das aquisições oriundas da agricultura familiar, buscando a aprendizagem e interação constante dos gestores.

7 – Recursos Didáticos

- Recursos audiovisuais
- Quadro branco
- Pincel

8 – Avaliação

- Apresentação de seminários
- Roda de conversa
- Acompanhamento dos processos executados.

9– Referências

Básica

BRASIL. Lei nº 8.666, de 12 de junho de 1993. Dispõe sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 jun.1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 dez.2006. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2006/leicomplementar-123-14-dezembro-2006-548099-publicacaooriginal-63080-pl.html>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 jun.2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 07 out. 2016.

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 nºs 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 out. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em 16 set. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 147 de 07 de agosto de 2014. Institui o Estatuto Altera a Lei Complementar nº 126/2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 08 ago. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm>. Acesso em: 25 abr. 2017.

BRASIL. Renata Mainenti Gomes. Fnde (Org.). **Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar**. 2016b. Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/8595-manual-de-aquisicao-de-produtos-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 25 ago. 2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 jun.2013. Disponível em: <www.fn-de.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=R ES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em: 30 mar. 2017.

DALLARI, A. A. **Aspectos jurídicos da licitação**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERNANDES, J. U. J. **Vade-Mécum de Licitações e Contratos**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Editora Dialética, 2012.

Complementar

AMARAL, A. C. C. **Concessão de Serviço Público**. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2016f. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/PNAE%20\(Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar\)](http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/PNAE%20(Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar))>. Acesso em: 25 ago. 2016.

CAMARGO, R. A. L.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. O Papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional De Alimentação Escolar (PNAE) no Fortalecimento da Agricultura Familiar e Promoção Da Segurança Alimentar. 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6846>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

APÊNDICE D: PROPOSTA DE PLANO DE ENSINO PARA PARTICIPAÇÃO DO AGRICULTOR FAMILIAR NO FORNECIMENTO DE MERENDA ESCOLAR

1 – Identificação

Curso: Como o Agricultor Familiar pode participar do PNAE

Nível: Formação Inicial e Continuada dos Agricultores Familiares

Modalidade de oferta: Presencial

Carga Horária: 60h

Duração: 3 meses

Número de vagas por turma: 20

Frequência da oferta: Conforme demanda

Periodicidade das aulas: semanal

Turno das aulas: a ser definido

Local das aulas: Cieps

2 - Ementa

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O processo das compras de merenda escolar por parte dos órgãos públicos. Análise e interpretação de editais de chamadas públicas. Organização jurídica/documental para participar de chamadas públicas. Planejamento, organização e controle coletivo da produção para atendimento à merenda escolar. Identificação e aplicação de técnicas mercadológicas para comercialização e distribuição de produtos da agricultura familiar.

3 – Justificativa

Trata-se de curso de formação de agricultores familiares que busca discutir como participar dos processos de chamadas públicas do PNAE, e como desenvolver lógicas de planejamento, organização e comercialização de seus produtos, viabilizando conhecimentos para as tomadas de decisões futuras.

4 - Objetivos

O Curso objetiva a formação de produtores para o entendimento da complexidade e dinâmica do processo de compras públicas. Nesse sentido, busca desenvolver sua capacidade coletiva de planejamento, organização e controle da produção para participar do programa PNAE. Pretende, ainda, contribuir para a formação de multiplicadores de transformação da realidade local, e fornecer conhecimento técnico para otimização dos meios de produção, de forma a

reduzir custos e aumentar a capacidade de geração de trabalho e renda, e melhores condições de vida, do produtor rural.

5 – Conteúdo Programático

5.1 - Agricultura Familiar: dinâmica e importância

- Conceitos, importância e percepções
- As tendências da produção familiar na agricultura
- Lei da Agricultura Familiar
- Estratégias adotadas pela sociedade e Estado dirigidas ao desenvolvimento rural

5.2 – Como participar de uma Chamada Pública

- Leis 11.947/2009 e 8.666/1993
- Leis 11.326/ 2006 e 12.512/2011
- Resolução FNDE nº 26/2013
- Leitura e interpretação de editais
- Documentos necessários para participar do processo de chamada pública

5.3 - Gestão da Propriedade Rural

- Planejamento e controle econômico e financeiro
- Noções básicas sobre planejamento, gestão financeira, (identificação do custo de mão de obra, equipamentos e insumos, preço e distribuição dos produtos para comercialização)

6 – Metodologia

Aula expositiva, participativas e dialogadas sobre conceitos, exercícios e vivências, práticas individuais e em grupo, interação com profissionais da área, vídeos demonstrativos, dinâmicas, seminários, exposição de exemplos práticos e rotineiros voltados principalmente à agricultura familiar, buscando a aprendizagem e interação constante dos educandos.

7– Recursos Didáticos

- Recursos audiovisuais
- Quadro branco
- Pincel

8 – Avaliação

- Roda de conversa
- Análise de um edital e construção de proposta de participação
- Proposta de organização coletiva de produção

9 – Referências

Básica

ALMEIDA, J. M. **Algumas dicas para a profissionalização da gestão familiar rural**. Avicultura industrial, Itu, SP: Gessulli, v.97, n.1141, p. 26, 2006.

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo. Edusp, 2007 2a. Ed.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 12 de junho de 1993. Dispõe sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 jun.1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 jul.2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 jun.2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 07 out. 2016.

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 nºs 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 out. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em 16 set. 2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 jun.2013. Disponível em: <www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC>. Acesso em: 30 mar. 2017.

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo. Edusp. 2007 2a. Ed.

Complementar

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2016f. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/PNAE%20\(Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar\)](http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/PNAE%20(Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar))>. Acesso em: 25 ago. 2016

CAMARGO, R. A. L.; BACCARIN, J. G.; SILVA, D. B. P. O Papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional De Alimentação Escolar (PNAE) no Fortalecimento da Agricultura Familiar e Promoção Da Segurança Alimentar. 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6846>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.