

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

KAMILA MORANDIM MAIDANA

**PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PRODUZIDOS
PELA AGRICULTURA FAMILIAR NO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**

DOURADOS-MS

2017

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

KAMILA MORANDIM MAIDANA

**PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PRODUZIDOS
PELA AGRICULTURA FAMILIAR NO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal da Grande Dourados (PROFIAP/UFGD), como requisito final à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Caio Luis Chiariello

DOURADOS-MS

Janeiro/2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M217p Maidana, Kamila Morandim
PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
PRODUZIDOS PELA AGRICULTURA FAMILIAR NO HOSPITAL
UNIVERSITÁRIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE
DOURADOS / Kamila Morandim Maidana -- Dourados: UFGD, 2017.
98f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Caio Luis Chiariello

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Faculdade de
Administração, Ciências Contábeis e Economia, Universidade Federal
da Grande Dourados.

Inclui bibliografia

1. Agricultura Familiar. 2. Políticas Públicas. 3. Programa de
Aquisição de Alimentos. 4. Compra Institucional. 5. Hospitais
Universitários. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

KAMILA MORANDIM MAIDANA

**PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PRODUZIDOS
PELA AGRICULTURA FAMILIAR NO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS**

Este Trabalho de Conclusão Final foi julgado adequado para a obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal da Grande Dourados (Profiap/UFGD) e aprovado em 12 de dezembro de 2016.

Prof.^a Dr.^a Vera Luci de Almeida
Coordenadora do PROFIAP/UFGD

Apresentado à Comissão Examinadora composta pelos professores:

Prof. Dr. Caio Luis Chiariello
Orientador

Prof.^a Dr.^a Erlaine Binotto
Membro Interno

Prof.^a Dr.^a Madalena Maria Schlindwein
Membro Externo

Prof. Me. Paulo César Nunes da Silva
Membro Técnico

*Dedico este trabalho ao Vinicius, meu grande
companheiro. Aquele que embarca comigo em
todos os desafios que a vida reserva.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido Vinicius, que esteve presente do início ao fim, sendo a base de toda a persistência e meu porto seguro.

Ao meu orientador, professor Dr. Caio Luis Chiariello, que utilizou com perfeição a correta dosimetria entre conduzir, apoiar e incentivar.

Aos meus pais, Fabio e Maria, bem como aos meus familiares que compreenderam os longos períodos de minha ausência.

Aos meus amigos do Hospital Universitário, principalmente à equipe da Unidade de Compras, Cleuza, Ronivon, Marino e Ricardo, que sempre apoiaram o desafio, dando suporte nos momentos em que mais precisei.

Aos meus professores e colegas do PROFIAP, que contribuíram com o conhecimento adquirido, proporcionando grandes debates.

Aos que contribuíram de alguma forma para o andamento desta pesquisa.

A todos, meus mais sinceros agradecimentos.

RESUMO

O presente estudo trata-se da análise da oportunidade de aplicação da modalidade compra institucional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados. Inicialmente foi identificado como os hospitais universitários públicos do Brasil realizam suas compras de alimentos para suprir a demanda hospitalar. Dos 42 hospitais analisados, 25 deles realizam a compra de alimentos diretamente do fornecedor por meio de licitação eletrônica, pelo portal de compras do governo federal enquanto que o restante dos hospitais, totalizando 17, terceiriza seus restaurantes, deixando sob responsabilidade da empresa contratada adquirir todos os alimentos necessários. Nenhum hospital universitário adquiriu alimentos de agricultores familiares mesmo após a vigência do Decreto nº 8.473/2015, demonstrando que a legislação ainda não abrangeu essas instituições. Após retratar o cenário atual de compras de alimentos pelos hospitais universitários pertencentes ao Sistema Único de Saúde (SUS), foram analisadas as condições de demanda de alimentos pelo HU/UFGD, que se mostrou grande comprador de hortifrutigranjeiros da região. Foram analisadas também as condições de oferta de alimentos pelos agricultores familiares a partir de entrevistas com produtores locais e, dessa análise, pode-se concluir que há interesse dos agricultores em vender para o Hospital Universitário, sendo este um recurso que contribuirá positivamente para a melhoria de renda da população. Foi relatada também, a partir de entrevista concedida, a experiência do Exército local com a modalidade, que trouxe aspectos relevantes para este estudo, como as principais limitações encontradas pelo órgão. Por fim, é elaborada uma proposta de melhoria que trata desde o planejamento da compra até a fase de pagamento dos agricultores, disponibilizando modelos de edital, proposta de venda e contrato. Espera-se, como alguns dos benefícios desta proposta de melhoria, a adequação do órgão à legislação vigente e o fomento de uma política pública de incentivo à agricultura familiar local.

Palavras-chave: Agricultura familiar, PAA, Compra Institucional, Hospital Universitário

ABSTRACT

The present study aims to analyse the opportunity of applying the institutional purchase modality of the Food Acquisition Program (PAA) at the University Hospital of the Universidade Federal da Grande Dourados. Initially we identified how the public university hospitals of Brazil carry out their food purchases to supply the hospitals' demands. From the 42 hospitals analyzed, 25 purchase the food directly from the supplier through electronic bidding, through the federal government procurement portal; whereas the rest of them, totaling 17, outsource their restaurants, leaving the contracted company the responsibility of acquiring all the necessary food. No university hospital has acquired food from family farmers even after the implementation of the Brazilian Decree 8,473 / 2015, demonstrating that legislation has not reached family farmers yet. After describing the current scenario of food purchases by university hospitals belonging to the Unified Health System (SUS), we analyzed the conditions of food demand by HU/UFGD, which proved to be a major buyer of horticultural products, as well as eggs and meat in the region. We also analyzed the conditions of food supply by family farmers from interviews with local producers and, from this analysis; we concluded that the farmers want to sell to the University Hospital, what may be a resource that will contribute positively to the financial improvement of the population. It was also reported, from the interview granted, the experience of the local Army with the modality, which brought relevant aspects to this study, as the main limitations found by the public body. Lastly, we wrote a proposal of improvement that deals from the planning of the purchase to the payment to the farmers, by offering models of public edict, proposal of sale and contract. Some of the benefits of this proposal are expected to be the adequacy of the body to the current legislation and the promotion of a public policy that encourages the local family farming.

Keywords: Family agriculture, PAA, Institutional purchase, University Hospital

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Evolução financeira do PRONAF no Brasil entre os anos de 2004 à 2015.....	27
Figura 02: Estrutura do Projeto Fome Zero	29
Figura 03: Fluxograma do roteiro de plano de implantação da modalidade Compra Institucional no HU/UFGD para aquisição de alimentos.....	22

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Estabelecimentos produtores e área média de estabelecimentos da agricultura familiar e não familiar no Brasil	20
Tabela 02: Valor das aquisições diretamente da agricultura familiar pelo PNAE em Dourados/MS	32
Tabela 03: Quantidade de DAPs registradas no município de Dourados/MS.....	53

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Modalidades do PAA no Brasil, no ano de 2016	33
Quadro 02: Hospitais Universitários públicos brasileiros que compõem o universo da pesquisa	42
Quadro 03: Forma como os HUs adquirem alimentos identificados por região do Brasil (aquisição vigente).....	47
Quadro 04: Valores contratados e localidade das empresas que forneceram alimentos para o HU/UFGD	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGRAER	Agência Estadual de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural
AGROVARGAS	Associação dos Agricultores da Vila Vargas e Região
AGU	Advocacia Geral da União
APOMS	Associação dos Produtores Orgânicos do Mato Grosso do Sul
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEASA	Central de Abastecimento
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DAP-PF	Declaração de Aptidão ao PRONAF-Pessoa Física
DAP-PJ	Declaração de Aptidão ao PRONAF-Pessoa Jurídica
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GGPAA	Grupo Gestor do Programa de Aquisição De Alimentos
HU/UFGD	Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INAN	Instituto Nacional da Alimentação e Nutrição
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário

ME	Microempresa
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SUS	Sistema Único de Saúde
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. DIAGNÓSTICO DA OPORTUNIDADE DE INTERVENÇÃO	17
2.1 Conceito de políticas públicas	17
2.2 Análise da função social da agricultura familiar e suas limitações	18
2.3 Evolução histórica do incentivo à agricultura familiar no Brasil	23
2.4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	30
2.5 Compra Institucional	34
2.6 Como ocorre a compra pública de alimentos nos Hospitais Universitários Brasileiros	35
2.7 Os Hospitais Universitários de sua participação no desenvolvimento de políticas públicas	37
3. DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	39
3.1 Técnicas de pesquisa	40
3.2 Localização e área do estudo	41
3.3 Obtenção e tratamento dos dados	42
4. ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS	47
4.1 Identificação da forma de aquisição de alimentos pelos Hospitais Universitários Brasileiros	47
4.2 Análise das condições de demanda de alimentos pelo HU/UFGD	50
4.3 Análise da oferta de alimentos pela Agricultura Familiar da região de Dourados/ MS	52
4.3.1 Agricultores familiares aptos a fornecer para a modalidade Compra Institucional	53
4.3.2 Percepções de agricultores familiares quanto à modalidade Compra Institucional	54
4.4 Experiência do Exército da região com a aplicação da modalidade Compra Institucional	57
5. DISCUSSÕES E PROPOSTA DE MELHORIAS	60
5.1 Roteiro para plano de ação	61
5.1.1 Envolvimento dos diversos segmentos da comunidade	61

5.1.2 Composição dos preços e pesquisa de mercado	63
5.1.3 Elaboração da chamada pública	64
5.1.4 Divulgação da chamada pública e elaboração das propostas de venda	66
5.1.5 Sessão pública, seleção de propostas e assinatura de contrato	67
5.1.6 Execução	68
5.1.7 Pagamento	69
5.2 Benefícios e limitações da alternativa indicada	70
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
APÊNDICES	80
APÊNDICE I - Listagem de alimentos adquiridos pelo HU/UFGD para o ano de 2016.....	80
APÊNDICE II - Histórico de refeições do HU/UFGD por período	83
APÊNDICE III - Roteiro de entrevista semiestruturado	85
APÊNDICE IV - Modelo de Edital de Chamada Pública	86
APÊNDICE V - Modelo de Contrato	89
APÊNDICE VI - Visita ao Curso de Compostagem	93
ANEXOS	97
ANEXO I - Modelo de Proposta	97
ANEXO II – Organograma do HU/UFGD	98

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da agricultura familiar, por muito tempo relacionado com atividades camponesas, atualmente tem recebido maior atenção, após a criação de diversos programas provenientes de políticas públicas fomentadoras da produção de pequena escala. Tais programas, explicam Junqueira e Lima (2008), buscam diminuir dificuldades costumeiras dos agricultores, como o acesso ao crédito, modernização dos equipamentos e promoção da comercialização dos produtos, de modo que, superados estes pontos, o setor possa colaborar com a economia e o desenvolvimento no local onde residem.

O Programa de Aquisição de Alimentos, exemplo de política pública de incentivo à produção da agricultura familiar por meio de compras governamentais, acrescentou, através do Decreto nº 7.775/2012, a modalidade chamada “Compra Institucional”, possibilitando aos órgãos públicos elencados no decreto, pertencentes à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que anteriormente não participavam do programa, auxiliar no desenvolvimento deste segmento. O diferencial desta modalidade é que oferece aos órgãos facilidade na aquisição de alimentos por meio de dispensa de licitação, permitindo a destinação de recursos próprios do órgão para pagamento destes fornecedores, enquanto que as outras modalidades recebem recursos específicos do governo para realizar as compras. Assim, a expansão desta política pública deixa de ser totalmente dependente de recursos financeiros do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), utilizando a necessidade dos órgãos de adquirir alimentos como impulsionador da economia local. Tal modalidade permite ao Estado atuar não só como um agente promotor, mas também como um agente consumidor, adquirindo o que é produzido pela agricultura familiar.

Baseado na oportunidade de incentivo oferecida pela modalidade Compra Institucional, mister se faz analisar as possibilidades de sua implantação nos órgãos públicos, o que traz o seguinte questionamento, o vetor desta pesquisa: como uma instituição de escopo local, no caso o HU/UFGD, através de uma política pública de aquisição de alimentos, pode impulsionar as atividades da agricultura familiar na região? A justificativa para esta pesquisa reside justamente na arquitetura de um modelo de compras públicas da agricultura familiar pelo HU/UFGD, alicerçado no

compromisso estabelecido em lei de que o Estado fomenta atividades para o desenvolvimento da agricultura familiar, contribuindo para o aumento de oportunidades para estes atores.

O objetivo geral deste estudo é realizar uma análise das políticas públicas voltadas para a aquisição de alimentos da agricultura familiar e a possibilidade de incentivá-las, especificamente, no HU/UFGD. Em tempo, como objetivos específicos, pretende-se: a) evidenciar como os hospitais universitários públicos brasileiros realizam as compras de alimentos; b) identificar se é possível quais são as condições de aplicação da modalidade Compra Institucional do PAA no HU/UFGD; e c) elaborar proposta de intervenção sob a forma de projeto para a aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo HU/UFGD.

Ao longo deste trabalho pretende-se apresentar, de maneira breve, o conceito de políticas públicas, a função social da agricultura familiar e a evolução histórica das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil, além da trajetória recente do PAA. Também abordará a metodologia aplicada ao estudo e demonstrará o contexto (tanto interno quanto externo ao órgão) que envolve a situação-problema desta pesquisa. Posteriormente será realizada a análise da situação-problema, trazendo a oportunidade de intervenção encontrada, além dos possíveis benefícios que a proposta trará tanto para a sociedade quanto para a instituição que é o alvo deste estudo.

2 DIAGNÓSTICO DA OPORTUNIDADE DE INTERVENÇÃO

Alguns autores têm produzido estudos direcionados ao campo das políticas sociais e seu conceito tem se desenvolvido com o passar dos anos, muito se afastando do propósito de apenas suprir carências. Rua (2005) defende que a política social é um investimento produtivo, devendo haver coordenação entre os objetivos desta e das políticas econômicas, uma vez que a ênfase do processo produtivo tem sido principalmente o capital humano. Apresenta-se, a seguir, uma breve revisão bibliográfica do que pode ser encontrado na literatura atual relacionado à área das políticas públicas, assim como pesquisas e estudos de caso produzidos por diversos autores acerca do assunto.

2.1 Conceito de políticas públicas

Rua (2005) propõe que uma política pública se caracteriza como um conjunto de procedimentos destinados a promover, de maneira pacífica, a resolução de conflitos sociais. Souza (2006) destaca que a definição mais conhecida de política pública é a de Laswell, que consiste em responder às perguntas: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Dada à natureza do regime político vigente, o Estado Democrático de Direito, bem como à organização social e à cultura política vigente, Teixeira (2002) propõe que as políticas públicas precisam ser submetidas ao debate público. A elaboração das políticas públicas devem ser, ainda, permeadas de transparência e participação da sociedade civil. Esse debate, aliado à participação mais ativa e efetiva da população em debates de interesse geral, evitaria que políticas públicas se tornem tão somente “políticas de governo”. Essas políticas, explica o autor, isentas de publicidade, tornar-se-iam apenas decisões do Estado, ilegítimas e propensas à ineficácia, devido à falta de discussão dos atores envolvidos, sem um mínimo de consenso entre as partes.

Além da necessidade de legitimação das políticas públicas por meio da consolidação democrática, há de se ponderar a continuidade dos programas perante a constante dinâmica das forças políticas, eventualmente sofrendo modificações.

Para compreensão, neste momento, faz-se necessária a distinção de dois termos: políticas de governo e políticas de Estado.

As políticas de governo são assuntos que, por diversas influências, como o alinhamento de governos, a conveniência do momento ou por clamor social, explica Kingdon (2003), são inclusos na agenda governamental em determinado momento político, porém, não estão estruturados de maneira que permaneçam como uma política de Estado, em forma de ato normativo ou instrumento equivalente. Essas políticas de governo ao longo do tempo “esfriam” e após as mudanças dos agentes políticos, normalmente se perdem entre outros assuntos mais convenientes ao momento. Já as políticas de estado são aquelas que, por terem sido reconhecidas como legítimas, são transformadas em leis, ou ainda são elaboradas de maneira que sua implementação ocorra, sendo incorporados às ações do Estado.

Oliveira (2011) também contribui com o entendimento deste conceito. Para a autora, as políticas de governo são formuladas e implementadas pelo Executivo e seu objetivo é responder às demandas presentes na agenda política interna, enquanto as políticas de Estado envolveriam diversas agências, além de serem submetidas, na maioria das vezes, ao Parlamento, estando disponíveis para discussão e sendo passíveis de alterações.

Tendo em vista o debate acerca da importância das políticas públicas, a agricultura familiar tem sido alvo de diversos programas sociais, uma vez que tal segmento possui grande relevância na sociedade. Dentre os motivos pelos quais a agricultura familiar tem recebido incentivos por meio das políticas públicas, é possível citar a dificuldade do segmento em competir com grandes produtores, além das limitações quanto à obtenção de acesso ao crédito. Os motivos citados serão melhor descritos nas próximas seções.

2.2 Análise da função social da agricultura familiar e suas limitações

As expressões “agricultura familiar”, “pequena produção”, “produção de baixa renda”, “de subsistência”, “agricultura não-comercial” eram termos empregados até o final da década de 1990 (ABRAMOVAY, 2007), e desde então, revelavam o tratamento dado a esse segmento social, que era encarado como

importante socialmente, mas de expressão econômica marginal. Nesse período, relata Abramovay (2007), avaliava-se que o futuro do segmento estaria comprometido pelo próprio rumo do desenvolvimento capitalista, finalmente restando apenas as lembranças do passado. Dois pontos, de acordo com o autor, foram cruciais para desfazer essa visão de futuro: a primeira se refere à capacidade de a agricultura familiar incorporar ativamente inovações tecnológicas, tomar crédito e participar de mercados dinâmicos, o que o autor considera como de total relevância para desfazer a imagem associada ao pequeno produtor de aversão ao risco; e a segunda se refere à presença cada vez maior, de agricultores familiares que tinham acesso à terra e que não estavam muitas vezes entre os mais pobres do meio rural, os quais tomavam crédito de organizações bancárias e promoviam transformações tecnológicas em seus sistemas produtivos, se integrando aos mercados exportadores.

O conceito de agricultor familiar é dado pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, como sendo aquele que pratica atividades no meio rural e ainda que não detenha área maior de quatro módulos fiscais, que utilize predominantemente mão-de-obra da própria família, que possua renda proveniente da atividade econômica de seu estabelecimento e que seja o gestor do seu empreendimento. Essa legislação inclui ainda silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombolas, sendo que cada uma dessas categorias, além de obedecer aos principais conceitos, ainda possui limitações para caracterização como agricultura familiar.

Estima-se que as fazendas pertencentes ao setor da agricultura familiar na América Latina totalizaram cerca de 17 milhões de unidades, as quais compreendem uma população de cerca de 60 milhões de pessoas, sendo que aproximadamente 57% dessas unidades estão localizadas na América do Sul, como relata o documento “Perspectivas da agricultura e do desenvolvimento rural nas Américas 2014: um olhar para a América Latina e o Caribe”, produzido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Embora não haja números exatos para todos os países, considera-se que a agricultura familiar representa uma proporção de

unidades de produção totalizando 75% em quase todos os países latino-americanos e superior a 90% em muitos deles.

Em relação ao panorama da agricultura familiar no Brasil, o último Censo Agropecuário, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2006¹, demonstrava o cenário da agricultura familiar no país, como pode ser visto na Tabela 1. De acordo com os dados do IBGE, é possível observar a proporção de estabelecimentos pertencentes à agricultura familiar e à não familiar em relação ao número total de estabelecimentos no Brasil: eram em média 84,7% dos estabelecimentos brasileiros pertencentes à agricultura familiar.

Tabela 01: Estabelecimentos produtores e área média de estabelecimentos da agricultura familiar e não familiar no Brasil.

