



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA AGROALIMENTAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS  
MESTRADO EM SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS

**FRANCISCO CASSIANO ALVES DOS SANTOS**

**A CHAMADA PÚBLICA COMO ALTERNATIVA À LICITAÇÃO: UM ESTUDO  
SOBRE A SUA EFETIVIDADE NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE GÊNEROS  
ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO ÂMBITO DO CCJS/UFCG**

POMBAL – PB  
2019

**FRANCISCO CASSIANO ALVES DOS SANTOS**

**A CHAMADA PÚBLICA COMO ALTERNATIVA À LICITAÇÃO: UM ESTUDO  
SOBRE A SUA EFETIVIDADE NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE GÊNEROS  
ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO ÂMBITO DO CCJS/UFCG**

Defesa do trabalho final de Mestrado apresentado ao Programa Pós-Graduação, *stricto sensu* em Sistemas Agroindustriais (PPGSA) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) como exigência para a obtenção do título de mestre.

**Orientador:** Prof. D.Sc. Jardel de Freitas Soares

S237c Santos, Francisco Cassiano Alves dos.

A chamada pública como alternativa à licitação: um estudo sobre a sua efetividade no programa de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito do CCJS/UFMG / Francisco Cassiano Alves dos Santos. – Pombal, 2019.  
28 f.

Artigo (Mestrado em Sistemas Agroindustriais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar, 2019.

"Orientação: Prof. Dr. Jardel de Freitas Soares".  
Referências.

1. Políticas públicas. 2. Mercados institucionais. 3. Agricultura familiar. I. Soares, Jardel de Freitas. II. Título.

CDU 35.073.1 (043)



Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar



CAMPUS DE POMBAL

**“A CHAMADA PÚBLICA COMO ALTERNATIVA À LICITAÇÃO: Um estudo sobre a efetividade no programa de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no âmbito do CCJS/UFPA”**

Artigo apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Sistemas Agroindustriais do Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar da Universidade Federal de Campina Grande, Campus Pombal-PB, em cumprimento às exigências para obtenção do Título de Mestre (M. Sc.) em Sistemas Agroindustriais.

Aprovada em 22/10/2019

**COMISSÃO EXAMINADORA**

**Jardel de Freitas Soares**  
Orientador

**Patrício Borges Maracajá**  
Examinador Interno

**Reginaldo Pereira França Junior**  
Examinador Externo

**POMBAL-PB**  
2019



Scanned with  
CamScanner

CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA AGROALIMENTAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS  
RUA: JAIRO VIEIRA FEITOSA, 1770 - CEP.: 58840-000 - POMBAL - PB  
SECRETARIA DO PPGSA: 3431-4016 COORDENAÇÃO DO PPGSA: 3431-4069

# **A CHAMADA PÚBLICA COMO ALTERNATIVA À LICITAÇÃO: UM ESTUDO SOBRE A SUA EFETIVIDADE NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO ÂMBITO DO CCJS/UFCG**

**Francisco Cassiano Alves dos Santos<sup>1</sup>**

**Jardel de Freitas Soares<sup>2</sup>**

## **RESUMO**

A agricultura familiar, historicamente, sempre esteve às margens das políticas públicas de incentivo. Buscando amenizar esse problema, o Decreto nº 8.473 determina que no mínimo 30% dos recursos transferidos aos entes federais, para a alimentação, devem ser destinados para aquisição de produtos da agricultura familiar, dispensando-se o processo licitatório, mas executando uma Chamada Pública, que é o objeto principal desse estudo. Nesse contexto, tendo por finalidade o incentivo da agricultura local, o presente projeto tem por objetivo estudar os aspectos jurídicos da Chamada Pública e suas especificidades, enquanto procedimento especial de dispensa do processo licitatório, e se esse procedimento favorece o acesso dos agricultores aos mercados institucionais e a sua permanência na agricultura, tendo por base a experiência do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande. Os resultados obtidos demonstraram que todo o processo de Chamada Pública desde a elaboração dos cardápios e, posteriormente, dos editais e contratos pelo gestor público, afeta diretamente as possibilidades de vendas dos agricultores. A metodologia utilizada combinou diferentes formas de investigação: pesquisa bibliográfica, análise documental e análise quali-quantitativa. Buscou-se analisar a finalidade primária da legislação que regulamenta as licitações e a chamada pública, fazendo comparações com a prática diária da Administração Pública. Foi possível concluir que, mesmo realizando todos os procedimentos legais estabelecidos para a realização da Chamada Pública, a finalidade proposta pela legislação não pode ser apoiada apenas na fiel execução desse procedimento: o domínio e conhecimento de todos os princípios relativos à mesma mostram-se fundamentais para a valorização da agricultura familiar.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Mercados institucionais. Agricultura Familiar.