Produtos	Proporção de Estabelecimentos Produtores (%)		Área Média por Estabelecimento (ha)	
	Agricultura familiar	Não familiar	Agricultura familiar	Não familiar
Arroz em casca	89,5	10,5	3,2	29,8
Feijão-preto	90,1	9,9	2,1	4,5
Feijão de cor	89,1	10,9	2,5	8,4
Feijão-fradinho, caupi, de corda ou macáçar, em grão	90,4	9,6	2,5	3,6
Mandioca	90,6	9,4	1,9	2,9
Milho em grão	88,5	11,5	3,5	22,4
Soja	75,6	24,4	16,6	285,8
Trigo	69,2	30,8	13,7	92,9
Café arábica em grão (verde)	79,9	20,1	2,6	16,2
Café canephora (robusta, conilon) em grão (verde)	84,4	15,6	2,9	9,0
Média	84,7	15,3	5,21	47,6

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do IBGE (2006).

Requer atenção, na Tabela 1, a área por estabelecimento destinado à produção de soja, quando comparada à área do restante dos produtos. A área destinada à produção do grão é, em média, de 285,8 hectares para cada estabelecimento não familiar produtor. São grandes propriedades destinadas ao

¹ A periodicidade do Censo Agropecuário é de 10 anos, portanto, os dados de 2006 são os mais recentes. Até a finalização do estudo, não foram iniciados novos levantamentos de dados pelo IBGE referente ao Censo Agropecuário.

cultivo do produto. Na agricultura familiar, a área destinada para produção é significativa quando comparada a outros produtos: são em média 16,6 hectares de terra por estabelecimento destinados à produção de soja, sendo 13,7 hectares destinados ao trigo e, em terceiro lugar, 3,53 hectares destinados ao milho.

No tocante à renda, Cordeiro (2007) apud Grisa, et al, (2011) entrevistou e colheu a opinião dos pequenos agricultores quanto aos resultados de um dos programas sociais voltados para o segmento. Entre os problemas destacados, se aponta a figura do “atravessador”. Essa figura era a responsável por fazer com que os alimentos saíssem de sua origem, o produtor, e chegassem aos consumidores finais, figurando como um mediador. Entretanto, esses “intermediadores” normalmente pagavam valores inferiores e injustos pelos produtos, e como resultado dessa dependência, os produtores se submetiam a estas condições de venda, sob pena de ficarem com seus produtos estocados, sem ter destinação. Sobre o tema, cita-se o relato de um agricultor:

“Antes quem comprava castanha era só o atravessador. Eram cinco grandes comerciantes comprando para um só dono e por um só preço. Eles compravam até uma certa quantidade, depois disso só aceitavam a castanha se você desse de graça. Com a entrada da CONAB o preço subiu de R\$ 5,00 para R\$ 10,00 chegando até R\$18,00” (CORDEIRO, 2007, p. 55, apud GRISA, et al, 2011, p. 11).

Ademais, a agricultura familiar e de pequena escala está vinculada à segurança alimentar mundial, pois preservam alimentos tradicionais e contribuem para uma alimentação balanceada, para a proteção da agrobiodiversidade e para o uso sustentável dos recursos naturais.

Diversos estudos sobre a agricultura familiar foram desenvolvidos na região de Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul. Os agricultores enfrentam diversos problemas, como dificuldades de produção, comercialização e assistência técnica, tanto em propriedades tradicionais quanto em assentamentos. Visando conhecer e propor melhorias, estudos com a temática podem ser encontrados na literatura.

Rode (2014) realizou uma pesquisa de campo em 89 de 151 propriedades situadas na área do assentamento rural Lagoa Grande, com o objetivo de identificar as formas e instrumentos de gestão adotados nos lotes. Deste estudo, foi possível identificar que mais de 58% dos chefes ou responsáveis eram do sexo masculino, 46% dos entrevistados tinham idades que compreendiam de 45 a 74 anos e o nível

de instrução de 66% da população entrevistada sendo até a 5ª série do ensino fundamental. A partir do estudo foi possível constatar que, nas propriedades com baixo nível de geração de renda, as decisões eram tomadas baseadas no curto prazo e não se adotava o controle de receitas, despesas e produtividade. Outro aspecto revelado pelo estudo é que os programas governamentais voltados para a agricultura familiar, a exemplo do PRONAF, PAA e PNAE eram raramente utilizados. Do total de entrevistados, mais de 51% manifestaram que não conheciam as políticas públicas. Dos que afirmaram conhecer, quase a totalidade deles utilizaram as fontes de financiamento de recursos disponibilizados. Conclui o autor que, embora o acesso aos financiamentos seja pouco utilizado, o contexto vem se alterando com a aproximação de entidades de ensino e pesquisa, como a UFGD e a EMBRAPA, o que resulta em capacitação dos integrantes do assentamento.

Sangalli (2013) também utilizou o assentamento rural Lagoa Grande, em Dourados-MS, como universo de pesquisa. Seu estudo buscou analisar o perfil demográfico e socioeconômico da população assentada, além de caracterizar fatores limitantes e propulsores para o desenvolvimento do assentamento. A pesquisa foi aplicada em mais de 58% dos chefes de família ou responsáveis pelo domicílio, e revelou características como a faixa etária da população, escolaridade, distribuições de responsabilidades entre os membros da família, atividades econômicas, etc. Chama a atenção neste estudo que mais de 66% da população pesquisada informou já ter obtido financiamentos junto ao PRONAF, entretanto mais de 47% não souberam aferir qual o valor atual da dívida e 55% não souberam informar o prazo para quitação. Outro apontamento da pesquisa trata da satisfação com a vida no campo, em que 94,3% afirmam estar satisfeitos e só 5,7% declararam insatisfação. Quanto à comercialização dos produtos, o estudo aponta que a participação em programas como o PAA e PNAE seria de grande incentivo à diversificação das atividades produtivas, ocasionando no aumento da renda dos assentados, entretanto a falta de conhecimento destes programas é uma grande barreira a ser ultrapassada.

No estudo desenvolvido por Pádua (2014) que envolveu 101 produtores orgânicos de diversas regiões do estado do Mato Grosso do Sul, foi possível identificar, segundo a percepção dos agricultores, que a principal dificuldade na

produção é a falta de recursos financeiros para investimento, apontado por 32% dos entrevistados. Do diagnóstico obtido neste estudo, observou-se que a maioria dos problemas apontados é decorrente de políticas públicas que não alcançam tal população. Poucas alternativas para venda e a necessidade de ampliar os canais de comercialização foram indicadas por parte dos agricultores, principalmente os que pertenciam a municípios menores. Ainda quanto à comercialização, 78% dos entrevistados alegam que a venda direta ao consumidor é o meio de comercialização mais utilizado, enquanto que os programas do governo são canais menos explorados.

Outros autores têm direcionado seus estudos a diferentes aspectos da agricultura familiar da região: Amorim (2014), que se concentrou em redes de cooperação entre os associados, interações sociais e associativismo; Camilo (2014) buscou evidenciar e analisar a configuração socioeconômica e demográfica do assentamento Amparo, bem como a aplicação das políticas públicas neste local; Shimada (2015) avaliou qual o método de produção mais viável aos pequenos produtores da agricultura familiar, cuja pesquisa evidenciou que o método orgânico se mostra o mais adequado tanto ambiental como financeiramente, já que o preço final do produto orgânico é o principal fator limitador do consumo desses produtos.

Diante das limitações apontadas, como as dificuldades para negociar, a pequena produção apresenta demanda de incentivo recebendo fomento por meio de políticas públicas ao longo dos últimos anos. Esses incentivos visam melhorar as condições de trabalho dessa população, e serão brevemente apresentados no tópico seguinte.

2.3 Evolução histórica do incentivo à agricultura familiar no Brasil

As primeiras ações do governo brasileiro ligadas à área de políticas públicas voltadas para o abastecimento interno datam de meados da década de 1930, sendo que as primeiras políticas sociais ligadas ao provimento alimentar desta época coincidem com o processo de industrialização que ocorria no país (DEVES, 2009).

Entre as décadas de 1960 e 1970, muito se falou em teorias sobre a diversidade social dos camponeses e agricultores, tentando sintetizar essas

diferenças a certos modelos ou padrões de desenvolvimento monolíticos, por considerar a “excessiva diversidade” um obstáculo ao seu desenvolvimento econômico e social (SCHNEIDER; CASSOL, 2014). Nas décadas seguintes, múltiplas ações em torno de projetos de segurança alimentar podem ser encontradas na literatura, como as criações do Instituto Nacional da Alimentação e Nutrição (INAN) em 1970 e do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) em 1976, e também do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) em 1994, posteriormente destituído em 1996. Embora não permaneçam mais ativos, foram os primeiros passos em direção às políticas públicas voltadas para a alimentação atualmente em execução.

Ao longo das duas décadas do Regime Militar Ditatorial Brasileiro, de 1964 a 1985, os entes da sociedade civil vinculados à agricultura familiar não tinham representação, tendo, desta forma, seu espaço na arena pública mitigado. A não participação em discussões acerca da construção de políticas sobre a temática, em conjunto com os gestores públicos, acarretou em prejuízo considerável para a categoria (GRISA; SCHNEIDER, 2015). O panorama político-institucional que se desenhava não contemplava a participação destes atores e restringia uma atuação mais crítica e propositiva da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), principal entidade representativa dos “pequenos agricultores” à época.

Com a promulgação da Constituição em 1988, os direitos instituídos por ela possibilitaram aos cidadãos o acesso a uma vida digna. Porém, a exigência de que esses direitos deveriam ser garantidos pelo Estado significou, também, que deveriam ser financiados não só pelas empresas, mas com recursos de toda a sociedade (MACHADO; ROCHA; CAMPOS, 2015). Assim, prosseguem os autores, a Constituição abriu caminho para assegurar aos brasileiros seus direitos, mesmo quando não inseridos no mercado de trabalho, por meio de benefícios sociais financiados coletivamente, como a garantia de amparo na velhice, na invalidez, na maternidade, no desemprego, entre outros direitos sociais, nos quais pode ser incluso o direito à alimentação. Esse direito, anos após o advento da Carta Maior de 1988, seria um dos impulsionadores da agricultura familiar, por meio de programas voltados para a segurança alimentar.

Na década de 1980, a pecuária extensiva substituiu as lavouras tradicionais, e as pequenas produções foram substituídas por grandes plantios comerciais. Nas culturas em que se empregavam grande quantidade de trabalhadores, estes foram substituídos por inovações tecnológicas que acentuavam a produção em todas as etapas, com baixa dotação de mão-de-obra, a exemplo das plantações de cana-de-açúcar, algodão, café, cacau, soja e milho (MATTEI, 2005).

Para gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, por meio de Decreto Presidencial e autorizada pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, foi criada a Companhia Nacional do Abastecimento (CONAB), uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Iniciando o efetivo exercício de suas atividades em 1º de janeiro de 1991, a CONAB visa assegurar o atendimento das necessidades sociais básicas e a preservação e os estímulos dos mecanismos de mercado.

A empresa pública tem, entre seu rol de atribuições, a responsabilidade de delinear, normatizar e dar cumprimento à política de Garantia de Preços Mínimos do Governo Federal; atuar de forma a assegurar a manutenção dos preços agropecuários; efetivar políticas do Governo Federal na área de armazenagem da produção agropecuária; coordenar ou efetivar as políticas oficiais de formação, armazenagem, remoção e escoamento de estoques reguladores e estratégicos; executar as políticas públicas federais no que tange ao abastecimento e regulação da oferta de produtos agropecuários no mercado interno; ser parte na elaboração da política agrícola; dentre outras funções. Ainda na década de 1990, algumas políticas públicas surgem timidamente, na tentativa de oferecer novas vias de desenvolvimento atreladas à agricultura familiar, resgatando e fortalecendo a produção de produtos agrícolas tradicionais e, conseqüentemente, os mercados locais e regionais (DIAS, *et al.* 2013).

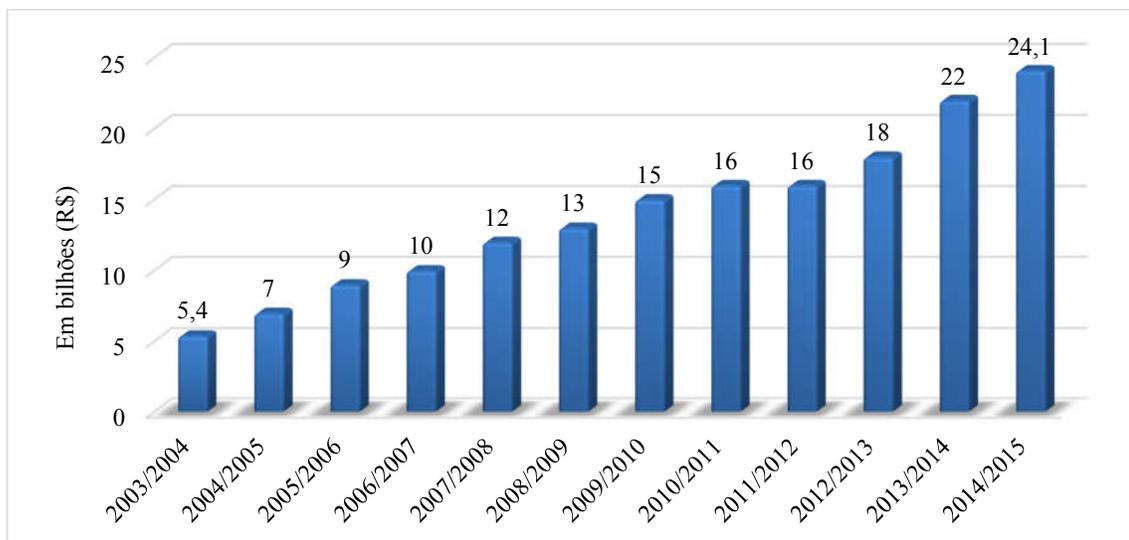
O crédito rural sempre foi seletivo e concentrador de renda, relatam Silva, Grossi e França (2010), uma vez que a postura do governo era de que os agricultores e a agricultura sempre deveriam ser beneficiados com políticas agrícolas sem distinção de seu porte, categoria econômica ou social. Isso resultou em agricultores de médio e grande porte sendo os maiores beneficiados, pois detinham melhores condições para acessar os recursos do crédito rural e das políticas de

garantias de preços mínimos, continuam os autores. Assim, a criação de uma política de crédito rural voltada para a agricultura familiar teve grande importância para a categoria. O aumento da produtividade, associado ao consumo de tecnologia, eram justificativas para as ações de modernização, conforme Carneiro (1997). A proposta de um programa de fortalecimento da agricultura familiar voltado para as demandas dos trabalhadores e sustentado em um modelo de gestão social que utilizasse parcerias representaria considerável avanço em relação às políticas anteriores. Neste contexto, surge o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Criado pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o PRONAF teve como finalidade, inicialmente, promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. Mattei (2007) registra que, no primeiro ano, foram implementadas apenas ações relativas ao crédito de custeio e visando a ampliação do programa para as áreas de investimentos, infraestrutura e serviços municipais, sendo que a partir de 1997, o PRONAF ganhou maior dimensão e passou a operar de forma integrada em todo o território nacional. Já em 1999, continua o autor, uma grande mudança no programa ocorreu, com a alteração do capítulo 10 do Manual de Crédito Rural, em que se estratificaram os beneficiários do programa em seis categorias, de acordo com o nível da renda bruta familiar anual. Mattei (2007) considera que essa nova classificação permitiu que as regras de financiamentos fossem mais adequadas à realidade dos distintos segmentos que compõem o setor da agricultura familiar. Essa classificação seria o reconhecimento de diferentes necessidades dos agricultores familiares e pequenos produtores em relação ao restante dos produtores agrícolas.

Atualmente, o PRONAF financia projetos individuais ou coletivos, que geram renda aos agricultores e aos assentados da reforma agrária, tendo as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais. A Figura 1 demonstra a evolução financeira do PRONAF na série histórica de 2003 até a safra de 2014/2015, saltando de R\$ 5,4 bilhões, para R\$ 24,1 bilhões em crédito para financiamento de pequenos produtores:

Figura 01: Evolução financeira do PRONAF no Brasil entre os anos de 2004 e 2015.



Fonte: Reproduzido pela autora, com base em dados de Paola Seibt (Ed.) (2015).

Outro projeto impulsionador da agricultura familiar que teve repercussão na sociedade brasileira foi o Projeto Fome Zero. Schmitt (2005) relata que o projeto Fome Zero foi elaborado pelo Instituto da Cidadania, contando com a participação de representantes da sociedade civil organizada. Dentre as quais, destacaram-se organizações não-governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil. Apresentado para debate público em outubro de 2001, foi preparado por quase um ano.

Adotado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, como prioridade, partiu do pressuposto de que “todas as pessoas devem ter acesso diário, e de forma digna, a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas e à manutenção da saúde” (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010. p. 16). A estrutura foi elaborada ponderando que a questão da fome requer uma política específica para cada segmento da população, sendo que o Projeto Fome Zero englobaria diferentes frentes de abordagem.

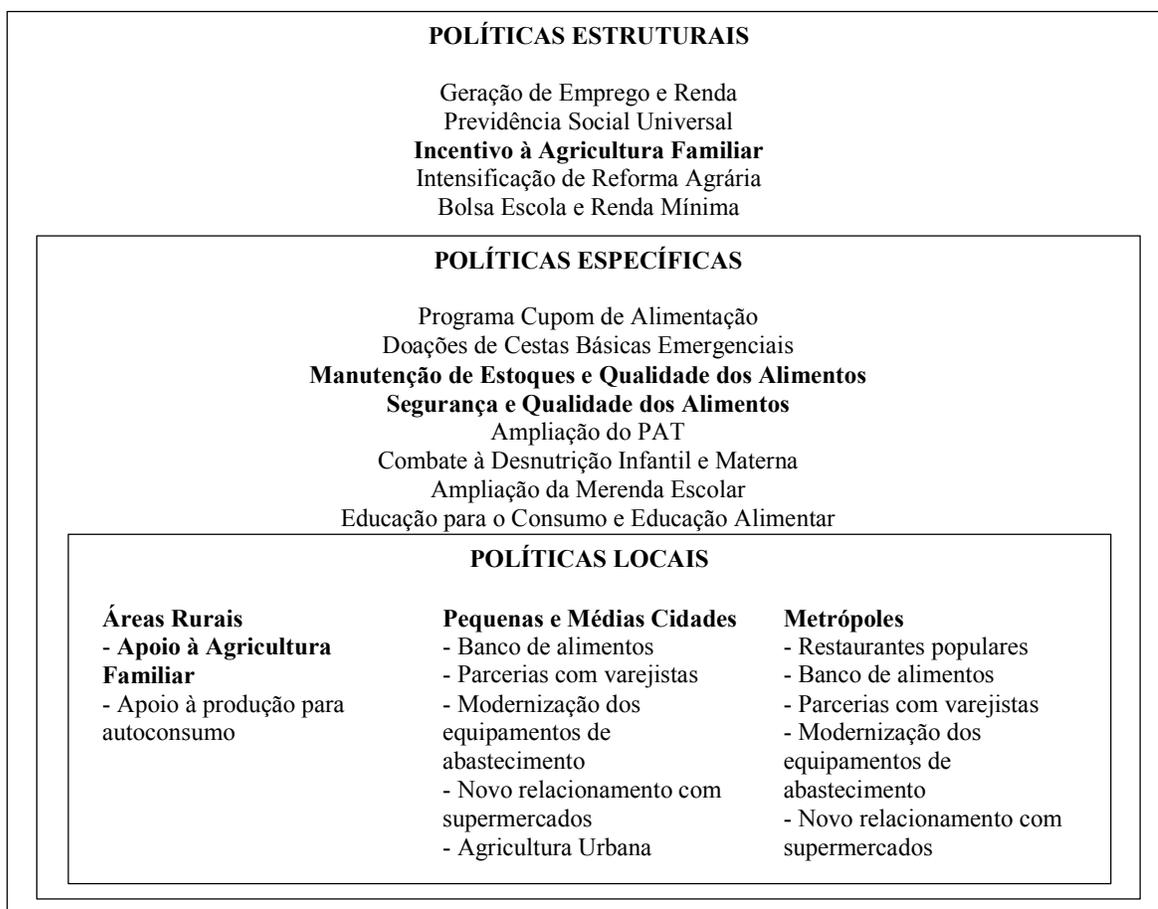
O diagnóstico da segurança alimentar apontou, segundo Belik (2003), que o problema brasileiro está assentado na absoluta falta de poder aquisitivo, por parte de quase um terço da população, para a manutenção da sua sobrevivência. Diferente de países pobres onde o problema é relacionado à oferta de alimentos, no

Brasil, estes estão disponíveis, porém não são acessíveis à população de renda mais baixa. No mesmo sentido, Silva, Grossi e França (2010) apontam que, pelo panorama traçado pelo Fome Zero, se vincula o problema da fome no Brasil atual não a um problema de falta de oferta de alimentos, mas à questão do acesso das populações de baixa renda a esses alimentos.

Schmitt (2005) salienta que a proposta do Projeto Fome Zero evidencia a necessidade de implementação de um conjunto intersetorial de políticas, sendo algumas de caráter emergencial, outras de cunho estrutural, capazes de garantir, por um lado, o aumento da disponibilidade de alimentos a baixos preços e, por outro, maior acesso da população vulnerável a uma alimentação saudável. A figura 2 representa a estrutura idealizada para o Fome Zero.

Para sua implementação, o Projeto Fome Zero necessitaria, de acordo com Silva, Grossi e França (2010), de três tipos de políticas: **políticas estruturais**, que seriam aquelas visando a diminuição da vulnerabilidade alimentar das famílias, por meio de medidas que aumentassem a renda familiar, além do acesso aos direitos sociais e alimentos de qualidade (entre essas medidas, está presente ao incentivo à agricultura familiar); **políticas específicas**, destinadas a promover a segurança alimentar e combater diretamente a fome e a desnutrição dos grupos mais carentes (como a doação de cestas básicas emergenciais); e as **políticas locais**, que são aqueles programas que podem ser implementados pelos estados e municípios, até mesmo em parceria com a sociedade, considerando que algumas delas são detalhadas por localização, sendo rurais, urbanas não-metropolitanas e urbanas metropolitanas (para a área rural, por exemplo, o Fome Zero propõe que as prefeituras e os governos estaduais usem, sempre que possível, seu poder de compra para fomentar as demandas dos agricultores familiares).

Embora o projeto Fome Zero esteja diretamente ligado ao combate à fome, através de uma política de segurança alimentar, ele deve ser considerado também como uma política de combate à pobreza. Isso porque as relações entre fome e pobreza constituem um círculo vicioso, sendo que a fome está na raiz da pobreza, já que uma pessoa com fome não produz, não trabalha, não tem saúde, aprende mal quando vai à escola (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010).

Figura 02: Estrutura do Projeto Fome Zero.

Fonte: Reproduzido pela autora, com base em Silva, Grossi e França (2010).

Nesta linha, a proposta do programa é estimular a produção de alimentos pelos produtores nas faixas de renda mais baixa, tanto para o consumo próprio quanto para a comercialização. Partindo desse pressuposto, esse diagnóstico foi o principal elemento que favoreceu a criação do PAA.

O PAA estimula, além da compra de alimentos da agricultura familiar, a doação desses alimentos para os mais necessitados. Podem ser citados, a título de exemplo, os povos indígenas, muitos dos quais estão localizados em regiões próximas ao local em que essa pesquisa propõe melhorias. As características do programa de aquisição de alimentos serão melhores abordadas no tópico seguinte.

2.4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Presente na estrutura do Projeto Fome Zero tanto nas políticas estruturais, quanto nas específicas e locais, o incentivo à agricultura familiar, à manutenção dos estoques e ao apoio à produção em pequena escala se tornaram o foco de um dos programas que, inicialmente, apresentaria ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. O PAA, instituído pela Lei nº 10.696/2003, conforme dita o seu art. 19, é destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no PRONAF, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais. Sob sua gerência, seria elaborado um Grupo Gestor, formado por representantes dos até então Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome para a operacionalização do programa.

Além de fornecer uma base legal para a aquisição dos produtos diretamente dos agricultores familiares, sem necessidade de licitação, o PAA permite o pagamento de preços mais justos e próximos do praticado pelo mercado local para os demais produtores (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010). Desta maneira, contribui com a garantia de renda para os agricultores familiares e, como complemento, dá meios para melhorar as condições de alimentação das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social ou em situação de insegurança alimentar. Os alimentos adquiridos pelo programa têm como prioridade atender às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, assistidas por programas sociais locais e demais cidadãos em situação de risco alimentar, inclusive indígenas, quilombolas, acampados da reforma agrária e atingidos por barragens.

A proposta trazida pelo programa e que desperta interesse, para Grisa e Porto (2015), consiste na articulação entre o apoio à comercialização da agricultura familiar e às ações de segurança alimentar e nutricional: o PAA compra alimentos e sementes da agricultura familiar e doa para equipamentos públicos de alimentação e nutrição, entidades da rede socioassistencial, famílias em situação de

vulnerabilidade social, e destina as aquisições para a formação de estoques estratégicos.

Em paralelo ao PAA, em 16 de junho de 2009, a Lei nº 11.947 estabeleceu que um percentual mínimo de 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassados aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deveriam ser utilizados na aquisição de alimentos produzidos diretamente pela agricultura familiar e pelo empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. As compras se dariam por meio de Chamada Pública, por valores de referência, sendo dispensado o procedimento licitatório. Tal medida ampliou significativamente o alcance da agricultura familiar.

A ligação entre a agricultura familiar e a alimentação escolar está disposta nas diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.947/2009: 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 e o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local, pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e remanescentes de quilombos.

Em razão deste encontro, em que se aliam o fornecimento de alimentos saudáveis para os alunos da rede pública ao encorajamento da produção pelos agricultores familiares é possível estimar, em números, as primeiras transformações. Para representar a relevância do PNAE na agricultura familiar, através de dados obtidos no sítio eletrônico do FNDE, foi possível localizar o valor das aquisições destinadas à agricultura familiar no período de 2011 a 2014 no município de Dourados – MS (Tabela 2).

Em média, 32,4% dos recursos transferidos para compra da merenda escolar foram injetados na economia local por meio do PNAE. Em unidades monetárias, são quase R\$ 1 milhão, no ano de 2014, pagos diretamente para os agricultores familiares, sem a figura de atravessadores.

Tabela 02: Valor das aquisições diretamente da agricultura familiar pelo PNAE em Dourados/MS.

Ano	Valor Total Transferido para aquisição de alimentos (R\$)	Valor de aquisições da agricultura familiar (R\$)	Participação (%)
2011	2.185.440	777.785	35,5
2012	2.542.932	736.900	28,9
2013	2.573.472	797.336	30,9
2014	2.868.252	992.809	34,6
Média			32,4

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados do FNDE (2016).

Após algumas mudanças institucionais, o PAA se encontra atualmente organizado em seis modalidades, que se distinguem em origem dos recursos, limites, formas de acesso e ações, contemplando diferentes formas de relacionamento da agricultura familiar com os mercados. O quadro 01 ilustra as modalidades e suas características.

Atualmente, o agricultor pode receber até R\$ 66,5 mil por ano para o conjunto de todas as seis modalidades, já que o artigo 19, parágrafo sexto do Decreto 7.775/2012 estabelece que o beneficiário fornecedor poderá participar de mais de uma modalidade, e os limites serão independentes entre si. No último reajuste, estabeleceu-se um aumento diferenciado no limite individual de compras na modalidade doação simultânea para produtos agroecológicos, orgânicos ou da sociobiodiversidade, visando a um maior estímulo à compra destes produtos (SAMBUICHI, 2014).

Entre as alterações mais recentes no PAA, foi estabelecida mais uma modalidade, a Compra Institucional, já citada no quadro acima. Essa modalidade é de grande relevância para este estudo, portanto, no tópico a seguir, a Compra Institucional será tratada com maior zelo para possibilitar a correta visualização de sua aplicação.

Quadro 01: Modalidades do PAA no Brasil, no ano de 2016.

Modalidade	Definição	Tipo	Limite
Compra com Doação Simultânea	Compra de alimentos diversos e doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo GGPA, à rede pública e filantrópica de ensino, com o objetivo de atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional	Por unidade familiar	R\$ 6.500,00 por ano
		Por organização fornecedora	R\$ 2.000.000,00 por ano
Compra Direta	Compra de produtos definidos pelo GGPA, com o objetivo de sustentar preços	Por unidade familiar	R\$ 8.000,00 por ano
		Por organização fornecedora	R\$ 500.000,00 por ano
Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite	Compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores	Por unidade familiar	R\$ 4.000,00 por semestre
Apoio à Formação de Estoques	Apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público	Por unidade familiar	R\$ 8.000,00 por ano
		Por organização fornecedora	R\$ 1.500.000,00 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	Por unidade familiar	R\$ 20.000,00 por ano, por órgão comprador
		Por organização fornecedora	R\$ 6.000.000,00 por ano, por órgão comprador
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	Por unidade familiar	R\$ 16.000,00 por ano
		Por organização fornecedora	R\$ 6.000.000,00 por ano

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Decreto nº 7.775 de 2012.

2.5 Compra Institucional

A modalidade Compra Institucional, criada em 2012 pelo Decreto nº 7.775, objetiva a aquisição de sementes e de outros materiais propagativos provenientes da agricultura familiar, para o atendimento de demandas de consumo de alimentos, realizada por meio de chamada pública, por parte de órgãos públicos compradores. Entre os órgãos compradores, o decreto indica que poderá ser utilizada tal modalidade em instalações pertencentes a órgãos públicos de administração direta ou indireta – da União, estados, Distrito Federal ou municípios –, como presídios, restaurantes universitários, academias de polícia, escolas e outros.

Esta modalidade tem estimulado os governos a criarem seus próprios mecanismos de compras públicas e também as organizações da agricultura familiar a demandar e construir novos mercados quer sejam públicos ou privados, defendem Grisa e Schneider (2015), contribuindo para a valorização da produção local/regional, ecológica/orgânica e dando um novo significado aos produtos da agricultura familiar, promovendo novos atributos de qualidade, além de justiça social, equidade, cultura e tradição.

A compra institucional surge para impulsionar o desenvolvimento do setor da agricultura familiar e pequeno produtor. Enquanto que as outras modalidades recebem recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional, e de diversos ministérios, a compra institucional retira a obrigatoriedade do Estado de direcionar seus recursos diretamente para essas políticas públicas, sem que se perca o incentivo ao segmento. As instituições relacionadas aliarão sua necessidade de compra de alimentos à capacidade de proporcionar melhorias para agricultores da região, direcionando recursos próprios para o pagamento dessas compras.

Esta nova modalidade amplia significativamente as oportunidades de mercado para o agricultor familiar, o que pode aumentar muito o alcance do programa (SAMBUICHI, 2014). Visando maximizar a abrangência do PAA, foi definido, como nas outras modalidades, um valor máximo de compras. Inicialmente, o valor limite era de R\$ 2,5 mil por agricultor e por ano, mas após sofrer reajustes ao

longo do tempo de existência do programa, seu limite hoje é de R\$ 20 mil por ano, por agricultor.

Em junho de 2015, o Decreto n 8.473 vem estabelecer, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações. Do total de recursos destinados no exercício financeiro à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser voltados à aquisição de produtos de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326, de 2006, e que tenham a Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP. Tal Decreto entrou em vigor em 1º de janeiro de 2016, sendo similar ao disposto no PNAE, também dispensando procedimento licitatório para realizar as aquisições.

2.6 Compra pública de alimentos nos hospitais universitários brasileiros

O procedimento administrativo utilizado no Brasil para aquisição de bens e contratação de serviços com recursos provenientes dos cofres públicos é chamado de licitação. Regulamentada pela Lei nº 8.666/93, conhecida como Lei das Licitações, todas as compras do governo devem respeitar, além dos princípios da administração pública definidos na Constituição (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), os princípios norteadores das licitações: princípio da isonomia, da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, todos eles objetivando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e a promoção do desenvolvimento nacional (BRASIL, 2016).

Licitator, então, significa dizer que a seleção da proposta mais vantajosa de fornecimento deverá ser pública e que todos os concorrentes devem disputar sob as mesmas condições e a partir de critérios objetivos, previamente definidos em edital de maneira clara. O julgamento das propostas feito pelo administrador público deve ser imparcial e coerente com os interesses da Administração, de modo que não seja influenciado por benefícios pessoais.

As compras podem ser realizadas, de acordo com a Lei das Licitações, através de cinco modalidades, descritas em seu artigo 22: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A partir de 17 de julho de 2002, entrou em vigor a Lei nº 10.520, que criou a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Define também como “comum” bens ou serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

No Brasil, as licitações de bens e serviços comuns no âmbito do governo federal se realizam pelo portal eletrônico Compras Governamentais, criado pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Além dos órgãos da administração pública federal direta, o portal abrange também os fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

As compras de gêneros alimentícios no âmbito do governo federal, são realizadas, via de regra, por meio de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, uma vez que, pelas suas características, se enquadram como bens comuns que podem ter seus atributos descritos nos projetos básicos que compõem o edital de convocação.

De acordo com a Lei nº 8.666/93, somente são dispensáveis de licitação, situações claramente dispostas em seu art. 24 que, entre outros, se destacam a dispensa para aquisição de bens/serviços com valor inferior a R\$ 8.000,00 (inc. I), e obras com valor inferior a R\$ 15.000,00 (inc. II), quando esporádicas; para compras emergenciais em que há risco de comprometimento de vida, ou, ainda, da estrutura do local (inc. IV); para aquisição de peça original de produto ou equipamento na garantia (inc. XVII). Há também situações em que são inexigíveis as licitações, de acordo com o art. 25 da mesma lei, como para contratação de serviços artísticos de profissionais renomados e inscrições em cursos que, por sua natureza e característica específica, impedem a competição.

Neste sentido, o PAA traz seu grande diferencial, pois após romper com importantes barreiras institucionais, como a Lei de Licitações, desencadeou uma nova trajetória para os mercados institucionais e para a agricultura familiar, fortalecida em 2009 pelo PNAE (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

2.7 Os Hospitais Universitários e sua participação no desenvolvimento de políticas públicas

A questão da fome no Brasil exige um modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda (SILVA; GROSSI; FRANÇA, 2010), amplie o mercado interno do país, gere mais empregos, melhore os salários pagos e, também, recupere a força do poder aquisitivo do salário mínimo, já que este funciona como uma espécie de “farol” para as rendas dos segmentos mais pobres da população.

Ao analisar as políticas públicas, tem-nas como programas em que o Estado beneficia diretamente os cidadãos em situação de risco e, embora não seja incorreta essa interpretação, pode ser complementada pela visão de que o Estado não só atua diretamente, mas deve apresentar meios para que essa população tenha acesso ao que está sendo pleiteado. Para analisar a área de políticas públicas, Souza (2006) utiliza as contribuições do neoinstitucionalismo para discorrer sobre qual seria o papel das instituições nos resultados de políticas públicas.

Para o mesmo autor, o neoconstitucionalismo define as instituições como sendo o conjunto de regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. As respostas são facilmente encontradas assumindo que as instituições contribuem para manter o curso de certas políticas em detrimento de outras. O que a teoria neoinstitucionalista auxilia no entendimento é que não só os indivíduos ou grupos têm força relevante nas políticas públicas, mas também as regras formais e informais que conduzem as instituições, muito embora elas sejam habitualmente associadas à inércia.

Destaca-se que, para o neoinstitucionalismo, as instituições, a partir da internalização de certas políticas públicas em sua cultura organizacional, incentivam e, por diversas vezes, moldam o desenvolvimento de programas sociais, contribuindo direta ou indiretamente para o seu sucesso.

Ante o desafio de se enfrentar a fome e a miséria, a presença e a participação efetiva do Estado são basilares. Uma das políticas adotadas pelo Estado é inserir no mercado de consumo de alimentos aqueles que estão excluídos

do mercado de trabalho ou os que não possuem têm renda suficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias. Como postulam Silva, Grossi e França (2010), se trata, em suma, de criar mecanismos emergenciais e permanentes, barateando o acesso à alimentação para essa população de mais baixa renda, em situação de vulnerabilidade à fome e incentivando o crescimento da oferta de alimentos baratos. Esse acesso, continuam os autores, pode se dar até mesmo através do autoconsumo ou da produção de subsistência, abrangendo os cidadãos excluídos e proporcionando alimentação, que é direito básico de qualquer ser humano.

A partir do conceito de que as instituições podem colaborar com o desenvolvimento das políticas públicas, faz-se necessária a análise da dimensão na qual elas podem contribuir. Tendo em vista também a relevância da produção da agricultura familiar, alguns pontos serão analisados a seguir, como o atual contexto no qual está inserida a instituição e o diagnóstico da oportunidade de intervenção a partir das condições de demanda do HU/UFGD e das condições de oferta de alimentos pela agricultura familiar da região.

3 DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O ensejo para o desenvolvimento do presente estudo partiu de um questionamento da pesquisadora no tocante à possibilidade de elaborar instrumentos para propiciar a participação de pequenos produtores locais no edital de aquisição de alimentos no HU/UFGD. A pesquisadora, à época da realização do estudo, era lotada no HU/UFGD, e, enquanto acadêmica do mestrado profissional em administração pública, vislumbrou propor o projeto de intervenção que segue motivada por um questionamento científico, mas paralelamente pelo cumprimento da função social de uma instituição federal como a UFGD. O projeto de intervenção consiste em uma pesquisa exploratória, que almeja analisar a possibilidade de implantação de uma proposta de aquisição de produtos da agricultura familiar da região da Grande Dourados.

O grau de referências acerca do assunto é bastante limitado, visto ser um tema recente para a realidade da Administração Pública, hipótese levantada diante do reduzido número de órgãos que aplicam a modalidade compra institucional para aquisição de alimentos da agricultura familiar. A análise se baseou em uma abordagem qualitativa, resultado da obtenção de informações fornecidas por colaboradores do HU/UFGD no que se refere ao organograma da instituição e quantidades de alimentos adquiridos e consumidos, bem como de entrevistas realizadas junto aos agricultores da região e atores estratégicos para a agricultura familiar do município.

A estratégia da pesquisa consistiu no levantamento de informações sobre a possibilidade de aquisição de alimentos pelo HU/UFGD junto à agricultura familiar, e paralelamente, levantar informações sobre as reais condições de atendimento de tal demanda por parte dos agricultores familiares da região, em especial suas associações. Dessa forma, buscou-se identificar minimamente as condições de demanda e oferta da produção da agricultura familiar, sendo fundamental para a análise de viabilidade, ou não, da proposta de intervenção a ser elaborada.

3.1 Técnicas de pesquisa

O modo para localizar literatura referente ao tema abordado neste estudo se deu a partir de pesquisas bibliográficas em artigos e dissertações localizados em revistas acadêmicas eletrônicas e nas bases de dados “SciELO” e “Google Acadêmico”. Para ilustrar, seguem alguns extratos de pesquisa bibliográfica: a) Periódicos da CAPES – pesquisa em 02/08/2016 – palavras-chave “compra institucional” – 69 resultados encontrados, nenhum se referindo à modalidade do PAA; b) Periódicos da CAPES – pesquisa em 02/08/2016 – palavras-chave “programa de aquisição de alimentos”, período a partir do ano de 2012, que foi o ano de criação da modalidade compra institucional – 55 resultados encontrados – nenhum que abordasse a compra institucional; c) Spell (2016) - pesquisa em 02/08/2016 – palavra-chave “compra institucional” – 0 resultados encontrados; d) Spell – palavras-chave “programa de aquisição de alimentos”, 7 resultados encontrados – nenhum que abordasse a compra institucional.

Dentre as limitações deste estudo, ressalta-se a falta de literatura disponível sobre a temática modalidade Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos, ao passo que uma das hipóteses que a justifique seja a recente criação da modalidade ou, ainda, o fato de que, até 2016, a adoção dessa modalidade fosse facultativa, o que resultava em desinformação ou ainda desinteresse por parte dos órgãos da administração pública em adotá-la.

A estratégia para construção da pesquisa foi elaborada através de diálogos com agentes de mercado e pesquisadores, além da colaboração do orientador com material e direcionamento quanto ao foco do estudo. Os sítios eletrônicos governamentais forneceram dados secundários diversos que contribuíram para a confecção do panorama das compras públicas e da contextualização do papel social da agricultura familiar.