---

<sup>1</sup> Especialista em Educação em Direitos Humanos (UFPB). Graduado em Direito (UFCG). E-mail: fcassianoalvess@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor Orientador e Doutor em Ciência Jurídicas e Sociais (UMSA);Doutor em Recursos Naturais ( UFCG). E-mail: prof.jardelufcg@yahoo.com.br.

## **ABSTRACT**

Family farming has historically been on the fringes of public incentive policies. Seeking to mitigate this problem, Law no. 11.947/2009, which stipulates that at least 30% of the resources transferred to public entities, for school meals, must be destined for the acquisition of family farming products, exempting the bidding process, but executing a public call, which is the main object of this study. Decree No. 8,473 of 2015 extended this destination to the entire federal public administration. In this context, with the purpose of encouraging local agriculture, this project aims to study the legal aspects of the public call and its specificities as a special procedure for exemption. This procedure favors farmers' access to institutional markets and their permanence in agriculture, based on the experience of the Center for Legal and Social Sciences from the Federal University of Campina Grande. The results showed that the whole process of public call since the elaboration of the menus and, later, the public notices and contracts by the public manager, directly affects the farmers' sales possibilities. The methodology used combined different forms of research: bibliographic research, document analysis and qualitative and quantitative analysis. We sought to analyze the primary purpose of the legislation that regulates bids and the public call, making comparisons with the daily practice of Public Administration. It was possible to conclude that, even performing all the legal procedures established for the public call, the purpose proposed by the legislation cannot have support only in the faithful execution of this procedure: the mastery and knowledge of all the principles related to it are fundamental for the valorization of family agriculture.

**Keywords:** Public policies. Institutional markets. Family farming.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da efetividade de uma política pública que tem como princípio a busca pelo fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar, aliada ao oferecimento de alimentação adequada nos restaurantes universitários de universidades públicas brasileiras.

Para isso, buscou-se analisar o processo de compra dos alimentos que irão compor a alimentação de um restaurante universitário, tomando como base a experiência do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande (CCJS/UFCG), um indicador importante sobre a efetividade de tal política.

A alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, garantido na constituição, e uma questão inerente à dignidade do ser humano, no entanto, observamos que no Brasil, as atenções no setor agrícola historicamente se voltam quase que exclusivamente para os grandes produtores, sendo que estes possuem uma produção voltada em sua grande maioria aos produtos destinados à exportação, se utilizando da monocultura.

A produção de alimentos destinados ao consumo interno depende em grande parte da agricultura familiar, setor que durante décadas esteve sempre às margens das políticas públicas, fato que inviabiliza a sobrevivência em um mercado onde tenha que concorrer com os grandes produtores.

Buscando amenizar essas dificuldades, surge no ordenamento jurídico a Lei nº. 11.947, de 16 de junho de 2009, que, em seu artigo 14, estabelece que do total de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação (FNDE) aos estados e municípios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% deveriam ser utilizados na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar.

O FNDE, ao elaborar manual de orientação para aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, deixa claro que os objetivos do PNAE vão além da simples compra de alimentos. O Programa deve induzir e potencializar a afirmação da identidade do produtor familiar, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a valorização de comunidades, incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo à organização e a associação das famílias agricultoras, o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar (FNDE, 2015).

No mesmo sentido, no artigo 14 da Lei nº. 11.947/2009, o seu § 1º estabelece que, para a efetividade das compras públicas, a aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar

poderá se fazer através de dispensa de procedimento licitatório. Desde 2009, o FNDE, através de resoluções (Resolução/CD/FNDE nº. 38, de 16 de julho de 2009, e Resolução/CD/FNDE/MEC nº. 4, de 3 de abril de 2015), regulamenta um procedimento de compra, denominado Chamada Pública, exclusiva para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar.

Criou-se assim uma hipótese específica de dispensa de licitação em nosso ordenamento jurídico, além daquelas já elencadas no artigo 24 da Lei Geral das Licitações e Contratos (Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993). Nesse caso o objetivo da norma seria promover a agricultura local, utilizando-se de um processo de compra mais simplificado que outras modalidades de licitação, favorecendo, assim, o acesso do agricultor familiar.

No ano de 2015, o Decreto nº 8.473 criou mais uma hipótese de Chamada Pública, instaurando dentro da modalidade de Compra Institucional, a obrigatoriedade de utilizar no mínimo 30% do total de recursos federais destinados à aquisição de gêneros alimentícios nas entidades da Administração Pública como universidades federais, institutos federais, penitenciárias, de agricultores familiares.