Dado o grande volume de alimentos que o HU/UFGD adquire, como pode ser observados nos Apêndices I e II, optou-se por analisar a capacidade de oferta de alimentos pelas associações. Estas devem ter relação com a demanda hospitalar, indicando ser mais condizentes, conforme poderão ser analisadas a seguir.

3.2 Localização e área de estudo

A instituição escolhida como alvo da pesquisa está localizada no município de Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul. O HU/UFGD é um órgão público federal, integrado à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), conforme Contrato de Gestão assinado em 2013.

Criado em 2003 e inicialmente administrado pela Prefeitura Municipal de Dourados, recebeu a denominação de Santa Casa de Dourados. Em 2008, por força da Lei Municipal Nº 3.118, o Poder Executivo Municipal autorizou a doação da área à UFGD, que passaria a atender os pacientes via Sistema Único de Saúde (SUS) e realizar atividades como hospital universitário.

Atualmente, o hospital é referência hospitalar para 35 municípios da região de Dourados, além de atender a população de fronteira (Paraguai) e indígena. Conta com 187 leitos para internação credenciados pelo SUS em diversas especialidades, maternidade própria, 23 consultórios para consultas com especialistas, clínica cirúrgica com 6 salas, além de possuir Unidades de Tratamento Intensivo – UTI adulta, pediátrica e neonatal (EBSERH, 2016).

A força de trabalho conta com mais de 1.300 (mil e trezentos) colaboradores envolvidos nas atividades fim e meio, incluindo funcionários de empresas terceirizadas, sendo que a estrutura hierárquica da instituição é organizada a partir da autoridade máxima da Superintendência, que origina três gerências (Administrativa, Ensino e Pesquisa e Atenção à Saúde), e destas se ramificam as áreas da instituição, compondo o organograma do hospital.

No Anexo II-A deste estudo, é possível visualizar a estrutura da organização, sendo que no Anexo II-B destacam-se apenas a Gerência Administrativa totalmente representada. Por fim, grifa-se o Setor de Hotelaria (Divisão de Infraestrutura, na Gerência Administrativa), responsável pela elaboração e distribuição das dietas.

A ênfase no organograma da Gerência Administrativa se justifica, pois, dado o contexto do trabalho, as mudanças sugeridas se dariam dentro dela.

3.3 Obtenção e tratamento dos dados

Para a realização deste estudo, a coleta de dados se deu de maneira fragmentada, que será demonstrada através dos seguintes procedimentos:

1º passo: traçar as formas de aquisição de alimentos pelos Hospitais Universitários brasileiros: para analisar a mudança no processo de compra que será sugerido neste estudo, é relevante delinear o atual panorama de compras dos hospitais universitários do Brasil. Para tanto, por meio do Portal de Compras Governamentais, no intervalo dos dias 15 de junho de 2016 a 08 de julho de 2016, foi possível localizar e identificar as compras/contratações de 42 HUs, dentro de um universo de 50 hospitais pesquisados. Tal levantamento visa atender ao primeiro objetivo deste estudo (retratar os modelos atuais de compras de alimentos utilizados pelos hospitais universitários públicos brasileiros).

Salienta-se que embora o sítio eletrônico do Ministério da Educação relacione somente 44 hospitais universitários no Brasil, o sítio eletrônico da EBSEH lista 50 HUs. Optou-se, então, pelo rol de instituições de saúde fornecido pelo sítio eletrônico da EBSEH, conforme consta no Quadro 02:

Quadro 02: Hospitais Universitários públicos brasileiros que compõem o universo da pesquisa.

Estado	Universidade	Hospital Universitário
Amazonas	Universidade Federal do Amazonas	Getúlio Vargas
Pará	Universidade Federal do Pará	Betina Ferro de Souza
Pará	Universidade Federal do Pará	João de Barros Barreto
Tocantins	Universidade Federal do Tocantins	Hospital Universitário*
Goiás	Universidade Federal de Goiás	Hospital das Clínicas
Mato Grosso do Sul	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Maria Aparecida Pedrossian
Mato Grosso do Sul	Universidade Federal da Grande Dourados	Hospital Universitário
Mato Grosso	Universidade Federal de Mato Grosso	Julio Muller
Brasília	Universidade de Brasília	Hospital Universitário de Brasília
Piauí	Universidade Federal do Piauí	Hospital Universitário
Alagoas	Universidade Federal de Alagoas	Prof. Alberto Antunes
Bahia	Universidade Federal da Bahia	Prof. Edgard Santos

Continua...

...continuação.

Estado	Universidade	Hospital Universitário
Bahia	Universidade Federal da Bahia	Maternidade Climério de Oliveira
Ceará	Universidade Federal do Ceará	Walter Cantídio
Ceará	Universidade Federal do Ceará	Maternidade Escola Assis Chateaubriand
Maranhão	Universidade Federal do Maranhão	HU
Paraíba	Universidade Federal da Paraíba	Lauro Wanderley
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande	Alcides Carneiro
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande	Hospital Universitário Julio Bandeira*
Pernambuco	Universidade Federal de Pernambuco	Hospital das Clínicas
Pernambuco	Universidade Federal do Vale do São Francisco	Hospital de Ensino Dr. Washington Antonio de Barros
Rio Grande do Norte	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Ana Bezerra
Rio Grande do Norte	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Onofre Lopes
Rio Grande do Norte	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Maternidade Escola Januário Cicco
Sergipe	Universidade Federal de Sergipe	Hospital Universitário
Sergipe	Universidade Federal de Sergipe	Hospital Regional do Lagarto*
Rio Grande do Sul	Fundação Universidade Federal do Rio Grande	Dr. Miguel Riet Correa Junior
Rio Grande do Sul	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Hospital das Clínicas de Porto Alegre
Paraná	Universidade Federal do Paraná	Hospital de Clinicas
Paraná	Universidade Federal do Paraná	Maternidade Victor Ferreira do Amaral
Rio Grande do Sul	Universidade Federal de Pelotas	Hospital Escola*
Santa Catarina	Universidade Federal de Santa Catarina	Polydoro Ernani de São Thiago
Santa Catarina	Universidade Federal de Santa Maria	Hospital Universitário
Espirito Santo	Universidade Federal do Espírito Santo	Cassiano Antônio de Moraes
Rio de Janeiro	Universidade Federal Fluminense	Antônio Pedro
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Instituto Puer. Ped. Martagão Gesteira
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Clementino Fraga Filho
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Hospital Escola São Francisco de Assis*
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Instituto de Doenças do Tórax*
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Instituto de Ginecologia

Continua...

...continuação.

Estado	Universidade	Hospital Universitário
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Instituto de Neurologia Deolinda Couto
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	Instituto de Psiquiatria
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	Maternidade Escola
Rio de Janeiro	Universidade Federal do Rio de Janeiro	HU Gaffrée e Guinle
São Paulo	Universidade Federal de São Paulo	Hospital São Paulo
São Paulo	Universidade Federal de São Carlos	Hospital Universitário
Minas Gerais	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	Hospital Escola
Minas Gerais	Universidade Federal de Juiz de Fora	Hospital Universitário
Minas Gerais	Universidade Federal de Minas Gerais	Hospital de Clínicas
Minas Gerais	Universidade Federal de Uberlândia	Hospital de Clínicas

Fonte: elaborado pela autora (2016).
 (*) HUs que não tiveram dados coletados.

Dentre as instituições que figuram na lista dos HUs em que não foi possível identificar o modo de aquisição de alimentos, salienta-se que o Hospital do Tocantins e o Hospital Regional do Lagarto ainda não tiveram suas obras finalizadas, ou seja, ainda estavam em processo de construção no período de realização da pesquisa.

Ressalta-se a dificuldade de obtenção de dados dos demais hospitais tanto no Portal de Compras Governamentais, quanto nos sítios eletrônicos das próprias instituições, o que fere o princípio da publicidade dos atos públicos. Outro grande limitador foi o desconhecimento e até mesmo a resistência dos servidores públicos de alguns órgãos em fornecer dados quanto ao tema em contato telefônico e por *e-mail*. As informações, por várias vezes, contraditórias, comprometiam a sua credibilidade. Em alguns casos, os servidores dos setores responsáveis não sabiam indicar qual a forma de contratação/aquisição de alimentos dentro da própria instituição. Ainda assim, foi possível atingir 84% da população.

2º passo: identificar a demanda por alimentos do HU/UFGD: seguindo na obtenção de informações, foram fornecidos os dados referentes ao número de dietas produzidas/distribuídas no HU/UFGD durante todo o ano de 2015 e até o mês de fevereiro de 2016, por meio de contato com o Serviço de Nutrição e Dietética (SND), do Setor de Hotelaria do HU/UFGD. Informações como quais os itens, suas

quantidades e os valores de compra de hortifrúti nos anos de 2009 a 2016 foram obtidos por meio do Portal de Compras Governamentais do Governo Federal. Essa etapa pretende responder parcialmente o segundo objetivo deste estudo (analisar as condições de aplicação da modalidade Compra Institucional do PAA no HU/UFGD).

3º passo: identificar a oferta de alimentos na região de Dourados/MS: para efeito de levantamento de condições de oferta de produtos do gênero alimentício para o HU/UFGD, houve a preocupação metodológica em realizar um levantamento aproximado do número de produtores da agricultura familiar detentoras da DAP Pessoa Física e Pessoa Jurídica. Assim, foi realizada uma busca no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para relacionar o número de produtores aptos a adentrarem no rol de possíveis fornecedores para o HU/UFGD. Além disso, foram realizadas entrevistas com os presidentes de duas associações de produtores familiares que possuem membros na região de Dourados. Participaram da pesquisa as seguintes associações: Associação dos Agricultores Familiares da Vila Vargas (AGROVARGAS) e Associação dos Produtores Orgânicos do Mato Grosso do Sul (APOMS).

De acordo com Boni e Quaresma (2005), para se obter uma boa pesquisa é necessário escolher as pessoas que serão investigadas, sendo que, na medida do possível, estas pessoas sejam já conhecidas pelo pesquisador. Caso não o sejam, devem ser apresentados a eles por outra pessoa de relação daquela investigada. Com o objetivo de uma aproximação maior com as associações, foi realizado um primeiro contato com a Secretaria Municipal da Agricultura Familiar e Economia Solidária, por meio da Diretora da Agricultura Familiar. A Diretora promoveu o primeiro contato com os presidentes da AGROVARGAS e da APOMS.

As entrevistas realizadas se caracterizam como semiestruturadas, combinando perguntas abertas e fechadas. O benefício desse método, explicam Boni e Quaresma (2005), é que o entrevistador pode fazer as perguntas previamente definidas de modo muito semelhante ao de uma conversa informal, dirigindo o assunto quando achar oportuno. Essa técnica, continuam os autores, além de obter maior retorno quando comparado aos questionários enviados por correio ou meio eletrônico, traz vantagens caso o entrevistado tenha dificuldades de leitura e/ou

escrita. O roteiro das entrevistas realizadas com os agricultores pode ser encontrado no Apêndice III.

Este ponto ajuda a completar integralmente o segundo objetivo deste trabalho (analisar as condições de aplicação da modalidade Compra Institucional do PAA no HU/UFGD).

4º passo: desenvolver a proposta de intervenção: por fim, a partir de cartilhas sobre a efetivação de compras pelo PNAE e PAA (cita-se cartilha da Prefeitura Municipal de Pomerode/SC) e de modelos aplicados por instituições em que foi possível identificar a utilização da modalidade Compra Institucional (Universidade Federal do Paraná nos anos de 2012, 2013 e 2015, Universidade Federal de Pelotas nos anos de 2014 e 2015, Universidade Federal de Santa Maria nos anos de 2014 e 2015 e Universidade Federal de Viçosa nos de 2013, 2014 e 2015), foi elaborada proposta de intervenção visando a implantação da aquisição de alimentos pelo HU/UFGD diretamente da agricultura familiar. Esse passo contribui para atingir o terceiro objetivo deste estudo (elaborar proposta de intervenção sob a forma de projeto para a aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo HU/UFGD).

4 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Para atender ao que foi proposto nos objetivos, os dados coletados foram analisados a partir da metodologia apresentada. Este capítulo é composto inicialmente por uma descrição da maneira como é realizada a aquisição de alimentos pelos Hospitais Universitários brasileiros, com foco no direcionamento das compras para a agricultura familiar, sendo posteriormente identificadas as condições de demanda do HU/UFGD e as condições de oferta de produtos pelos pequenos agricultores de Dourados/MS. Por fim, será relatada a experiência do Exército da região com a aplicação da modalidade compra institucional.

4.1 Identificação da forma de aquisição de alimentos pelos hospitais universitários brasileiros

Embora a atividade fim dos hospitais seja o tratamento da saúde dos pacientes, eles também necessitam de atividades intermediárias que auxiliam na permanência dos pacientes, estando, entre essas atividades, o fornecimento de refeições adequadas. O modo como cada hospital adquire e produz essas refeições se diferenciam, sendo discricionário ao gestor público definir a melhor forma de organização do serviço.

Quadro 03: Forma como os HUs adquirem alimentos, identificados por região no Brasil (aquisição vigente).

Região	Compra alimentos Diretamente do fornecedor	Terceiriza restaurante	Total
Nordeste	9	6	15
Norte	2	1	3
Centro-oeste	1	4	5
Sul	6	0	6
Sudeste	7	6	13
Total	25	17	42

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do Compras Governamentais (2016).

A partir dos dados obtidos tanto através de contatos telefônicos quanto através de consulta ao banco de dados do sítio eletrônico Compras Governamentais, dos 42 hospitais universitários examinados, 25 deles compram os alimentos necessários para preparo de refeições diretamente do fornecedor,

realizando licitação especificamente para fornecimento dos produtos, como pode ser observado no Quadro 03. O restante dos hospitais, totalizando 17, terceiriza a compra de alimentos por meio da contratação de empresas encarregadas de elaborar as refeições da instituição, sendo elas também responsáveis pelo fornecimento de gêneros alimentícios, incluindo carnes, grãos e hortifrutigranjeiros.

Percebe-se que a parcela de instituições que realizam a aquisição de alimentos diretamente do fornecedor é maior do que as de que terceirizam seus restaurantes em todas as regiões, excetuando-se o Centro-oeste. Nessa região, dos 5 hospitais pesquisados, apenas o HU/UFMG realiza a compra de alimentos, sem terceirizações. No restante dos órgãos, compete à empresa terceirizada fornecedora de refeições a compra dos produtos necessários para o cardápio. Já na região Sul, nenhum hospital universitário contrata empresa terceirizada para fornecer as refeições, ficando a cargo dos hospitais a aquisição de alimentos.

Quando analisado, nos editais de licitação, se havia alguma cláusula direcionando parcelas das aquisições aos agricultores familiares ou pequenos produtores, do total pesquisado, apenas um órgão, o Hospital Lauro Wanderley da Universidade Federal da Paraíba, possuía cláusula sobre o tema no edital de convocação para a licitação. Através do edital de convocação, o órgão direciona os itens com valores abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para a disputa exclusivamente entre os pequenos produtores e agricultores familiares, além de microempresas e pequenas empresas, em respeito ao Decreto 8.538/2015.

Como explica Fernandes (2016), a grande inovação do Decreto nº 8.538 é a inclusão dos produtores rurais e agricultores familiares, uma classe que vem se desenvolvendo bastante nos últimos anos, mas que enfrenta dificuldades para competir com os grandes produtores. O motivo ressalta o autor, seria a possibilidade de grandes fornecedores ofertarem preços menores em razão da mecanização da produção e da venda em larga escala. Assim, Fernandes (2016) avalia que o decreto possui fundamental importância ao incentivar pequenos produtores, de modo a garantir a subsistência e promover o crescimento dos mesmos.

Embora haja a previsão de direcionamento do Decreto nº 8.538, dos fornecedores contratados pelo órgão, todos se enquadram como microempresas (ME) enquanto que nenhum deles se enquadra como agricultor familiar. Isso

demonstra que somente o direcionamento não foi suficiente para a efetividade do decreto no que tange a agricultura familiar e o pequeno produtor.

Uma das possibilidades para essas licitações exclusivas não atingirem a agricultura familiar pode ser devido a forma de divulgação. De acordo com a Lei das Licitações, elas devem ser, no mínimo, publicadas no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação regional.

Entretanto, o estudo realizado por Bezerra (2016) indicou que, entre os principais mecanismos de acesso à informação dos agricultores familiares da região de Dourados/MS, a televisão é a principal maneira, sendo indicada por 95,60% dos entrevistados. O celular foi indicado por 94,51% e o rádio por 90,66%. Ou seja, para divulgação adequada, que chegue ao conhecimento da maioria destes produtores, a matéria deveria abranger os meios de comunicação mais comuns entre eles: rádio e televisão. Já com relação ao acesso à internet em casa, 26,92% indicaram ser um mecanismo utilizado, sendo que 7,41% utilizavam esse meio na escola e 3,3% na comunidade. A leitura de jornais e revistas foi a opção de apenas 4,95% deles.

Em nenhum dos órgãos que terceirizam o serviço de fornecimento de refeições foi localizada cláusula que incentivasse a empresa prestadora de serviços a fomentar a agricultura local ou até mesmo o fornecimento de produtos orgânicos. O foco principal eram os deveres da contratada e condições para que se prestasse o serviço.

Como pode ser observado, embora a legislação permita que os hospitais façam dispensa de licitação para aquisição dos alimentos, nenhum dos hospitais universitários pesquisados realizou a compra utilizando este artifício legal. Além disso, quase que a totalidade dos órgãos ainda não havia se adaptado para realizar licitações exclusivas para microempresas, empresas de pequeno porte, pequenos produtos e agricultores familiares, mesmo após o Decreto 8.358/2015 ter entrado em vigência.

Nos órgãos que terceirizam as refeições, 12 celebraram contrato com sua respectiva empresa antes de 2016, ou seja, antes da vigência do Decreto 8.538/2015. Tal fato pode justificar a não existência de cláusulas de direcionamento nos seus editais. No entanto, a inadequação à legislação vigente não foi motivo para

rescisão do atual contrato e abertura de nova licitação, vez que os contratos pesquisados ainda estavam vigentes na data do recorte temporal deste estudo.

Pode-se concluir, a partir dos números demonstrados, que os editais de licitação dos hospitais universitários, de modo geral, não estão adaptados à legislação vigente e também que não têm incentivado diretamente o desenvolvimento das políticas públicas voltadas para a pequena produção e a agricultura familiar.

Identificadas essas características no cenário atual de compra de alimentos dos hospitais universitários, se observa que há necessidade de adequações nas aquisições dos produtos citados para que o decreto de aquisição de alimentos da agricultura familiar seja cumprido de fato. Sendo assim, realizar a aquisição de alimentos através da modalidade de compra institucional do PAA é uma forma de adequação dos órgãos à legislação vigente.

4.2 Análise das condições de demanda de alimentos pelo Hospital Universitário da UFGD.

Para a execução de suas atividades nos cuidados com a saúde dos pacientes, o órgão se faz consumidor de alimentos. A alimentação, tanto quanto a saúde, é direito constitucional do cidadão e não há dúvidas da importância da nutrição correta para o sucesso de vários tratamentos.

Atualmente, o HU/UFGD faz parte da maioria dos hospitais que realiza licitação especificamente para compra de alimentos. Seu último edital não restringiu a participação à apenas os licitantes mencionados no Decreto 8.538/2015.

Diante da grande variedade de dietas restritivas que o HU/UFGD precisa elaborar, a lista de insumos necessários precisa ser completa e múltipla, oferecendo todos os tipos de nutrientes para a correta alimentação das pessoas dependentes deste serviço. Estes alimentos são utilizados para compor as refeições oferecidas pelo HU/UFGD dos pacientes internados e seus acompanhantes, e também para os profissionais que trabalham na instituição.

Para realizar este estudo, optou-se por relacionar os alimentos hortifrutigranjeiros, mas a instituição adquire outros gêneros alimentícios, como arroz, feijão, açúcar, leite etc. A lista completa destes itens é demonstrada no Apêndice I.

Da análise do histórico de refeições fornecidas pelo HU/UFGD, que pode ser verificado no APÊNDICE II, desde o início do ano de 2015 até fevereiro de 2016 depreende-se que foram fornecidas 275.298 refeições no ano de 2015, e os dois primeiros meses do ano de 2016 já apresentam um crescimento de 5,26% quando comparado ao mesmo período do ano anterior. As refeições estão dispostas de acordo com a dieta de cada paciente, sendo agrupadas em várias categorias, visando fornecer a alimentação adequada para cada quadro clínico, além das refeições apropriadas para os funcionários, acadêmicos e acompanhantes.

A evolução no volume de compras do HU/UFGD, desde 2009, pode ser observada no Quadro 04. Ao se analisar os valores das compras referentes à aquisição de hortifrutigranjeiros para o abastecimento no ano de 2016, o pregão teve o valor registrado em ata totalizando R\$ 815.224,50, somando 75 itens distribuídos entre frutas, verduras, legumes e hortaliças, além do fornecimento de ovos.

Quadro 04: Valores contratados e localidade das empresas que forneceram alimentos para o HU/UFGD.

Ano	Valor Contratado (R\$)	Localidade da Empresa Fornecedora
2009	257.077	Amambai – MS
2010	295.772	Dourados – MS
2011	275.339	Campo Grande – MS
2012	568.014	Amambai – MS
2013	504.416	Campo Grande – MS
2014	444.801	Campo Grande – MS
2016 ²	815.224	Campo Grande – MS

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do portal Compras Governamentais, 2016.

² As compras ocorrem anualmente na Instituição pesquisada, porém as licitações dos gêneros alimentícios em questão têm ocorrido em intervalos de tempo maiores que 12 meses. Em 2015, o processo licitatório teve início nos últimos meses do ano, sendo concluído no ano de 2016. Por este motivo, as compras referentes ao ano de 2015 não aparecem no quadro.

Quanto ao local de estabelecimento das empresas fornecedoras, nos últimos 07 anos, apenas uma das licitações foi vencida por empresa de Dourados (Quadro 04). Os demais fornecedores do hospital são de outras cidades do estado, ou seja, os valores despendidos pelo HU/UFGD não foram direcionados para a região e, conseqüentemente, não se converteram em renda para a economia local.

A apresentação dos dados supracitados visa ilustrar a demanda do HU/UFGD por alimentos in natura. Além destes, outros produtos são adquiridos, entretanto, por sua especificidade, necessitam passar pelo processo de industrialização, ou seja, não são produzidos pela agricultura familiar, o que os afasta do escopo deste trabalho.

Depreende-se dos dados que o HU/UFGD é um consumidor de produtos de grande porte, o que revela uma condição positiva de demanda por parte do órgão. Para a completa identificação da existência de uma relação de comercialização, é necessário identificar as condições de oferta de alimentos pela agricultura familiar da região estudada, o que ocorrerá na seção a seguir.

4.3 Análise de oferta de alimentos pela Agricultura Familiar na região de Dourados/MS

Existe, conforme pormenorizado, grande demanda de alimentos pelo HU/UFGD. Cabe, porém, de se analisar a oferta de alimentos na região e das peculiaridades da produção familiar para traçar a estratégia do fornecimento de alimentos. É a partir dessas informações que será possível construir o pedido de compra da instituição, considerando os alimentos que serão produzidos e a capacidade de entrega dos produtos, sua sazonalidade, entre outros fatores que merecem atenção.

Na tentativa de identificar como a agricultura familiar produz, na região pesquisada, foram realizados levantamentos sobre a quantidade de famílias que estariam aptas a participar da modalidade compra institucional, além de detectar se havia o interesse desses produtores em fornecer os alimentos a um novo mercado. Esse diagnóstico será apresentado a seguir.

4.3.1 Agricultores familiares aptos a fornecer para a modalidade Compra Institucional

Com vistas a retratar as características da produção familiar, alguns dados foram levantados junto ao MDA quanto ao número de produtores cadastrados no PRONAF em Dourados/MS. Em julho de 2016, o número de DAP para pessoa física (DAP-PF) era de 2.727, sendo 1.928 ativas e 745 inativas. Ou seja, do total de produtores que estavam aptos ao PRONAF, 1.928 eram atuantes. Esses dados são relevantes, pois a DAP é um dos documentos necessários para o agricultor participar das chamadas públicas da modalidade Compra Institucional.

Em relação às organizações detentoras de DAP para pessoa jurídica (DAP-PJ) no município, foram localizadas 04 associações, cujo número de associados pode ser visualizado na Tabela 03:

Tabela 03: Quantidade de DAPs registradas no município de Dourados/MS.

Organização	Número de titulares com DAP reconhecidos pelo MDA	Associados sem DAP	Total de Associados
Associação de Produtos da Agrovila Formosa	55	28	83
Centro Organizacional da Cultura Tradicional da Etnia Kaiowá de Dourados	130	10	140
Associação dos Agricultores da Vila Vargas e Região Agrovargas	18	12	30
Associação dos Produtores de Hortifrúteis e Grãos da Grande Dourados Campo Verde	38	12	50
Total	241	62	303

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do MDA (2016).

Essas associações podem ter, em sua composição, agricultores associados que não possuem a DAP-PF, de forma que eles também possam participar da modalidade Compra Institucional, na figura da pessoa jurídica “associação”, fornecendo alimentos. Desse modo, é possível considerar como participantes, além dos detentores de DAP-PJ e DAP-PF, os associados sem DAP que integram as associações, totalizando um número de 1.990 produtores aptos em Dourados/MS.

É necessário mencionar a Associação dos Produtores Orgânicos de Mato Grosso do Sul (APOMS), cuja sede não está localizada no município de Dourados, mas em Glória de Dourados/MS. A associação é bastante atuante na região pesquisada e conta com 263 associados de várias cidades de Mato Grosso do Sul, sendo 214 associados com DAP-PF e 49 associados sem DAP-PF. A APOMS foi indicada pela Diretora de Agricultura Familiar do município como a maior e mais atuante na região, além de ser a mais bem estruturada administrativamente. Também foi mencionada como a mais presente em diversas negociações com a prefeitura em busca de locais e estrutura para venda dos produtos pelos agricultores da região.

4.3.2 Percepções dos agricultores da região quanto à modalidade compra institucional.

Este tópico busca relatar a percepção dos representantes de duas organizações de produtores locais sobre a capacidade de inserção da produção da agricultura familiar no HU/UGFD. As entrevistas foram realizadas e serão retratadas, aqui, as principais informações auferidas.

Quando questionados sobre os principais itens produzidos pelos associados, uma das associações elencou vários produtos e possibilitou fornecer uma lista de toda a sua produção. Já a outra conseguiu citar vários produtos, mas afirmou não possuir uma relação com as quantidades totais produzidas, uma vez que a associação é nova, começando a atuar no início de 2016. Dessa forma, eles têm informações sobre a produção de alguns alimentos cuja colheita já ocorreu, mas há alguns itens que só serão comercializados no final do ano, quando aptos para serem colhidos e vendidos.

Com relação aos principais canais de venda dos produtos, os representantes afirmaram comercializar seus produtos principalmente nas feiras de produtores da região, contando que os produtos mais “bonitos” (produtos maiores) normalmente são separados para serem vendidos a granel nas feiras, já que os consumidores são mais exigentes e apreciam os produtos mais vistosos. Assim, as alfaces, por exemplo, são vendidas por unidade. Já os produtos menores, que embora tenham

sido plantados da mesma maneira, tenham se desenvolvido menos, são separados e comercializados na CONAB, onde são vendidas por quilograma, ou seja, o seu tamanho é irrelevante, revela o entrevistado. Essa metodologia da CONAB, para parte do grupo, não é ideal, pois muitos produtos, principalmente as hortaliças, são produzidas por unidade. O valor do quilograma também não é o ideal, continua o agricultor, pois o preço do quilo é um pouco baixo.

Como pode ser extraído da fala do agricultor, a CONAB é a alternativa que eles possuem para vender o excedente de produção que não é adquirido nas feiras. Dessa forma, embora o valor não seja considerado justo pelo produto, os agricultores optam por vender à CONAB para não perder o que foi produzido.

O outro entrevistado relata que sua associação não tem mais vendido para a CONAB, e que vem buscando novos meios para comercializar. Um exemplo dado é a intenção da associação em criar uma página na internet para que os compradores possam fazer seus pedidos *on-line* e programar as entregas dos produtos em suas próprias casas. Foi relatado também que, para operacionalizar o *website*, foi buscado o auxílio da UFGD, de modo que houvesse um apoio técnico. Ainda na UFGD, foi disponibilizado um espaço para que os associados pudessem comercializar seus produtos todos os dias, na cidade universitária. Outro projeto, já em andamento, é a construção de um Centro de Comercialização da própria associação, que contou com financiamento obtido junto a uma entidade bancária.

A partir desses primeiros relatos, é possível observar a intenção das associações em buscar novos mercados. Os associados têm utilizado medidas criativas para tentar se adaptar às dificuldades que limitam possíveis compradores à obterem os produtos, como falta de tempo para irem até as feiras.

Quando questionados se eles possuíam contratos com outros órgãos por meio do PAA e do PNAE, uma das associações afirmou que não possuía, somente participava do Programa Mesa Brasil, por intermédio da CONAB. A outra associação afirmou que possuía alguns contratos do PNAE e que estava divulgando o PAA em vários órgãos para incentivar as chamadas públicas.

Interrogados se eles teriam interesse na Compra Institucional do PAA pelo HU/UFGD, os representantes das associações se manifestaram favoráveis à chamada pública. Um dos entrevistados disse ter almejado participar da chamada

pública do Exército local, mas, no dia, se atrasou e só pôde assistir à sessão pública.

Dificuldades administrativas foram apontadas por ambas as associações. O entrevistado expôs que o atraso para chegar na chamada pública do Exército foi ocasionado pela dificuldade em controlar o vencimento da DAP dos associados. No dia agendado para a aquisição do Exército, relata, ao conferir os documentos dos associados que seriam responsáveis pelo fornecimento dos alimentos, duas DAP-PF estavam vencidas. Em decorrência do vencimento das DAPs, foi necessário redistribuir os itens entre os associados, respeitando produção, disponibilidade e limite de valores de cada agricultor, estipulado na modalidade Compra Institucional. O entrevistado não atribui somente a isso o atraso na chamada pública, entretanto, ponderou que essas dificuldades administrativas atrapalharam bastante.

Quanto à outra associação, a data em que se realizou a entrevista foi anterior à chamada pública. Entretanto, é do conhecimento da pesquisadora, por meio da conversa realizada com o Exército local que a associação não participou da chamada pública.

Embora não haja justificativa para a ausência na chamada pública, o agricultor relatou durante a entrevista que a associação estava apresentando dificuldades para emissão de notas fiscais. As dificuldades se tratavam de questões administrativas com relação à criação da associação, documentos a serem gerados e licenças que eram necessárias. As limitações normalmente são decorrentes da falta de conhecimento dos associados, como ele descreveu.

Por fim, ao questionar se as associações seriam capazes de assumir compromissos de fornecimento com o HU/UFGD, ambos os entrevistados demonstraram interesse. Um deles relata que os agricultores têm capacidade para produzir mais, mas não arriscam aumentar a produção sem ter a venda certa. Eles só vão aumentar a produção quando tiverem a garantia que irão vender.

Durante a conversa, um dos entrevistados afirmou que, para alguns associados, o PAA não é muito vantajoso, pois limita o agricultor, já que há um valor limite por pessoa. Entretanto, a maioria vê como um programa bom, pois entende que o agricultor vai poder vender até o limite do valor e também vai continuar comercializando nas feiras ou em outros locais. O valor do PAA é um recurso

positivo que vai complementar a renda do agricultor. Nas palavras do entrevistado, a compra institucional “é um recurso e ele [o agricultor] tem que entender que é um valor interessante e é uma garantia”.

A partir dos relatos obtidos, alguns pontos se destacam, como, por exemplo, o interesse das associações em comercializar com o HU/UFGD e a dificuldade administrativa que elas apresentam decorrente da falta de apoio técnico. Nesse sentido, as respostas recebidas corroboram com a perspectiva de adesão dos atores da agricultura familiar da região de Dourados-MS, enquanto provedores de parte da demanda de alimentos do HU/UFGD. Fica claro, também, que o órgão necessitará dispender apoio aos agricultores, visando obter sucesso na chamada pública.

4.4 Experiência do Exército da região com a aplicação da modalidade Compra Institucional

Durante o decorrer deste estudo, o batalhão do Exército localizado no município realizou uma chamada pública para aquisição de alimentos, por meio da Compra Institucional. Para compreender e relatar a experiência do Exército local, foi estabelecido contato com o órgão que, por meio de entrevista concedida por um dos membros da instituição envolvidos na elaboração da chamada pública, descreveu os procedimentos adotados e os resultados obtidos.

A entrevista foi iniciada questionando sobre os motivos para o órgão ter optado pela realização da chamada pública. O representante do Exército relata terem recebido a visita do representante de uma das associações da cidade, que apresentou a eles o Decreto nº 8.473/2015, cujo teor trata da obrigatoriedade dos órgãos em destinar 30% dos recursos da aquisição de alimentos para a agricultura familiar a partir do ano de 2016. Após o conhecimento do decreto, ficou claro que seria necessário realizar o direcionamento das compras aos pequenos agricultores da região. Ainda durante a visita recebida, a associação mencionou que a compra institucional era um dos meios disponíveis para cumprir o decreto. A partir de então, o órgão passou a pesquisar sobre a chamada pública e montar o processo de aquisição.

Para a definição dos recursos destinados à compra, o órgão reservou para a chamada pública 30% dos valores das aquisições do ano de 2015. Quanto à definição dos itens e suas quantidades, a associação havia deixado uma listagem contendo o rol de produtos comercializados. Assim, o órgão realizou um comparativo entre o que a associação fornecia e o que era necessário comprar, que resultou nos itens listados na chamada pública.

Em relação ao resultado da chamada, o entrevistado relata que foi possível adquirir, nesta primeira compra, aproximadamente metade dos itens listados. A justificativa para tal resultado se deve ao fato de apenas duas associações terem apresentado propostas, sendo que uma delas chegou após o horário marcado, não podendo participar da venda. Relata o capitão que a chamada pública foi agendada seguindo o horário oficial de Brasília-DF, entretanto, a associação havia compreendido que a sessão seria realizada em horário local, gerando o atraso do representante. A segunda associação, um grupo informal de agricultores, é de Campo Grande/MS, capital do estado.

Sobre as formas de divulgação da chamada pública, o órgão utilizou os meios costumeiros de publicação de licitações: Diário Oficial da União e publicação em jornais de grande circulação regional. Não houve nenhum tipo de divulgação extra, como em rádios e na televisão. Quando questionado se houveram agricultores ligando para se informar sobre a chamada, a resposta foi negativa. Desde a data da publicação até a realização da sessão pública, não houve ligações ou qualquer contato por outros meios de comunicação, recebendo questionamentos.

Outro aspecto levantado se refere à capacitação dos servidores. Quando interrogado se a equipe envolvida no andamento na chamada pública recebeu algum tipo de capacitação, a resposta foi negativa. Eles buscaram as legislações específicas para compreender o funcionamento do processo. Para isso, encontraram várias cartilhas na internet, principalmente sobre o PNAE, que auxiliaram no andamento da compra.

Sobre a maior dificuldade durante a aquisição, o entrevistado relata que a falta de informações sobre o assunto foi o maior limitador, visto o assunto se tratar de tema novo e muitos órgãos ainda não utilizarem a modalidade. O entrevistado relatou que até mesmo para a operacionalização da chamada, foi difícil

compreender coisas simples, como a definição do preço. Inicialmente, os valores foram cotados e o processo instruído como se a 'disputa' se desse pelo menor preço. Tanto que os preços cotados, no primeiro momento, foram um pouco elevados. Mas como posteriormente haveria a disputa, supunha-se que os preços iriam diminuir. Quando o processo passou pelo parecer jurídico da Advocacia Geral da União (AGU), foi recomendado que houvesse a correção, visto que não ocorreria disputa, mas sim critérios de classificação, e os preços seriam fixados no edital. Outras informações também deixaram dúvidas, como por exemplo, se as quantidades da chamada pública deveriam ser anuais ou poderiam ser semestrais. E houve ainda nomenclaturas erradas, como se referir aos agricultores como licitantes, o que está incorreto, pois a chamada pública não se trata de uma licitação.

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) apoiou na elaboração da chamada pública, esclarecendo algumas dúvidas e fornecendo uma cartilha sobre o PAA. Já outros órgãos do município não tiveram participação na compra ou deram algum tipo de suporte técnico.

Por fim, quando questionado se a experiência estava funcionando, o entrevistado relatou que não tinha grandes detalhes, mas que parecia estar correndo bem, já que o setor responsável pela entrega não havia mencionado problemas. Caso haja algum tipo de falha nas entregas, resultando em falta de produtos, eles possuem um contrato 'reserva' com uma microempresa do ramo de hortifrutigranjeiros, que poderá suprir as necessidades, evitando o desabastecimento total de algum alimento. Entretanto, até o momento da entrevista, não havia ocorrido a situação mencionada, já que o entrevistado seria o responsável por emitir a ordem de entrega para a "empresa reserva".

A partir de dificuldades apontadas pelo Exército, é possível identificar diversas oportunidades de correção e/ou de melhoria de procedimentos para a construção de uma chamada pública pelo HU/UFGD. Esses procedimentos serão relatados em profundidade no tópico seguinte.

5 DISCUSSÕES E PROPOSTA DE MELHORIA

Apesar dos esforços, como relata Dias (2013), a comercialização ainda é o fator de maior fragilidade para os agricultores familiares, que muitas vezes se tornam vulneráveis à ação dos chamados 'atravessadores' ou intermediários, que compram os seus excedentes de produção agrícola. No mesmo sentido, Silva, Grossi e França (2010) comentam que muitos agricultores familiares, normalmente os mais pobres, não têm incentivos para ampliar sua produção, pois não conseguem comercializar seus produtos a preços compatíveis com seus custos, especialmente porque ficavam reféns dos atravessadores. Assim, quanto maior é a dificuldade para vender os produtos e gerar renda, menos restam alimentos para o autoconsumo. Concluem os autores que, onde reinam as regras do livre mercado, com a concentração da propriedade e mercados imperfeitos ou inexistentes, ocorre a marginalização de empreendimentos. Estes, muitas vezes expostos a uma competição não mediada com produtos gerados em larga escala, colocam milhares de agricultores em situação de difícil competitividade.

A priori, na tentativa de modificar esse cenário, a modalidade compra institucional do PAA fornece meios para que o HU/UFGD possa cooperar com essa política pública. A agricultura familiar representa uma oportunidade para que a instituição contribua com a economia local. A aquisição de alimentos, aliada aos mecanismos da política pública voltada para esta população, pode colaborar destinando mais recursos para os produtores de Dourados/MS e região, de modo que essa ação promova a proteção social e o bem-estar da comunidade.

Dessa forma, como proposta deste estudo, a partir da janela de oportunidade avistada, se sugere ao HU/UFGD ferramentas administrativas para tornar efetivo o aumento da renda dos pequenos produtores familiares, apresentando um roteiro de elaboração de chamada pública, de modo a orientar o administrador público em relação ao procedimento administrativo, auxiliando na transformação deste projeto em realidade. Tais alternativas serão apresentadas e discutidas no próximo tópico, além dos possíveis benefícios gerados e a contribuição almejada por esta proposta.

5.1 Roteiro para o plano de ação

Demonstrada a oportunidade de comercialização de alimentos produzidos pela agricultura familiar, cabe ao HU/UFGD dar início à chamada pública. Para tanto, alguns pontos precisam ser observados para estabelecer a relação comercial entre os atores envolvidos. Para compreensão do roteiro a ser seguido, a Figura 03 demonstra todas as etapas do plano de ação. Esses pontos serão mais detalhados nos tópicos seguintes.