Pelo exposto, surge a seguinte problemática: A Chamada Pública, enquanto procedimento especial de dispensa do processo licitatório, favorece o acesso dos agricultores familiares aos mercados institucionais? Para responder a essa pergunta serão utilizados no presente estudo os métodos de pesquisa bibliográfica exploratória e análise documental, seguido de desenvolvimento utilizando-se do método dedutivo e abordagem do problema via pesquisa quali-quantitativa.

Portanto, o presente trabalho teve por objetivo geral estudar os aspectos jurídicos da Chamada Pública e suas especificidades enquanto procedimento especial de dispensa do procedimento licitatório, como também analisar a efetividade desse procedimento como meio para favorecer o acesso dos agricultores aos mercados institucionais e sua permanência, tomando por base a experiência do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande.

A legislação define que a Chamada Pública não será uma simples compra de alimentos, definindo uma série de objetivos que deverão ser atendidos, sendo que para a correta execução destes, surge através de legislação esparsa um procedimento a ser seguido nos limites da Lei e resoluções, ao qual torna-se necessário um estudo sobre sua exequibilidade, discutindo se o gestor público poderá efetivamente realizar compras por meio de Chamada Pública promovendo a agricultura local.



## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 Agricultura Familiar, Mercados Institucionais e Desenvolvimento Rural**

A agricultura familiar representa papel importante para o desenvolvimento e crescimento do país. O setor apresenta-se em crescente expansão, movimentando a economia e contribuindo diretamente para o desenvolvimento econômico, por meio da criação de empregos e diminuição do êxodo rural, a partir da geração e distribuição de renda (DAMASCENO; KHAN; LIMA, 2011).

No entanto, em nossa Constituição Federal, apenas o art. 5º, inciso XXVI, assegura algum direito ao agricultor familiar. Vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento.

Observa-se que a Carta Magna se preocupou em impedir que o agricultor venha a perder a terra, meio de sua subsistência, em detrimento de sua atividade produtiva. Porém, esse direito traz como condição ser uma pequena propriedade rural, e que utilize mão-de-obra familiar. A ligação com a terra torna-se fundamental para a definição de agricultura familiar.

Somente a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, em seu artigo 3º, veio estabelecer o conceito jurídico de agricultor familiar.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

- IV - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- V - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Filus et al. (2017) destaca a importância da Lei 11.326/2006 por definir os agricultores familiares como categoria social, propiciando assim as condições necessárias à implementação de políticas de fomento ao escoamento da produção agrícola oriunda da agricultura familiar e consequentemente a melhoria da alimentação e renda destas famílias.

O modelo atual de produção, focado em grandes empreendimentos agropecuários, gera uma grande desigualdade entre estes e os agricultores familiares, fato que demonstra ser necessário criar mecanismos e políticas que possam diminuir as dificuldades de acesso à terra e à posse dos meios de produção e propiciar geração de renda às populações carentes do campo de modo a fomentar o desenvolvimento rural.

Conforme Bianchini (2013), trata-se de um setor estratégico para o país e um dos pilares do projeto nacional de desenvolvimento econômico e social. Por isso, esse conjunto de políticas fortalece o setor, aumenta a produção de alimentos e contribui para um crescimento com estabilidade econômica e social em todo o território nacional, no rural e no urbano.

No entanto, historicamente, a estrutura de financiamento criada pelo Estado sempre privilegiou os médios e grandes produtores do eixo centro-sul do país, a monocultura e as culturas de exportação, conforme relatam Cardoso, Muniz e Nascimento (2012):

[...] a participação ativa do Estado foi elemento decisivo no movimento de modernização da agricultura. Todavia, cabe destacar que a estrutura de financiamento criada foi excludente e concentradora, não tratando devidamente da heterogeneidade estrutural que marca o meio rural brasileiro e deixando às margens do sistema parte do segmento caracterizado como agricultura familiar (CARDOSO; MUNIZ; NASCIMENTO, 2012, p. 6).

De acordo com Maluf (2013), este sistema agroalimentar predominante que se limita a enxergar os benefícios comerciais, notadamente para os grandes exportadores está em *crise*, justamente por conta de seus insustentáveis efeitos socioambientais e por sua incapacidade de promover um padrão alimentar saudável:

A produção agrícola mundial dá sinais de esgotamento do modelo atual em sua capacidade de atender à demanda crescente por alimentos com adequação a um padrão sustentável de uso dos recursos naturais e respeito aos limites

ecossistêmicos. Assim como se verificou no Brasil, esse modelo é promotor de desigualdade social nas regiões do mundo para onde vem se expandindo (MALUF, 2013, p. 142).

Na produção da agricultura familiar, destacam-se os componentes tradicionais da alimentação das famílias brasileiras:

No Brasil, a agricultura familiar é responsável pela produção de 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e, na pecuária, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos. Trata-se, portanto, de um forte vetor de promoção da segurança alimentar e nutricional no país (ABRANDH; IBASE, 2012, p. 39).

Deste modo, observa-se que boa parte da produção se volta ao autoconsumo das famílias, predominando a produção de subsistência, tendo em vista as dificuldades historicamente enfrentadas por agricultores familiares para manter e potencializar a produção de alimentos.

A incerteza quanto à comercialização do que produzem, não raro as largas distâncias a serem percorridas entre a propriedade rural e a sede do município, as dificuldades de transporte para escoar a produção e mesmo a falta de conhecimento dos mecanismos das políticas públicas as quais têm direitos, dentre outros aspectos, desestimulam os pequenos agricultores a produzirem além do necessário para a própria subsistência (ABRANDH; IBASE, 2012, p. 13).

Historicamente, as políticas públicas para o setor não consideram essa representatividade da agricultura familiar para a economia nacional, apesar desta representar 84% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros e ocupar apenas 24,3% do total da área cultivável do país, como também empregar 74,4% da mão de obra total e ser responsável pela maior parte da produção da cesta básica de consumo interno no país (SERAFIM, 2011).

Somem-se a estas dificuldades o escasso acesso a linhas de crédito e assistência técnica para aprimorar a produção, bem como a concorrência em condições de desvantagem com os historicamente privilegiados grandes produtores.

Em geral, os agricultores familiares enfrentam, em condições de relativa desvantagem, a concorrência com produtos importados e/ou com grandes produtores – que se beneficiaram de subsídios no passado e que ainda hoje

têm acesso privilegiado aos serviços e canais de comercialização. [...]. Operando com margens líquidas reduzidas, espremidos entre os fornecedores de insumos em mercados incompletos e com poucas opções para vender sua produção, esses sistemas são sensíveis às quedas dos preços e flutuações dos mercados agrícolas (ABRANDH; IBASE, 2012, p. 43-44).

Por esse motivo resta claro que as compras governamentais se tornam a ser uma política pública eficaz no fomento ao desenvolvimento rural e segurança e soberania alimentar, tendo em vista que visam a valorização dos agricultores familiares, sua fixação na zona rural, formas de produção mais sustentáveis e o fortalecimento do elo entre estas e consumo alimentar.

Ao ter esse mercado garantido ampliam-se as possibilidades de geração de renda para o agricultor familiar e de sua permanência no meio rural, bem como maior inclusão dos atores sociais mais frágeis no processo de comercialização de seus produtos. A estabilidade de renda garantida pelos mercados institucionais favoreceria inclusive a ampliação das possibilidades de acesso a recursos bancários, como no caso PRONAF e outros, que exigem maiores garantias por parte dos agentes (CARDOSO; MUNIZ; NASCIMENTO, 2012, p. 17).

Sob os aspectos do desenvolvimento rural, Veiga (2010) afirma que a ação do governo com as iniciativas e políticas públicas, deve provocar articulações que induzam a mudanças num determinado ambiente atividade ou seguimento, a fim de desenvolver de forma endógena cada região, a partir das suas potencialidades e riquezas.

Todas as políticas públicas voltadas para o agricultor familiar também devem considerar que o desenvolvimento rural não se restringe a agricultura, outras funções devem ser consideradas ao traçar políticas públicas que favoreçam esse desenvolvimento, devendo ser combinados aspectos econômicos e também sociais, objetivando diversificar as atividades que geram renda para o homem do campo.

## **2.2 A Chamada Pública como alternativa à Licitação**

Com vistas a facilitar o entendimento do assunto, faz-se necessário pontuar os aspectos históricos e os fundamentos legais dos procedimentos de compra empregado aos entes públicos, avaliando-os segundo os princípios constitucionais inerentes à Administração Pública.

### **2.2.1 Licitação**

O termo licitação, segundo o Dicionário Houaiss da língua portuguesa, deriva do latim *licitatio*, *ōnis* = venda em leilão (HOUAISS, 2001).

Esse tema não é tão recente quanto se pode pensar, segundo Telles (2000), o instituto da licitação já era conhecido desde a Antiguidade romana quando, então, utilizado para disciplinar a alienação dos despojos de guerra e também para a realização de obras públicas. Nessa época a licitação tinha como finalidade restrita a alienação de bens e a execução de obras públicas, uso que foi sendo ampliado e evoluindo com o passar do tempo.

No Brasil, a normatização histórica sobre o tema ficou esparsa, sendo que uma das primeiras sistematizações ocorreu ainda no Império:

Um dos primeiros textos sistematizados, ainda no tempo do Império, foi o “Regulamento para arrematações e serviços”, do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, baixado pelo Decreto nº. 2.926, de 14 de maio de 1862, já prevendo publicidade do Edital (artigo 1º), procedimento licitatório (artigos 2º a 6º), sigilo das propostas (artigo 7º), arrematação e adjudicação pela proposta mais vantajosa (artigos 8º e 9º), dentre outros aspectos (ARAÚJO, 2005. p. 487).