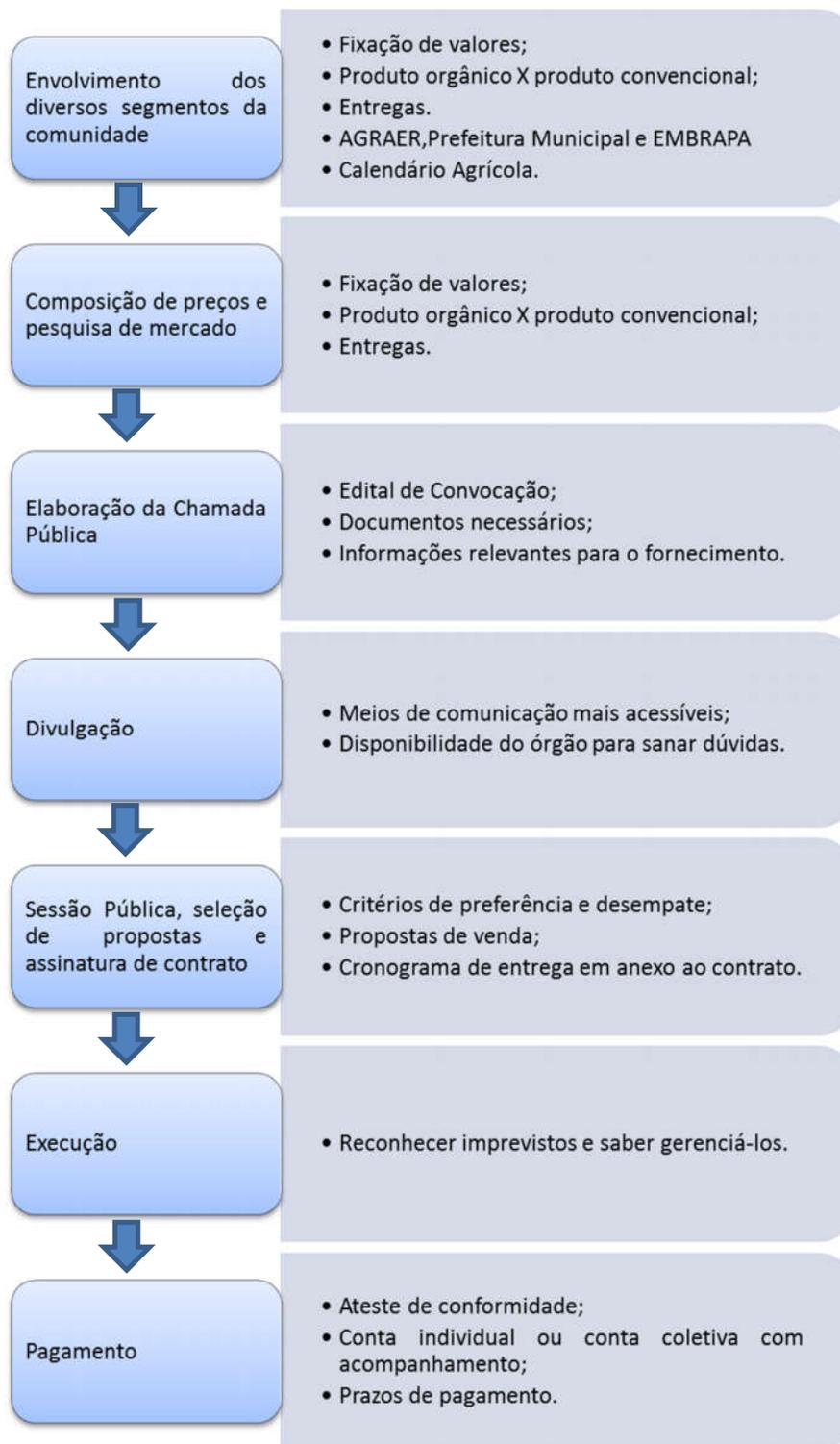
5.1.1 Envolvimento dos diversos segmentos da comunidade

A articulação entre os membros da sociedade no desenvolvimento da chamada pública de aquisição de alimentos trata-se de importante parte da estratégia para alcançar o sucesso da compra. É preciso estabelecer o diálogo entre os vários componentes da comunidade, visando obter parcerias e apoio operacional. O trabalho em conjunto facilita o acesso à informação de qualidade, orientando os procedimentos aos interessados ou, ainda, encaminhando os agricultores para os atores corretos. Essa articulação favorece o entendimento e correto direcionamento, evitando retrabalhos e perda de tempo, o que pode desestimular os pequenos produtores a participarem da chamada pública devido ao pouco conhecimento e acesso.

O envolvimento dos representantes da prefeitura municipal, por meio da Secretaria Municipal de Agricultura Familiar e Economia Solidária, é relevante devido ao contato direto com o dia-a-dia dos agricultores: por um lado, reconhecem as limitações dos produtores; por outro, podem interpretar as demandas do hospital, facilitando o diálogo e atuando como facilitadores.

Para auxiliar os agricultores com documentações, a Agência Estadual de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) representa a assistência jurídica para que os produtores obtenham a DAP e tenham acesso ao PRONAF. Tendo em vista que a DAP é documento necessário para contratar o agricultor por meio do PAA, a AGRAER será de grande importância para a habilitação jurídica durante a chamada pública.

Figura 03: Fluxograma do roteiro de plano de implantação da modalidade Compra Institucional no HU/UFMG para aquisição de alimentos.



Fonte: Elaborado pela autora, 2016.

Relacionado à articulação entre os atores locais está o trabalho em conjunto para desenvolver o mapeamento dos produtos e suas respectivas épocas de colheita, construindo um calendário agrícola da região. Esse tipo de calendário auxiliaria os nutricionistas do HU/UFGD na construção do cardápio, que precisa ser preparado de acordo com a restrição alimentar de cada paciente. Outro benefício do calendário agrícola é possibilitar a previsão de variações no fornecimento dos alimentos, o que foi apontado pelos agricultores como uma das principais dificuldades para manter um contrato de quantidades significativas. Com o calendário, é possível que haja o planejamento de acordo com a sazonalidade dos produtos. Condições como o clima, solo, instalações dos produtores são algumas informações fundamentais para diminuir os riscos de gargalos na produção, comprometendo a entrega de alimentos.

5.1.2 Composição dos preços e pesquisa de mercado

Os preços dos produtos são indicados pelos agricultores como o principal entrave para a comercialização (BEZERRA, 2016). Dessa maneira, para que os preços sejam os mais parecidos com os custos reais, gastos com frete, embalagens, impostos, ou seja, todas as despesas necessárias para produção e comercialização devem ser consideradas para formação dos preços devendo ser apresentadas na Chamada Pública. A periodicidade de entrega dos alimentos é importante para definir os custos com o transporte dos alimentos.

Uma prática encontrada nas cartilhas de orientação do PNAE para solucionar problemas de logística é o órgão comprador se responsabilizar pela coleta e distribuição dos alimentos nas escolas. Assim, se o órgão optar por buscar os alimentos, serão considerados como frete apenas os custos para a entrega nas centrais de distribuição.

O essencial é que as condições de fornecimento estejam claramente definidas no edital da Chamada Pública, evitando distorções nos valores de referência. Os preços, neste caso, não serão critério de classificação, como ocorre normalmente nos processos licitatórios. Portanto, o preço final deve ser o mais real possível, uma vez que não haverá ajustes durante a Chamada Pública.

Como mencionado, o preço dos produtos não será critério de classificação de propostas, sendo que os valores definidos na pesquisa de preços serão os valores pagos aos agricultores. Para definir os preços, o órgão deverá realizar uma ampla pesquisa no mercado local, preferencialmente nas feiras de produtores familiares. O artigo 5º da Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição De Alimentos (GGPAA) descreve como se dará a pesquisa:

Art. 5º Para definição dos preços de aquisição dos produtos da agricultura familiar e suas organizações, o órgão responsável pela compra deverá realizar, no mínimo, 3 (três) pesquisas devidamente documentadas no mercado local ou regional.

As Centrais Estaduais de Abastecimento Sociedade Anônima (CEASA) podem ser fontes de valores e, em alguns estados, disponibilizam eletronicamente relatórios com os preços diários e/ou semanais. O art. 5º, parágrafo segundo, da Resolução GGPAA nº 50/2012 faculta ao órgão responsável pela compra a utilização dos preços de referência estabelecidos nas aquisições do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Para produtos orgânicos ou agroecológicos, a Compra Institucional prevê a possibilidade de pagamento de valores diferenciados. Se não for possível obter no mínimo três valores para definir o preço dos produtos, há previsão legal de ser adicionado 30% ao preço normal para determinar o valor do produto (art.17, parágrafo único, da Lei nº 12.512, de 2011).

5.1.3 Elaboração da chamada pública

Com o levantamento das quantidades a serem adquiridas, as condições de entrega e os preços dos produtos, é possível elaborar o edital da Chamada Pública. O edital de convocação deverá ser um documento simples, de fácil leitura e interpretação. Nele, devem conter endereços de entrega, prazos, condições de recebimento dos produtos e documentos necessários para a participação dos agricultores. Há disponível um modelo de edital de chamada pública no Apêndice IV deste estudo.

Embora não haja a relação dos documentos necessários para solicitar aos agricultores, na modalidade Compra Institucional, parece razoável considerar os

documentos relacionados nos editais do PNAE, estabelecidos através da Resolução FNDE nº 26/2013. São eles:

a) Para **Fornecedores Individuais**, detentores de DAP Física, não organizados em grupo:

I – Prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF;

II – Extrato da DAP Física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 30 dias;

III – Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura do agricultor participante;

IV – Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e

V – Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda.

b) Para **Grupos Informais de agricultores familiares**, detentores de DAP Física, organizados em grupo:

I – Prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF;

II – Extrato da DAP Física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 30 dias;

III – Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura de todos os agricultores participantes;

IV – Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e

V – Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda.

c) Para **os Grupos Formais**, detentores de DAP Jurídica:

I – Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;

- II – Extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 30 dias;
- III – Prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;
- IV – Cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente;
- V – Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar;
- VI – Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados relacionados no projeto de venda.

5.1.4 Divulgação da chamada pública e elaboração das propostas de venda

A ampla divulgação da Chamada Pública é fundamental para o conhecimento dos interessados em fornecer os alimentos. Deve ser realizada na maior variedade de meios de comunicação possíveis, principalmente no rádio e na televisão local, uma vez que estes foram evidenciados pelo estudo de Bezerra (2016) como os meios mais comuns de acesso à informação pelos agricultores familiares.

Com o apoio das entidades parceiras, a divulgação pode ocorrer também por meio de panfletos e *folders* explicativos, disponíveis em locais de grande circulação dos produtores, como em feiras, na CONAB, prefeitura, universidades, além de páginas eletrônicas nas redes sociais. Como identificado na experiência do Exército local, a divulgação em meios fáceis de acesso é fundamental para o sucesso da aquisição. Ademais, investir na divulgação em rádios e canais de televisão locais alcança uma fatia considerável da população rural quando comparado à internet e jornais, como constatado no estudo de Bezerra (2016).

Após a divulgação da Chamada Pública, os interessados em participar poderão elaborar sua proposta de venda, relacionando os produtos que irão fornecer. Esse documento é importante para definir quais produtos, pesos e valores serão destinados a cada agricultor, de maneira que não ultrapasse os limites estabelecidos pelo PAA. Embora seja um documento simples, o órgão precisa estar preparado para auxiliar os agricultores no preenchimento da proposta.

Por tratar-se de uma nova forma de aquisição, os produtores podem ter dúvidas ou ainda se sentirem inseguros e precisarem de apoio. O órgão precisará estar disponível para receber esse tipo de procura e seria de grande importância deixar essa informação clara na divulgação da chamada pública, possibilitando uma abertura ao agricultor que tiver dúvidas quanto ao fornecimento e demais assuntos.

Embora a Lei das Licitações não permita que as propostas sejam conhecidas pelos órgãos antes da abertura da sessão pública, neste tipo de aquisição/contratação, normalmente o valor é o critério definido para classificação. Entretanto, na chamada pública o preço é fixado pela Administração e o limite de venda de cada produtor é estabelecido pela legislação do PAA. Assim, captar os agricultores e auxiliá-los a participar torna-se mais relevante que o valor da proposta. É possível visualizar um modelo de proposta através do Anexo I deste estudo.

5.1.5 Sessão pública, seleção das propostas e assinatura de contrato

Na data agendada, os documentos serão recebidos pelo órgão, que fará a análise das propostas de venda respeitando os critérios de preferência estabelecidos na Resolução GGPA n° 50/2012, na seguinte ordem:

- I - agricultores familiares do município;
- II - comunidades tradicionais, quilombolas ou indígenas;
- III - assentamentos da reforma agrária;
- IV - grupos de mulheres;
- V - produção agroecológica ou orgânica.

Os critérios de preferência e desempate devem sempre estar claramente dispostos ao longo do edital, bem como todas as condutas durante a sessão pública. O andamento da Chamada Pública deverá ser registrado em ata, assinada pelos participantes.

Depois de encerrada a Chamada Pública, órgão e fornecedores poderão assinar os contratos, que deverão conter cronograma de entrega dos produtos, prazos de pagamento e condições que haviam sido previamente estabelecidas no edital de convocação. É possível visualizar um modelo de contrato através do Apêndice V deste estudo.

A formalização do contrato significa assumir o compromisso de fornecimento pelo período indicado, portanto, o fornecedor deve entender a importância do instrumento. O cronograma de entrega dos produtos deve acompanhar o contrato, respeitando também o que consta na proposta de venda do produtor.

5.1.6 Execução

Encerradas as etapas de planejamento e formalização das compras, inicia-se a fase da execução do contrato. O fornecedor deverá respeitar os prazos fixados e as quantidades definidas para entrega.

Essa fase tende a ser a de maior complexidade, pois se refere à comercialização, de fato. As etapas iniciais, embora de imensa importância, tratavam-se de planejamento e negociação. Nesta etapa, o agricultor deverá entregar o que foi contratado e poderá se deparar com dificuldades não previstas anteriormente.

Mudanças inesperadas nas condições climáticas são a principal interferência que pode afetar a execução do contrato, como relatado pelos agricultores. Manter uma produção constante, estando sujeito às alterações que não podem ser controladas, será a maior dificuldade a ser enfrentada pelos agricultores familiares. Sobre este ponto, o mais provável é que as associações sejam mais resistentes, diante destas dificuldades, que os produtores individuais.

Desse modo, o órgão precisa ficar atento aos diversos fatores que atingem a produção dos agricultores, sempre lembrando que a estrutura para a produção é pequena. Ser razoável diante de eventualidades imprevisíveis pode garantir o sucesso da transação comercial.

Sempre que ocorrer a entrega dos produtos, deverá ser assinado o termo de recebimento dos alimentos, em duas vias, uma para o pagamento pelo órgão e outro para controle do agricultor.

5.1.7 Pagamento

O processo de compra será concluído quando for realizado o pagamento pelos alimentos recebidos aos agricultores. Após o recebimento dos produtos e ateste de conformidade pelo servidor responsável, a nota fiscal ou o termo de recebimento de cada agricultor poderá ser encaminhado ao setor financeiro, que realizará o pagamento de acordo com o modelo de organização dos agricultores. Se na chamada pública eles se apresentaram como grupos informais ou agricultores individuais, o pagamento será realizado diretamente na conta bancária de cada fornecedor. Caso eles tenham participado como grupo formal, o pagamento será realizado na conta bancária do grupo. Essa conta deverá ser aberta para fins de recebimento destes valores e, ao final de cada período, o grupo formal deverá informar os comprovantes de pagamento de valores aos respectivos agricultores beneficiários. A legislação do PAA ainda prevê que a conta bancária aberta deverá permitir o acompanhamento da sua movimentação pela unidade gestora, que no caso do projeto, é o HU/UFGD.

Embora a legislação não seja taxativa quanto ao prazo de pagamento das notas fiscais, o órgão deverá sempre realizar os pagamentos de maneira mais breve possível. O edital da chamada pública conterá informações quanto aos prazos e a instituição não poderá negligenciá-los. Empresas formais costumam possuir um capital de giro que permite pequenos atrasos em pagamentos, não comprometendo sua saúde financeira, entretanto, a compra da agricultura familiar tratada neste estudo refere-se a valores que representarão parcelas da renda mensal dos pequenos produtores.

Para o órgão, toda a realização do projeto, a definição dos itens a serem comprados, a elaboração da chamada pública, enfim, todos os procedimentos necessários fazem parte de um grande e importante conjunto. Para os agricultores, a etapa do pagamento é a principal fase, uma vez que todo o esforço é dispendido visando a remuneração pelos seus trabalhos. É também a conclusão da primeira etapa de um ciclo que beneficiará essa população.

5.2 Benefícios e limitações da alternativa indicada

O conjunto de ações proposto pela pesquisa é voltado para a transformação da realidade, diante da oportunidade de melhoria vislumbrada. Com a adoção da modalidade compra institucional, esperam-se benefícios para ambos os componentes da relação comercial: órgão e agricultor.

Um dos avanços esperados pela aplicação do projeto é a participação do HU/UFGD na melhoria de condições materiais de vida dos agricultores familiares da região. Isso se deve à conversão de parte do orçamento do órgão diretamente aos pequenos produtores, sem a figura de intermediários. A demanda de alimentos representa também a geração de empregos no campo, oferecendo os recursos necessários para que os agricultores não necessitem de outras fontes de renda. O estudo de Bezerra (2016) revelou que os agricultores que se dedicavam exclusivamente à atividade do campo possuíam remuneração total mensal superior aos que tinham outras ocupações para complementar a renda. Assim, a aquisição de alimentos pelo HU/UFGD pode representar, além do aumento de remuneração, a garantia da realização da venda pelos produtores, favorecendo a permanência das famílias no campo.

O rol de alimentos a serem adquiridos permite que a compra institucional seja uma oportunidade para muitos agricultores familiares, independentemente de sua produção. Pode alcançar várias famílias, uma vez que o HU/UFGD compra em grande quantidade e em boa variedade, dando chance para todo tipo de alimento participar. Aliada ao propósito de incentivar a produção familiar, a aquisição e o consumo de produtos provenientes da agricultura local irão permitir o fornecimento de alimentos mais frescos, uma vez que não precisam ser transportados de outros municípios, diminuindo o tempo entre a colheita e a utilização e proporcionando maior qualidade nutricional aos consumidores de refeições do órgão.

Sob o caráter multidisciplinar, os alimentos mais frescos permitem ao HU/UFGD oferecer, principalmente aos pacientes, refeições mais nutritivas. Sob o enfoque de política pública, possibilita a integração entre uma política agrícola e uma política de segurança alimentar e nutricional, visando sua aplicação. Com enfoque econômico, propõe meios para que os agricultores familiares aumentem sua renda,

muitas vezes representando atravessar a barreira que vincula limitação de fontes de renda à situação de pobreza. Assim, melhora a renda da população local e injeta recursos financeiros na região. A partir de uma visão cultural, significa a valorização de tradições, com o fornecimento e consumo de alimentos regionais.

O PAA tem se mostrado uma chance para as famílias agricultoras ingressarem no mercado, aponta Grisa (2009), e também de distanciarem-se dos mercados internacionais de *commodities* agrícolas, já que estes se mostram inadequados à agricultura familiar, principalmente no que tange à escala de produção e ao padrão tecnológico.

A oportunidade da compra institucional trata-se de um desafio para a agricultura familiar: se desenvolver e conseguir acessar novos mercados, principalmente para a gestão das associações. Entretanto, chances devem ser dadas a essa população para que modifiquem o *status quo*.

Para as associações mais novas, há a limitação de assumir um compromisso, pois a produção ainda é variável, ou seja, o critério da confiabilidade é posto em xeque. Assim, as associações mais antigas e que possuem registro do que é produzido podem estar mais perto de assumir um compromisso com o HU/UGD. Esse pode ser um dos fatores que influenciam na decisão dos agricultores individuais ao assumirem um compromisso de fornecimento, já que a variação da produção é um risco existente e muitas vezes imprevisível.

Ao questionar um agricultor se este gostaria de vender seus alimentos ao HU/UGD, é de certo modo óbvio que a resposta obtida seria afirmativa, como a maioria dos comerciantes responderiam. Entretanto, em um segundo momento, após analisadas as condições de fornecimento, periodicidade etc., é natural que alguns deles percam o interesse, ponderando quanto ao lucro que obteriam e a responsabilidade que envolveria o compromisso de um contrato. É possível também que estes sejam influenciados pelo pouco conhecimento sobre o tema.