Em 1991, o Projeto de Lei nº. 1.491 buscava regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal ao instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública. O parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados sobre o Projeto de Lei nº. 1.491, que se converteu na Lei nº. 8.666/93, nos oferece uma clara demonstração dos objetivos primários da lei:

O objetivo inafastável do processo licitatório é o interesse público, cuja supremacia sobre o interesse privado é admitida no Direito Constitucional e Administrativo de todas as sociedades organizadas. Essa supremacia confere à Administração – que tem a responsabilidade de zelar pelo interesse público – prerrogativas que fazem do contrato na esfera pública, resultante de licitação, instrumento fundamentalmente distinto do contrato estabelecido sob a égide do direito privado. As prerrogativas conferidas à Administração devem ter como contrapartida dispositivos que lhe restrinjam a possibilidade de desvios de conduta e que assegurem ao particular contratado seus direitos, dentre os quais o de preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Diário do Congresso Nacional, p. 15.881, de 8 de julho de 1992).

Diversos doutrinadores apresentam seu conceito de licitação, majoritariamente considerando-a um “procedimento administrativo” em que a administração pública escolhe a proposta que oferece mais vantagem para os contratos que lhe interessam, conforme podemos observar nos conceitos de alguns autores clássicos.

Desse modo, o professor Hely Lopes Meirelles (2003, p. 264) conceitua a licitação como “o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

Outra definição é a de Melo (2004, p. 483):

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

Sobre a importância da licitação, manifestou-se o professor Adilson Abreu Dallari (1992, p. 89):

O instituto da licitação assumiu grande importância atualmente, devido ao aumento na esfera de atuação da Administração Pública, por meio do desempenho de novas funções exigidas pela complexidade da vida moderna. Desse modo, pode-se inferir que a licitação é um instrumento de controle dos recursos públicos.

Percebe-se que a licitação evita que os recursos sejam direcionados conforme os interesses dos gestores públicos; ela permite que se faça economia para os cofres públicos mediante a análise dos custos e benefícios, concretizando-se assim todos os princípios referentes à administração pública contidos na Constituição Federal 1988.

### 2.2.2 Compra Institucional por meio de Chamada Pública

A partir da Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003, que tem como finalidade ampliar as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, para as aquisições públicas do Estado.

Inaugurou-se assim, a possibilidade de compra de alimentos do agricultor familiar pela Administração Pública com a dispensa de processo licitatório, utilizando-se da Chamada Pública.

Para Triches e Baccarin (2016, p. 91), “a visão do Estado sobre aquisições públicas passou para o patamar de avaliar não somente o menor preço e a concorrência, mas também considerar outros valores, como o social, o ambiental e a saúde”.

Deste modo, observa-se que com o PAA as compras governamentais passaram a ser mais um mecanismo de promoção do desenvolvimento local.

O PAA tornou-se o primeiro mecanismo de promoção de desenvolvimento local a partir de compras governamentais e prenunciou o grande potencial do Programa de Alimentação Escolar em concretizar as políticas de segurança alimentar vinculando consumo e produção. O PAA também permitiu ter uma ideia de como esse processo de reaproximação entre produtores e consumidores poderia beneficiar a sociedade como um todo. Isso enfatizou a discussão sobre a importância de estender esses benefícios para os recursos das várias instâncias governamentais destinadas à alimentação escolar (TRICHES; BACCARIN, 2016, p. 92).

No ano de 2015, o Decreto nº 8.473 instaurou dentro da modalidade de Compra Institucional, a obrigatoriedade de utilizar no mínimo 30% do total de recursos federais destinados à aquisição de gêneros alimentícios nas entidades da Administração Pública como universidades federais, institutos federais, penitenciárias, de agricultores familiares.

Neste sentido, a aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar poderá ser feita através de dispensa de procedimento licitatório. No entanto, todas as demais determinações e princípios legais continuam válidas e devem ser seguidas pela Administração Pública.

Interpretando-se o citado Decreto de forma literal, pode-se afirmar que a dispensa do procedimento licitatório seria uma faculdade da Administração Pública, no entanto, adotando-se a interpretação teleológica, verifica-se que a vontade manifesta pelo dispositivo legal em seu art. 1º é estabelecer um percentual mínimo a ser observado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional para aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Nesse caso, resta claro que as exigências administrativas contidas em um procedimento licitatório comum impossibilitariam a participação desses destinatários da lei, sendo assim, a correta interpretação deve se voltar para a obrigatoriedade da dispensa do procedimento licitatório.