Esses fatores comportamentais devem ser considerados pelo administrador público para que este não se frustre nas primeiras chamadas públicas. Se a expectativa de sucesso não for atendida nas primeiras tentativas de contratação, é relevante que o órgão não desista de continuar tentando contratar com a agricultura familiar. Isso porque, para o agricultor, ser um dos responsáveis pela entrega de

alimentos ao maior hospital público da região pode ser, de certo modo, intimidador. Essa barreira só será ultrapassada com o tempo e as parcerias estabelecidas, além do aumento da visibilidade do HU/UFGD como sendo um mercado viável e acessível.

Deve-se considerar também que a Compra Institucional é uma inovação para a Administração Pública. Assim, a existência de dúvidas, tanto no planejamento quanto na execução do projeto serão consequência do, até então, novo modelo de aquisição de alimentos.

O PAA é uma política pública que incentiva a permanência do produtor no campo, entretanto, a capacitação é de grande relevância, principalmente objetivando preparar essa população para fornecer utilizando as melhores práticas e otimizando seus recursos. É preciso capacitar os produtores para aumentar sua competitividade e essa capacitação não envolve apenas questões de produção, mas elementos técnicos gerenciais e de negociação. Ao estabelecer parcerias e aumentar a participação nos mercados institucionais, esses produtores estarão mais envolvidos com normas, regras, prazos, legislações, etc.

Ainda quanto à capacitação, ambos os lados da relação comercial devem estar preparados, portanto, há a necessidade de capacitar os agentes públicos para realizar as chamadas e aplicarem a legislação de maneira correta. Além de atender à legislação, é preciso conscientizar o gestor público quanto ao seu papel que, no caso do HU/UFGD, vai muito além de atender ao usuário do SUS e abrigar as atividades universitárias de ensino. Trata-se de atuar como um agente fomentador de uma política pública, por meio de um mecanismo novo e promissor. A legislação prevê a reserva de 30% dos recursos para a agricultura familiar, mas nada impede que o percentual seja maior, sendo discricionário ao órgão optar por este aumento.

Como benefício, há também a melhoria na imagem da organização e sua participação como componente ativo da sociedade, contribuindo para a melhoria das famílias locais, agindo não só como um agente de saúde, mas como um consumidor que valoriza a região. Por fim, e não menos importante, adequa o órgão à legislação vigente no país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pode ser observado na pesquisa junto aos hospitais universitários brasileiros, pouco mais da metade faz as compras de alimentos para as refeições. Em 40% dos órgãos pesquisados, que não fazem as compras diretas de alimentos, mas terceirizam os restaurantes, há a momentânea impossibilidade de aplicar a modalidade Compra Institucional. Entretanto, a impossibilidade de utilizar a modalidade não é fator limitante para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, nem exclui o órgão da obrigação de comprar produtos dessa população. Há a possibilidade de exigir, nos contratos com as empresas responsáveis pelos restaurantes/refeitórios, que estas providenciem a compra dos alimentos diretamente de associações ou ainda dos agricultores individuais. A comprovação da compra pode ser realizada mediante comprovante de venda, fornecido pelo agricultor.

É necessário compreender que a modalidade da Compra Institucional é apresentada neste estudo como um instrumento para efetivação de uma política pública, porém, os órgãos precisam se adaptar e buscar os instrumentos mais adequados para cada situação, desde que atinjam o objetivo esperado, que é reservar parte das aquisições de alimentos para a agricultura local. Ademais, a legislação já se encontra vigente, sendo que os pontos levantados devem ser tratados como prioridade.

Desse modo, caso o HU/UFGD opte por alterar seu formato de compra/contratação, a legislação vigente não poderá ser ignorada e serão necessários novos estudos para incluir na contratação a reserva de recursos visando viabilizar a compra direto do agricultor familiar.

Estabelecer negociações visando a flexibilidade, formar relações de confiança, acabar com a desvantagem existente proveniente da pequena produção e criar uma cultura de cooperação são importantes barreiras a serem vencidas. Para tanto, deve haver um sincronismo entre vários agentes públicos envolvidos, uma vez que a venda a um órgão público não envolve apenas vendedor e comprador, mas vários atores da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2007. 296 p.

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. 1998. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2617/1/td_0641.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2016

AMORIM, Robson Marques de. **Redes de cooperação em associações de pequenos produtores: um estudo no assentamento municipal Agrovila “Vila Formosa” em Dourados-MS**. 2014. 79 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Agronegócios, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2014.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p.12-20, jan. 2003. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/04.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 3, n. 1, p.68-80, jan. 2005. Semestral. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>>. Acesso em: 26 nov. 2016

BEZERRA, Gleicy Jardim. **Agricultura familiar tradicional em Dourados/MS: limites e possibilidades para o desenvolvimento das propriedades e a geração de renda**. 2016. 96 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Agronegócios, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2015.

BRASIL. **Compras Governamentais**. Disponível em: <www.comprasgovernamentais.gov.br>. Acesso em: 14 dez. 2016

_____. **Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior**. Disponível em: <www.periodicos.capes.gov.br/>. Acesso em: 02 ago. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 out. 1988.

_____. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 01 jul. 1996.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 01 jun. 2005.

_____. 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 dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 05 jul. 2012.

_____. Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 jun. 2015.

_____. 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 República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jun. 2013.

_____. Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 abr. 1990.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22 jun. 1993.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jul. 2002.

_____. 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 03 jul. 2003.

_____. 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 República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 jul. 2006.

_____. 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 e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 jun. 2009.

_____. 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 República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 out. 2011.

_____. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA. Resolução n. 50, de 26 de setembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília DF, 27 set. 2012.

CAMILO, Leandro Rennê. **Assentamento Amparo no município de Dourados em Mato Grosso do Sul: caracterização e utilização de políticas de créditos**. 2014. 87 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Agronegócios, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2014.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p.70-82, abr. 1997. Semestral. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/v2/ojs/index.php/esa/article/download/106/102>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

DEVES, Otávio Diel. **Fortalecimento da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: o caso do município de São Pedro do Butiá-RS**. 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

DIAS, Thiago Ferreira et al. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) como estratégia de inserção socioeconômica: o caso do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 9, n. 3, p.100-129, set. 2013. Trimestral. Disponível em: <<http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/download/1127/347>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

DOURADOS (Município). Lei nº 3118, de 09 de julho de 2008. Autoriza o executivo municipal a doar área pública para universidade federal da grande dourados com o objetivo de regularização do imóvel utilizado pelo hospital universitário. **Diário Oficial do Município de Dourados/ms**. Dourados, MS, 13 ago. 2008.

ECLAC, Economic Commission for Latin America and the Caribbean; FAO, United Nations Food and Agriculture Organization; IICA, Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture. **The Outlook for Agriculture and Rural Development in the Americas: A Perspective on Latin America and the Caribbean.** 2014. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/b3166i/b3166i.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

EBSERH. **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.** Disponível em: <www.ebserh.gov.br/web/hu-ufgd>. Acesso em: 13 dez. 2016.

FERNANDES, Jacoby. **Entra em vigor decreto que facilita participação de microempresa em licitações.** Disponível em: <<http://jacoby.pro.br/novo/noticia.php?id=2936>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

GRISA, Catia. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 6, n. 2, p.97-129, maio 2010. Disponível em: <<http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/download/274/193>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

GRISA, Catia; PORTO, Silvio Isopo (Org.). Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.** Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2015. p. 155-180.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba - SP, v. 52, n. 1, p.125-146, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a07v52s1.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

GRISA, Catia et al. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p.34-41, set. 2011. Disponível em: <<http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/11/artigo-6.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

JUNQUEIRA, Clarissa Pereira; LIMA, Jandir Ferrera de. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p.159-176, Não é um mês valido! 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/download/5469/4991>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies.** 3. ed. Nova York: Harper Collins, 2003

MACHADO, Moisés; ROCHA, Daniele Fernandes; CAMPOS, Mauro Macedo. Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993 – 2013): a

trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero). **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 22, n. 2, p.692-705, jul. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/download/8642500/10018>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

MATTEI, Lauro. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**. Brasília: Nead Estudos, 2005. 136 p. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/pageflip-4204229-74145-lt_Impactos_do_Pronaf_An-2889335.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2016.

_____. Políticas de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Brasil: O Caso Recente do Pronaf. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 1, n. 38, p.143-158, jan. 2007. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=425>. Acesso em: 30 mar. 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional Brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p.323-337, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

PADUA, Juliana Benites. **Produção e comercialização de produtos orgânicos pela agricultura familiar em Mato Grosso do Sul**. 2014. 82 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Agronegócios, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2014.

Paola Seibt (Ed.). **Anuário da Agricultura Familiar 2015**. Erechim-RS: Editora Bota Amarela, 2015. 530 p.

RODE, Manfredo. **A gestão da propriedade rural: um estudo de caso a partir da realidade do assentamento Lagoa Grande, em Dourados–Mato Grosso do Sul**. 2014. 79 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Agronegócios, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Brasília, DF: Capes, UAB, 2009.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa De Aquisição De Alimentos (PAA) e do Programa Nacional De Alimentação Escolar (PNAE). In: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al (Org.). **Políticas Agroambientais e Sustentabilidade: Desafios, Oportunidades e Lições Aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 3. p. 75-104. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_politicasagroambientais.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2016.

SANGALLI, Adriana Rita. **Assentamento Lagoa Grande, em Dourados-MS: aspectos socioeconômicos, limitações e potencialidades para o seu**

desenvolvimento. 2013. 105 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Agronegócios, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2013.

SCHMITT, Claudia Job. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 14, n. 2, p.78-88, abr. 2005. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/acs/Revista_Politica_Agricola_Ano_XIV_N_2_Abr_Maio_Jun_2005.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2016.

SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para Políticas Públicas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 31, n. 2, p.227-263, maio 2014. Disponível em: <<http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/download/20857/12815>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

SHIMADA, Wagner Kazuyoshi. **Tendências da agricultura orgânica familiar: fatores que influenciam a produção e comercialização**. 2015. 89 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Agronegócios, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2015.

SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Org.). **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília: Mda, 2010. 360 p. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-487363-It_Fome_Zero__A_experinc-1750637.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul-dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

SPELL, *Scientific Periodicals Electronic Library*. Disponível em: <www.spell.org.br>. Acesso em: 02 ago. 2016.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Cadernos da AATR – BA, Bahia, p. 1-11, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 26 jan.2017.

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Monocultura e Transgenia: Impactos Ambientais E Insegurança Alimentar. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p.79-100, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/download/21/133>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE I – Listagem de alimentos adquiridos pelo HU/UGD para o ano de 2016

Frutas			
	Produto	Unidade	Quantidade
1.	Abacate	Kg	60
2.	Abacaxi pérola	Unidade	200
3.	Abacaxi	Unidade	1.200
4.	Ameixa	Kg	180
5.	Banana maçã	Kg	2.100
6.	Banana nanica	Kg	7.300
7.	Caqui	Kg	200
8.	Goiaba	Kg	800
9.	Laranja	Kg	12.400
10.	Limão Taiti	Kg	800
11.	Limão rosa	Kg	800
12.	Maçã	Kg	6.500
13.	Mamão	Kg	5.400
14.	Manga	Kg	120
15.	Maracujá	Kg	250
16.	Melancia	Kg	7.800
17.	Melão comum	Kg	5.000
18.	Morango	Bandeja	100
19.	Nectarina	Kg	250
20.	Pêra	Kg	300
21.	Pêssego	Kg	300
22.	Tangerina tipo “poncã”	Kg	1.200
23.	Uva Itália	Kg	130
Legumes e verduras			
	Produto	Unidade	Quantidade
24.	Abobora menina	Kg	5.200
25.	Abobora paulista	Kg	2.100
26.	Abobora cabotina	Kg	6.500
27.	Abóbora canhão	Kg	250
28.	Alho	Kg	1.500
29.	Batata doce	Kg	6.500
30.	Batata inglesa	Kg	12.000
31.	Berinjela.	Kg	1.100
32.	Beterraba	Kg	3.900

Continua...

...continuação

	Produto	Unidade	Quantidade
33.	Cebola	Kg	7.200
34.	Cebola roxa	Kg	200
35.	Cenoura	Kg	7.800
	Produto	Unidade	Quantidade
36.	Chuchu	Kg	5.800
37.	Gengibre	Kg	120
38.	Inhame	Kg	2.500
39.	Jiló	Kg	100
40.	Mandioca	Kg	8.500
41.	Maxixe	Kg	500
42.	Milho verde	Kg	2.100
43.	Moyashi	Kg	80
44.	Nabo	Kg	200
45.	Pepino	Kg	2.300
46.	Pimenta Cambuci	Kg	100
47.	Pimenta vermelha (dedo de moça)	Kg	400
48.	Pimentão amarelo	Kg	90
49.	Pimentão verde	Kg	200
50.	Pimentão vermelho	Kg	120
51.	Quiabo	Kg	720
52.	Rabanete	Maço	500
53.	Tomate cereja	Kg	40
54.	Tomate molho	Kg	10.700
55.	Tomate salada tipo santa cruz	Kg	11.700
56.	Vagem	Kg	650
Hortaliças			
	Produto	Unidade	Quantidade
57.	Acelga	Unidade	3.300
58.	Agrião	Maço	6.200
59.	Aipo (salsão)	Unidade	120
60.	Alface roxa	Maço	300
61.	Alface	Pé	18.200
62.	Almeirão	Maço	900
63.	Brócolis	Maço	2.000
64.	Cebolinha	Maço	4.000
65.	Chicória	Maço	2.700
66.	Coentro	Maço	60
67.	Couve manteiga	Maço	4.600
68.	Couve-flor	Unidade	2.100

Continua...

...continuação.

	Produto	Unidade	Quantidade
69.	Espinafre	Maço	2.600
70.	Hortelã	Maço	600
71.	Repolho branco	Kg	5.500
72.	Repolho roxo	Kg	1.200
73.	Rúcula	Maço	12.500
74.	Salsinha	Maço	6.300
Outros			
75.	Ovos de galinha, tipo extra, classe a, branco.	Dúzia	2.000

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do portal Compras Governamentais (2016).

APÊNDICE II – Histórico de refeições do HU/UGD por período

Refeições no ALMOÇO	2015												2016			
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	TOTAL	Jan	Fev	TOTAL
Dieta líquida restrita	4	4	0	0	8	2	4	3	4	22	17	2	70	5	12	17
Dieta líquida	16	29	58	58	58	62	42	41	15	36	26	26	467	33	40	73
Dieta leve	224	223	264	264	243	224	197	220	257	271	184	223	2.794	194	191	385
Dieta pastosa	108	132	208	208	175	223	118	166	176	139	244	179	2.076	191	142	333
Dieta branda	314	290	384	384	276	337	305	336	303	333	316	302	3.880	378	376	754
Dieta geral	2.707	2.468	3.213	3.213	3.009	2.380	2.401	2.267	3.151	2.834	3.891	2.674	34.208	2.775	3.077	5.852
Dieta p/ diabetes	160	176	280	280	273	129	157	150	156	146	168	119	2.194	120	186	306
Dieta hiperproteica	1	6	1	1	2	1	0	0	1	0	0	0	13	1	0	1
Dieta hipossódica	160	235	229	229	283	208	209	151	202	244	194	189	2.533	192	190	382
Dieta úlcera	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dieta diarreia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dieta obstipação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Acompanhante geral	2.657	2.511	3.402	3.402	3.233	2.883	3.010	3.197	3.298	3.227	3.168	2.924	36.912	2.584	2.700	5.284
Funcionários com vale	2.916	2.966	3.986	3.986	3.735	3.445	3.382	3.423	3.253	3.062	631	647	35.432	496	455	951
Funcionários plantão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.292	1.092	2.384	1.247	1.148	2.395
Residentes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	419	302	721	303	421	724
Acadêmicos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	934	451	1.385	309	638	947
Ovo cozido	8	0	0	0	0	0	0	1	1	0	5	1	16	0	0	0
TOTAL DO ALMOÇO	9.275	9.040	12.025	12.025	11.295	9.894	9.825	9.955	10.817	10.314	11.489	9.131	125.085	8.828	9.576	18.404

Continua...

...continuação.

Refeições no JANTAR	2015												2016			
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	TOTAL	Jan	Fev	TOTAL
Dieta líquida restrita	1	5	2	2	3	3	5	3	2	26	21	3	76	4	20	24
Dieta líquida	18	16	74	74	66	56	38	41	23	50	23	25	504	29	29	58
Dieta leve	112	138	162	162	157	162	179	233	228	247	175	224	2.179	241	178	419
Dieta pastosa	101	153	225	225	185	239	102	154	177	170	275	178	2.184	192	140	332
Dieta branda	346	303	386	386	285	347	317	288	297	326	243	270	3.794	360	303	663
Dieta geral	1.959	1.918	2.380	2.380	2.178	1.781	1.831	1.960	2.391	2.066	2.122	2.103	25.069	2.126	2.488	4.614
Dieta p/ diabetes	150	155	267	267	262	100	139	144	144	143	158	109	2.038	109	191	300
Dieta hiperproteica	0	0	7	7	5	2	0	0	1	10	0	0	32	0	0	0
Dieta hipossódica	152	235	225	225	284	208	192	140	186	221	176	178	2.422	187	156	343
Dieta úlcera	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dieta diarreia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dieta obstipação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Acompanhante sopa	1.503	1.631	2.220	2.220	1.929	1.819	1.791	1.967	2.093	2.181	2.023	1.711	23.088	1.455	1.576	3.031
Acompanhante geral	928	830	974	974	1.054	860	986	973	1.048	1.007	476	587	10.697	809	821	1.630
Acompanhante pão + carne moída	748	566	756	756	613	577	476	718	913	923	723	670	8.439	562	538	1.100
Funcionários jantar	2.145	1.986	2.608	2.608	2.359	2.218	2.349	2.374	2.410	2.535	2.716	2.524	28.832	2.296	2.147	4.443
Ovo cozido	11	0	1	1	0	0	0	2	1	0	9	1	26	0	0	0
Ceia	3.021	2.874	3.545	3.545	3.658	3.013	3.280	3.214	3.840	3.253	3.589	4.001	40.833	3.512	3.570	7.082
TOTAL DO JANTAR	11.195	10.810	13.832	13.832	13.038	11.385	11.685	12.211	13.754	13.158	12.729	12.584	150.213	11.882	12.157	24.039

TOTAL REFEIÇÕES	20.470	19.850	25.857	25.857	24.333	21.279	21.510	22.166	24.571	23.472	24.218	21.715	275.298	20.710	21.733	42.443
------------------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------	---------------	---------------	---------------

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados fornecidos pelo Setor de Hotelaria do HU/UFGD (2016).

APÊNDICE III – Roteiro de entrevista semiestruturado

Associação:

Número de associados/participantes:

Presidente:

Principais atividades produtivas:

Localização:

- 1) Quais os principais itens produzidos pelos associados?
- 2) Qual a quantidade em média de produção dos associados?
- 3) Quais os principais canais de venda da associação? Feira? Direto ao consumidor? PAA/PNAE?
- 4) Qual a importância, na sua opinião, da venda institucional (PAA, PNAE, HU)?
- 5) A venda institucional, garantida, pode melhorar as condições de produção, de renda e de vida dos associados? É possível assumir um compromisso desse porte?

APÊNDICE IV – Modelo de Edital de Chamada Pública

Chamada Pública n.º ___ 20__ para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para PAA-modalidade Compra Institucional com dispensa de licitação, Lei 12.512/2011 de 14/10/2011 e Resolução GGPAA n.º 50/2012.

O (Órgão/Entidade) _____ pessoa jurídica de direito público ou privado, com sede à _____, inscrita no CNPJ sob o n.º _____, representado neste ato pelo/a (Diretor e/ou Presidente), _____, no uso de suas prerrogativas legais, e considerando o disposto no art.17 da Lei 12512/2011 e da Resolução GGPAA n.º 50/2012, vem realizar Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, destinado ao atendimento a Modalidade Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos, durante o período de _____ a _____ de _____. As organizações de agricultores familiares deverão apresentar a documentação para habilitação e Proposta de Venda até o dia _____, às _____ horas, no (local onde deverá ser entregue a proposta) _____.

1. Objeto

O objeto da presente Chamada Pública é a de aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar, para o atendimento à modalidade de Compra Institucional do Programa Aquisição de Alimentos, conforme especificações abaixo.

Item	Unidade	Quantidade	Preço

2. Fonte de recurso:

Recursos provenientes do _____.

3. Envelope n.º. 001 – Habilitação do Grupo Formal:

3.1 Para **Fornecedores Individuais**, detentores de DAP Física, não organizados em grupo:

- I – Prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF;
- II – Extrato da DAP Física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 30 dias;
- III – Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura do agricultor participante;

- IV – Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e
- V – Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda.

3.2 Para Grupos Informais de agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupo:

- I – Prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF;
- II – Extrato da DAP Física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 30 dias;
- III – Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura de todos os agricultores participantes;
- IV – Prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e
- V – Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda.

3.3 Para os Grupos Formais, detentores de DAP Jurídica:

- I – Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;
- II – Extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 30 dias;
- III – Prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;
- IV – Cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente;
- V – Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar;
- VI – Declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados relacionados no projeto de venda.

4. Envelope nº. 002 – Proposta de Venda

No envelope nº. 002 segue a entrega do Proposta de Venda

5. Dos critérios de classificação

A análise das propostas de venda respeitará os critérios de preferência estabelecidos na Resolução GGPAА nº 50/2012, na seguinte ordem:

1. Agricultores familiares do município;
2. Comunidades tradicionais, quilombolas ou indígenas;
3. Assentamentos da reforma agrária;
4. Grupos de mulheres;
5. Produção agroecológica ou orgânica.

6. Local e periodicidade de entrega dos produtos

Os gêneros alimentícios deverão ser entregues na (local definido pelo órgão ou entidade) situado à Rua _____, n.º _____, nos dias _____, pelo período de (periodicidade, período em que compreende a entrega) a _____ de 20 _____, na qual se atestará o seu recebimento.

7. Pagamento

O pagamento será realizado em até _____ dias após a última entrega do mês, por meio de _____, mediante apresentação de documento fiscal correspondente ao fornecimento efetuado, vedada antecipação de pagamento, para cada faturamento.

8. Disposições Gerais

- a. A presente Chamada Pública poderá ser obtida no local a ser definido pelo órgão no horário de _____, de segunda a sexta-feira, ou através do site _____;
- b. Para definição dos preços deverá observar o artigo 5 da Resolução GGPA n.º 50/2012;
- c. Os produtos alimentícios deverão atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária/ Ministério da Saúde e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- d. O limite individual de venda do Agricultor Familiar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP-PF por ano civil, sendo que o limite por grupo formal de venda deverá respeitar o valor máximo de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), por DAP-PJ por ano civil;

(Município/UF), aos _____ dias do mês de _____ de 20 _____.

Órgão ou entidade

APÊNDICE V – Modelo de Contrato

CONTRATO N.º _____/20____, REFERENTE A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR.

A (nome do órgão/entidade), pessoa jurídica, com sede à Rua _____, n.º _____, inscrita no CNPJ sob n.º _____, representada neste ato pelo (Diretor/Presidente), o (a) Sr. (a) _____, doravante denominado CONTRATANTE, e por outro lado _____ (nome do grupo formal) com sede à _____, n.º _____, em _____/UF, inscrita no CNPJ sob n.º _____, doravante denominado (a) CONTRATADO (A), fundamentados nas disposições Lei n.º 12.512, de 14/10/2011, e tendo em vista o que consta na Chamada Pública n.º _____, resolvem celebrar o presente contrato mediante as cláusulas que seguem:

CLÁUSULA PRIMEIRA:

É objeto desta contratação a aquisição de GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR, para atendimento da demanda regular dos órgãos e entidades da administração pública, de acordo com o edital da chamada pública n.º _____, o qual fica fazendo parte integrante do presente contrato, independentemente de anexação ou transcrição.

CLÁUSULA SEGUNDA:

O CONTRATADO se compromete a fornecer os gêneros alimentícios da Agricultura Familiar ao CONTRATANTE conforme descrito na Proposta de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar, parte integrante deste Instrumento.

CLÁUSULA TERCEIRA:

O limite individual de venda de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar será de até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP por ano civil, referente à sua produção, conforme a legislação do Programa de Aquisição de Alimentos na Modalidade de Compras Institucionais.

CLÁUSULA QUARTA:

O início da entrega dos gêneros alimentícios será imediatamente após o recebimento da Ordem de Compra, expedida pelo Departamento de Compras, sendo o prazo do fornecimento até o término da quantidade adquirida ou até _____, _____ de 20____.

1. A entrega dos gêneros alimentícios deverá ser feita nos locais, dias e quantidades de acordo com a chamada pública n.º _____.
2. O recebimento dos gêneros alimentícios dar-se-á mediante apresentação das Notas Fiscais de Venda pela pessoa responsável pela alimentação no local de entrega.

CLÁUSULA QUINTA:

Pelo fornecimento dos gêneros alimentícios, nos quantitativos descritos na Proposta de venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar, o (a) CONTRATADO (A) receberá o valor total de R\$ _____ (_____), dispostos de acordo com os itens apresentados pelo CONTRATADO, conforme quadro a seguir:

Item	Unidade	Quantidade	Preço

CLÁUSULA SEXTA:

No valor mencionado na cláusula quinta estão incluídas as despesas com frete, recursos humanos e materiais, assim como com os encargos fiscais, sociais, comerciais, trabalhistas e previdenciários e quaisquer outras despesas necessárias ao cumprimento das obrigações decorrentes do presente contrato.

CLÁUSULA SÉTIMA:

O CONTRATANTE, após receber os documentos descritos na cláusula quinta, e após a tramitação do Processo para instrução e liquidação, efetuará o seu pagamento no valor correspondente às entregas do mês anterior.

Não será efetuado qualquer pagamento ao CONTRATADO enquanto houver pendência de liquidação da obrigação financeira em virtude de penalidade ou inadimplência contratual.

CLÁUSULA OITAVA:

O CONTRATANTE que não seguir a forma de liberação de recursos para pagamento do CONTRATADO FORNECEDOR, deverá pagar multa de 2%, mais juros de 0,1% ao dia, sobre o valor da parcela vencida.

CLÁUSULA NONA:

Nos casos de inadimplência da CONTRATANTE, proceder-se-á conforme o que determina as legislações relacionadas.

CLÁUSULA DÉCIMA:

O CONTRATADO FORNECEDOR deverá guardar pelo prazo de 05 (cinco) anos, cópias das Notas Fiscais de Venda, ou congêneres, dos produtos participantes da Proposta de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar, estando à disposição para comprovação.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA:

O CONTRATANTE se compromete em guardar pelo prazo de 05 (cinco) anos as Notas Fiscais de Compra apresentadas nas prestações de contas, bem como a Proposta de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar, estando à disposição para comprovação.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA:

É de exclusiva responsabilidade do CONTRATADO FORNECEDOR o ressarcimento de danos causados ao CONTRATANTE ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo esta responsabilidade à fiscalização.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA:

O CONTRATANTE em razão da supremacia do interesse público sobre o interesse particular poderá:

- a) Modificar unilateralmente o contrato para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitando os direitos do CONTRATADO;
- b) Rescindir unilateralmente o contrato, nos casos de infração contratual ou inaptidão do CONTRATADO;
- c) Fiscalizar a execução do contrato;
- d) Aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste.

Sempre que a CONTRATANTE alterar ou rescindir o contrato sem culpa do CONTRATADO, deve respeitar o equilíbrio econômico-financeiro, garantindo-lhe o aumento da remuneração respectiva ou a indenização por despesas já realizadas.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA:

A multa aplicada após regular processo administrativo poderá ser descontada dos pagamentos eventualmente devidos pelo CONTRATANTE ou, quando for o caso, cobrada judicialmente.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA:

A fiscalização do presente contrato ficará a cargo do órgão ou entidade responsável pela compra.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA:

O presente contrato rege-se, ainda, pela chamada pública n.º _____/ANO, pela Resolução do Grupo Gestor do PAA n.º 50/2012, pela Lei n.º 12.512, de 14/10/2011, em todos os seus termos, a qual será aplicada, também, onde o contrato for omissivo.

CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA:

Este Contrato poderá ser aditado a qualquer tempo, mediante acordo formal entre as partes, resguardada as suas condições essenciais.

CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA:

As comunicações com origem neste contrato deverão ser formais e expressas, por meio de ofício ou mensagem eletrônica, que somente terá validade se enviada mediante registro de recebimento, transmitido pelas partes.

CLÁUSULA DÉCIMA NONA:

Este Contrato, desde que observada a formalização preliminar à sua efetivação, consoante Cláusula Décima Oitava, poderá ser rescindido, de pleno direito, independentemente de notificação ou interpelação judicial ou extrajudicial, nos seguintes casos:

- a. Por acordo entre as partes;
- b. Pela inobservância de qualquer de suas condições;
- c. Qualquer dos motivos previstos em lei.

CLÁUSULA VIGÉSSIMA:

O presente contrato vigorará da sua assinatura até a entrega total dos produtos adquiridos ou até _____ de _____ de 20____.

CLÁUSULA VIGÉSSIMA PRIMEIRA:

É competente o Foro da Comarca de _____ para dirimir qualquer controvérsia que se originar deste contrato.

E, por estarem assim, justos e contratados, assinam o presente instrumento em três vias de igual teor e forma, na presença de duas testemunhas.

_____ (município), ____ de _____ de 20____.

CONTRATANTE

CONTRATADO

TESTEMUNHAS:

1.

2.

APÊNDICE VI – Visita ao Curso de Compostagem

A convite da Secretaria Municipal de Agricultura Familiar e Economia Solidária, foi possível presenciar um curso de compostagem de material orgânico aos agricultores da região, ministrado por um pesquisador da EMBRAPA, em parceria com a prefeitura municipal de Dourados e a AGRAER. Estavam presentes, além dos representantes dos órgãos organizadores, vários pequenos produtores de sítios vizinhos, incluindo o presidente da associação Agrovargas e alguns membros da APOMS, entre eles o vice-presidente. Ao final do curso, foi estabelecido contato com os agricultores das associações, a fim de possibilitar entrevistas para o estudo. Também foi possível conhecer as hortas, produtos, condições de plantio e de entrega, incluindo o veículo da associação Agrovargas, doado pela prefeitura.

Imagem 01: Horta de associado da Agrovargas em Dourados-MS.



Fonte: Arquivo pessoal.

Imagem 02: Veículo doado pela Prefeitura de Dourados-MS à Agrovargas.



Fonte: Arquivo pessoal.

Imagem 03: Compostagem elaborada pelos agricultores durante o curso oferecido pela EMBRAPA, AGRAER e Prefeitura de Dourados.



Fonte: Arquivo pessoal.

ANEXOS

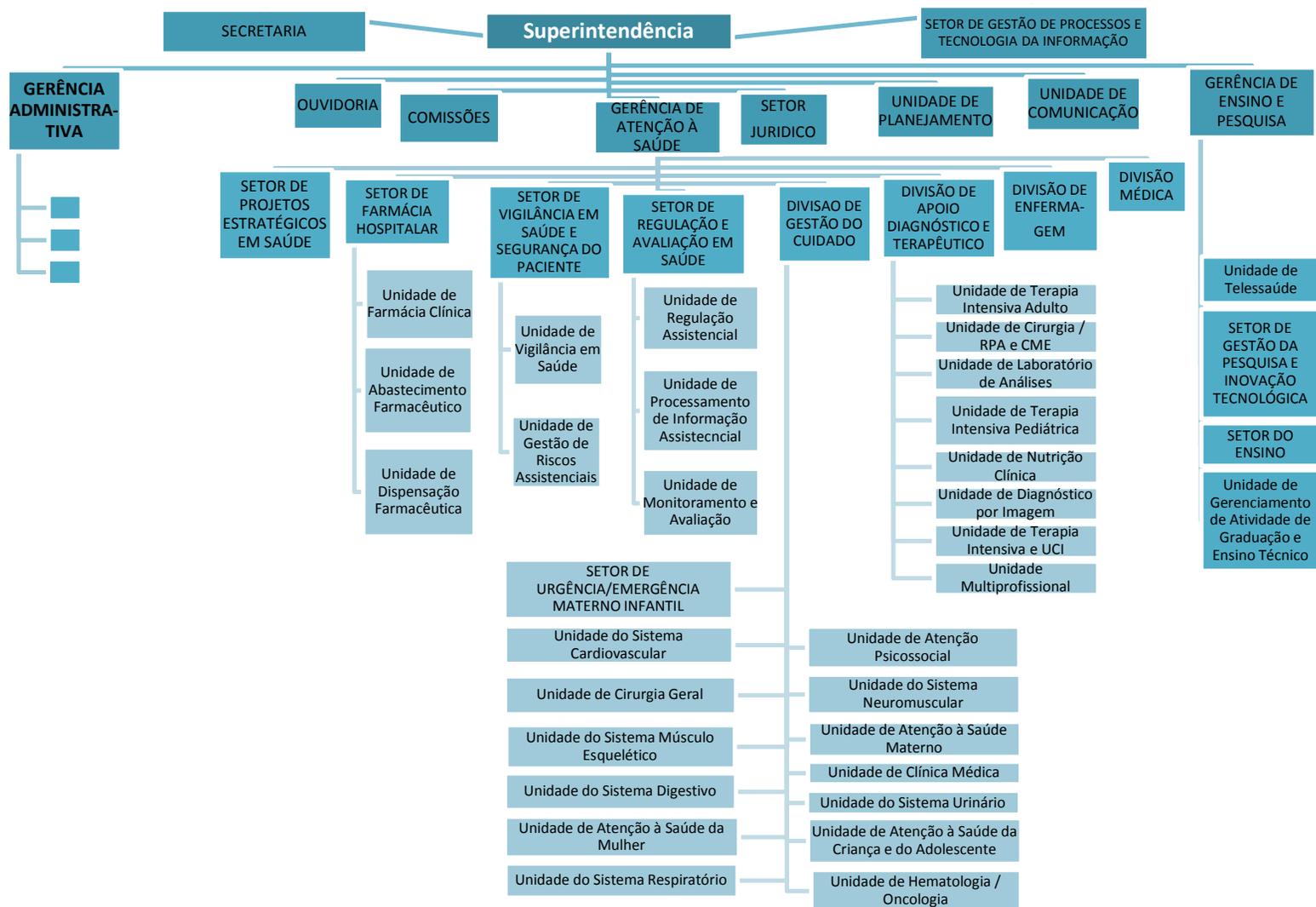
ANEXO I – Modelo de Proposta

PAA - COMPRA INSTITUCIONAL

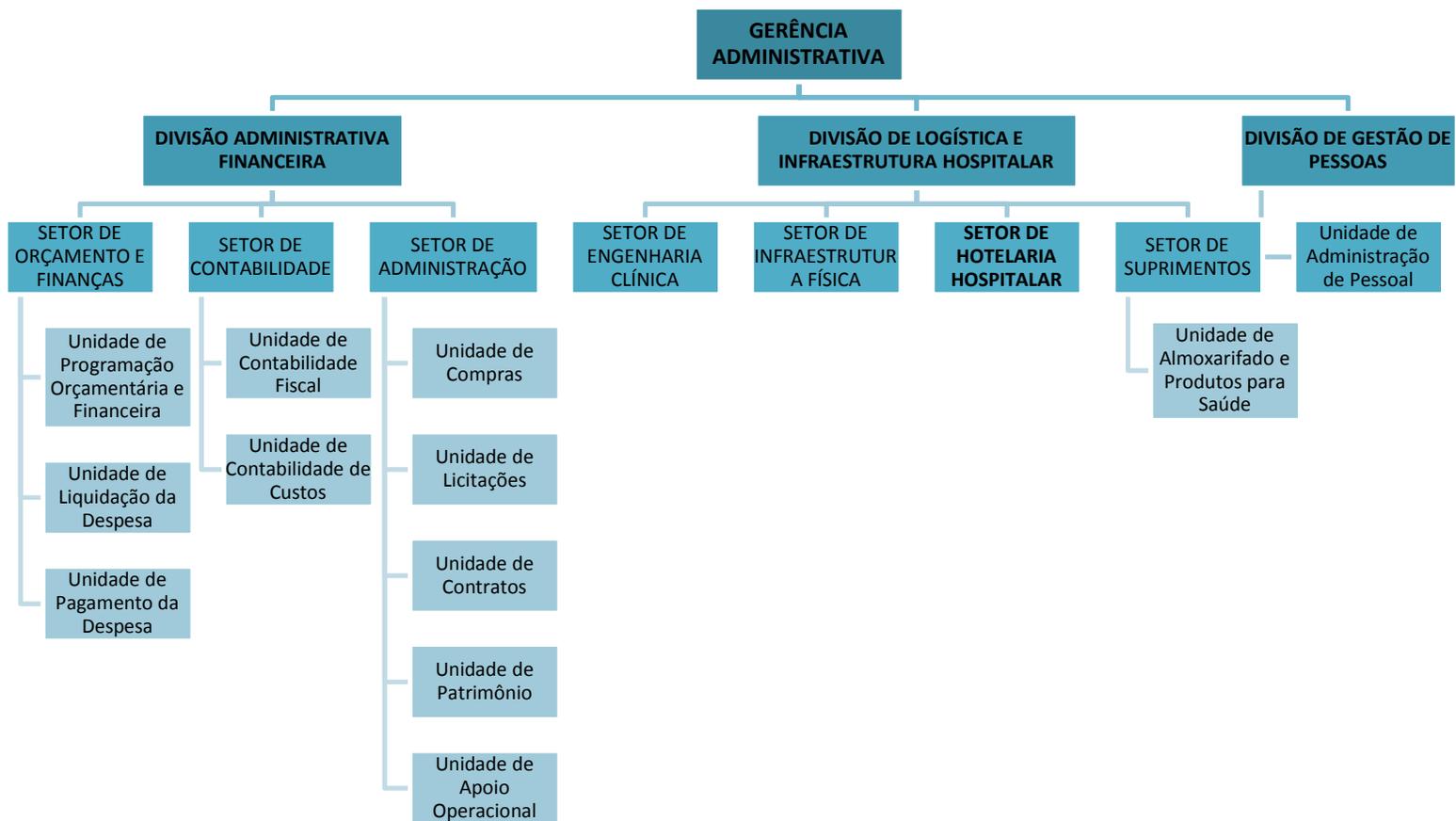
PROPOSTA DE VENDA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR					
Proposta de atendimento da chamada pública nº xxx					
I – IDENTIFICAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO FORNECEDORA					
1. Nome do Proponente			2. CNPJ		3. N° da DAP Jurídica
4. Endereço			5. Município		6. CEP
7. Nome do representante legal			8. CPF		9. DDD/Fone
10. Banco		11. N° da Agência		12. N° da Conta Corrente	
II – DETALHAMENTO DOS PRODUTOS, QUANTIDADES E VALORES					
	1. Produto	2. Unidade	3. Quantidade	4. Valor Unitário	5. Valor Monetário
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
				Valor total monetário	
III – RELAÇÃO DE FORNECEDORES					
	1. Identificação do Agricultor Familiar		2. Produto		3. Valor Total
1	Nome				
	N° DAP				
	CPF				
2	Nome				
	N° DAP				
	CPF				
3	Nome				
	N° DAP				
	CPF				
4	Nome				
	N° DAP				

	CPF		
5	Nome		
	Nº DAP		
	CPF		
6	Nome		
	Nº DAP		
	CPF		
7	Nome		
	Nº DAP		
	CPF		
8	Nome		
	Nº DAP		
	CPF		
9	Nome		
	Nº DAP		
	CPF		
10	Nome		
	Nº DAP		
	CPF		
		Total da proposta	
IV – DESCREVER OS MECANISMOS DE ENTREGA DOS PRODUTOS			
Declaro estar de acordo com as condições estabelecidas nesta proposta e que as informações acima conferem com as condições de fornecimento.			
Local e Data:		Assinatura do Representante da Organização	

ANEXO II-A: Organograma do HU/UGFD (exceto Gerência Administrativa).



ANEXO II-B: Organograma do HU/UFGD com recorte apenas da Gerência Administrativa.



Fonte: Elaborado pela autora baseado em dados do HU/UFGD (2016).