Outrossim, a Chamada Pública, ainda que seja um procedimento especial de dispensa da licitação, obedecerá ao art. 38 da Lei n. 8.666/1993, na denominada fase interna.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa.

I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;

II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite.

Na fase externa será a Chamada Pública dispensada de cumprir as exigências da Lei n. 8.666/1993 e passarão a seguir as determinações constantes da Lei n. 11.947/2009 e Resolução FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013.

➤ Publicação do edital de chamamento aos interessados a apresentarem seus respectivos projetos de venda;

➤ Discriminação no edital dos alimentos, quantitativos e preço de aquisição (preço de aquisição elaborado pela média de no mínimo três cotações em mercados de âmbito local).

➤ Entre a publicação do edital e a audiência pública, os editais ficarão abertos por no mínimo 20 dias;

➤ Em audiência pública os agricultores deverão apresentar os projetos de venda, e documentos de habilitação;

➤ Os projetos de venda serão selecionados, seguindo critérios de localidade, nesta ordem hierárquica: município, território rural, estado, país.

Após a seleção dos projetos de venda, as exigências retornam para as determinações constantes da Lei Geral das Licitações e Contratos, com a adjudicação e posterior homologação pela autoridade competente, atribuindo-se ao vencedor o objeto da licitação.

Nesta fase, se estabelece o vínculo entre o adjudicatário e a Administração, adquirindo o direito de contratar, bem como as penalidades previstas no edital.

Ao final, a Administração convocará os interessados para a assinatura do contrato no prazo de 60 dias (art. 64 § 3º, Lei n. 8.666/93), que segundo Pietro (2014, p. 267), “resultam direitos e deveres recíprocos para a Administração e o contratado; são, em regra, irrevogáveis, ressalvados os poderes de alteração e rescisão unilateral, por motivos de interesse público e desde que respeitado o equilíbrio econômico do contrato”.

Por todo o exposto, verifica-se que a lei, autoriza a dispensa, mas impõe uma condicionalidade, que é a realização da Chamada Pública .



### 3 MATERIAL E MÉTODOS

Atualmente, o CCJS/UFCG conta com 6 (seis) cursos de graduação (três de Direito, um de Ciências Contábeis, um de Administração e um de Serviço Social) e atende a um público de aproximadamente 1.700 (mil e setecentos) discentes.

O Restaurante Universitário – RU do CCJS/UFCG atende a 227 (duzentos e vinte e sete) comensais. Desse total, 101 (cento e um) são estudantes residentes, destes 51 (cinquenta e um) residem na Residência Universitária Feminina e 49 (quarenta e nove) na Residência Universitária Masculina e 126 (cento e vinte e seis) não residentes.

Diariamente, são servidas no RU, em média, 199 (cento e noventa e nove) refeições no horário do almoço e 148 (cento e quarenta e oito) no jantar aos comensais residentes e não residentes. No que diz respeito a alimentação (desjejum, lanches, almoço e jantar) do sábado e domingo dos residentes, são enviados, semanalmente, os gêneros alimentícios para o preparo destas nas Residências Universitárias.

No domínio da UFCG, a Portaria UFCG/CAE nº 04/2003 estabelece os critérios para a seleção de comensais para os Restaurantes Universitários da UFCG e a Resolução 07/2015 aprova o Regimento Geral para o funcionamento das Residências Universitárias da UFCG, prevendo, aos residentes o direito as refeições do café da manhã, almoço e jantar na Residência, em períodos em que o Restaurante Universitário não estiver funcionando e apenas café da manhã e lanche, nos dias em que o mesmo funcionar.

Para se alcançar os objetivos deste trabalho foram necessários apresentar os procedimentos e técnicas utilizados, com a finalidade de obter os resultados necessários.

A priori, os aspectos metodológicos do presente trabalho, definem-se através da pesquisa bibliográfica exploratória e análise documental. Na pesquisa bibliográfica, Fonseca (2002, p. 32), esclarece que os dados são obtidos através de fontes escritas a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de *web* e sítios eletrônicos. Já a pesquisa documental é realizada a partir de documentos contemporâneos ou retrospectivos, recorrendo a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, fotografias, relatórios de empresas, vídeos, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Sobre a pesquisa exploratória, Prestes (2008) afirma que é frequentemente utilizada, pois adéqua maiores informações sobre o tema investigado, facilitando sua delimitação e o enfoque para o assunto, podendo inclusive avaliar e estabelecer critérios adotados, bem como métodos e técnicas adequados, para um trabalho satisfatório.

Para o desenvolvimento da pesquisa optou-se pelo método dedutivo, que é aquele que parte de verdades universais para obter conclusões particulares, ou seja, parte de teorias e de leis gerais para a determinação ou previsão de fenômenos particulares.

Segundo Gil (2008), é o método que parte do geral para o particular. Partindo assim, de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis, possibilitando chegar a conclusões puramente formais, ou seja, em virtude unicamente da lógica. Justifica-se a escolha deste método pois pretende-se enxergar e compreender o todo por meio da análise das partes que o formam. Todo o estudo, documentado e coletado, bem como, as respectivas análises dos resultados serão estruturadas na forma de artigo científico.

Quanto a abordagem do problema, esta pesquisa destaca-se pela natureza quali-quantitativa, onde conforme ensina Godoy (1995) algumas características essenciais são identificadas neste tipo de estudo. Segundo esta visão, um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Nesse sentido, vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno.

Já para Beuren (2008) a abordagem quantitativa tem como intuito a utilização de instrumentos estatísticos e/ou matemáticos, tanto na coleta quanto na manipulação dos dados, desta forma a pesquisa quantitativa não é tão profunda, necessitando buscar a compreensão dos fenômenos estudados através de métodos descritivos que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis, bem como, a relação de causalidade entre fenômenos.

Foram realizados como pesquisas bibliográficas o acesso a livros, artigos científicos, tese e dissertações sobre o tema da pesquisa, no intuito de se obter o conhecimento necessário sobre o mesmo. Além disso, houve pesquisas documentais, acesso a documentos oficiais do tipo, ofícios, editais, termos de referências e contratos firmados pela Administração Pública. Por fim, será realizado um levantamento e análise dos principais dados e indicadores relacionados ao tema proposto.

#### **4 ANÁLISE DOS EDITAIS E CONTRATOS**

Antes de avaliar a importância das políticas públicas na construção de uma sociedade mais justa, faz-se necessário a delimitação de seu conceito. Para Souza (2006, p. 24), a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Deste modo, entende-se que as políticas públicas são, então, espaços (ou campos) (SOUZA, 2006) que contemplam conhecimentos teóricos – da parte da academia – e empíricos – emanados mediante discursos de cidadãos que procuram promover a ação governamental ou recomendar possíveis alterações nessas ações. Ou seja, as políticas públicas são, basicamente as intenções governamentais que produzirão transformações profundas ou artificiais no mundo real, na prática essas políticas públicas tornam-se ações, planos, programas e metas elaborados e executados por entes federados visando atender às necessidades de uma determinada comunidade.

No caso da política pública, objeto do presente estudo, observa-se que pelo volume de recursos transferidos, o Decreto nº 8473 de 2015, ao definir que no mínimo 30% dos recursos destinados a compra de alimentos devam ser utilizados na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, estabeleceu, através de um programa nacional de política pública, de uma reserva importante de mercado institucional para os agricultores familiares.

Reserva que possibilita aos agricultores um mercado seguro para a compra de sua produção, com a possibilidade de melhora em seus ganhos e, conseqüentemente, na sua qualidade de vida.

No entanto, em que pese a vontade do Estado em implementar uma política de fomento à agricultura familiar, por meio de sua capacidade de legislar e normatizar condutas, é notório que a falta de preparo e entendimento das demandas sociais pela Administração Pública muitas vezes dificulta execução da mesma no âmbito local.

Dessa forma, é necessário analisar os dados disponíveis para construir indicadores confiáveis sobre a eficácia dessa política de fomento à agricultura familiar, no âmbito local de abrangência do CCJS/UFCG.

#### **4.1 Caracterização das chamadas públicas no CCJS/UFCG**

O Decreto nº 8.473 de 2015, instaurou dentro da modalidade de Compra Institucional, a obrigatoriedade de utilizar no mínimo 30% do total de recursos federais destinados à aquisição

de gêneros alimentícios nas entidades da Administração Pública como universidades federais, institutos federais, penitenciárias, de agricultores familiares.

Houve uma ampliação dentro do PAA da obrigatoriedade existente no PNAE para todas as compras públicas de alimentos realizadas no nível federal. Deste modo, outro setor que passou a ter que utilizar 30% dos recursos para aquisição de produtos da agricultura familiar foram os Restaurantes Universitários (RUs).

Após análise dos processos licitatórios, utilizando-se de um recorte temporal dos últimos 3 anos, verifica-se que houve a realização de apenas uma Chamada Pública no CCJS/UFCG, que ocorreu no ano de 2019, o que levou os alunos a ficarem alguns anos sem a entrega de produtos provenientes da agricultura familiar.

**Tabela 1** – Chamadas Públicas realizadas pelo CCJS/UFCG de 2017 a 2019

<b>Ano</b>	<b>Data da abertura</b>	<b>Data de encerramento</b>
2017	Não houve	Não houve
2018	Não houve	Não houve
2019	11/01/2019	01/02/2019

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2019.

Observa-se que ainda que a obrigatoriedade da destinação de partes dos recursos, transferidos pelo governo federal, devesse acontecer logo após a edição do Decreto nº 8473 de 2015, a destinação correta dos recursos e a consequente realização das chamadas públicas iniciaram-se apenas em 2019.

O artigo 2º do referido decreto dispõe sobre as ocasiões em que a administração poderá deixar de atender ao percentual destinado a agricultura familiar, vejamos:

Art. 2º Os órgãos e entidades compradores poderão deixar de observar o percentual previsto no § 1º do art. 1º nos seguintes casos:

I - não recebimento do objeto, em virtude de desconformidade do produto ou de sua qualidade com as especificações demandadas;

II - insuficiência de oferta na região, por parte agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326, de 2006, para fornecimento dos gêneros alimentícios demandados; ou

III - aquisições especiais, esporádicas ou de pequena quantidade, na forma definida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Durante a pesquisa, não foram identificadas a ocorrência de nenhum dos casos, deixando-se assim de cumprir as diversas finalidades previstas pelo programa, como prover

uma alimentação de qualidade e mais saudável aos alunos, além de favorecer o desenvolvimento do meio rural.

#### **4.2 Regularidade da solicitação, presença de cardápios e atuação prévia junto aos agricultores**

No CCJS/UFCG, a solicitação para a Chamada Pública partiu da nutricionista responsável pelo Restaurante Universitário, constando em anexo ao memorando os itens que deverão ser adquiridos por meio deste procedimento. No entanto, observa-se que, ainda que haja a elaboração de cardápios prévios à Chamada Pública, estes não constam do processo de compra.

Nenhum documento faz referência à atuação junto aos agricultores familiares locais, sendo esta fundamental para a seleção dos itens produzidos no município, antes de se selecionar os alimentos, faz-se necessária ao menos a realização de conversas ou reuniões com os agricultores.

A ausência de uma atuação prévia gera o risco de inserção de produtos na Chamada Pública que não correspondem à aptidão agrícola da região. O simples cumprimento da destinação dos recursos ao agricultor familiar, de acordo com o que determina a legislação, sem observar quais produtos foram inseridos na chamada, não contribui para o cumprimento dos objetivos primários estabelecidos pela norma, pois esta visa, sobretudo, o desenvolvimento rural.

Não há como se desenvolver a agricultura local sem almejar outros objetivos secundários das compras públicas, entre eles: a promoção da própria agricultura familiar, valorizando o agricultor e, propiciando condições para sua permanência no campo, assim como a soberania alimentar dos próprios agricultores, bem como dos alunos destinatários dessa alimentação, isso não poderá ser efetivado sem que haja o pleno conhecimento das aptidões agrícolas locais.

#### **4.3 Cumprimento dos prazos legais, inserção do preço médio no edital**

A legislação define que, entre a publicação do edital e a realização da Chamada Pública, é necessário um prazo mínimo de 20 dias para o recebimento dos projetos de venda, obrigatoriedade que foi efetivamente cumprida no CCJS/UFCG.

Outra informação essencial, que deve constar do edital, são os preços de aquisição para cada produto. Esse preço será determinado com base na realização de pesquisa de mercado, e o valor final será o preço médio de, no mínimo, três mercados de âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar.

No CCJS/UFCG, houve a publicação dos preços que seriam pagos ao agricultor, no entanto, é importante salientar que, ainda que o preço médio tenha sido publicado no edital, esses preços foram denominados e tratados como referência. Isso quer dizer que, por eles, se estabelecia uma concorrência entre os participantes.

Acrescenta-se que as fases sucessivas do processo de compra, como a habilitação dos participantes, adjudicação e homologação do processo, realizam-se exatamente como num processo licitatório, afastando-se ainda mais dos princípios da Chamada Pública estabelecidos pela Lei nº. 11.947/2009.

#### **4.4 Produtos ou alimentos constantes em cada Chamada Pública**

A efetividade da Chamada Pública dependerá, em grande medida, dos itens constantes do edital. Deste modo, os alimentos constantes no edital de Chamada Pública deverão ser aqueles que são comumente produzidos pela agricultura familiar. Os demais serão adquiridos por meios regulares de compras, neste caso via pregão eletrônico.

No entanto, analisando-se o processo de compra via Chamada Pública ocorrido no CCJS/UFCG, observa-se que essa lógica não foi inteiramente obedecida, pois alguns produtos exigem especificações técnicas que só podem ser cumpridas pela indústria, tais como: processamento, embalagem, número do lote, rotulagem, etc.

Neste caso, na Chamada Pública realizada em 2019, alguns itens merecem especial destaque, como as polpas de fruta e os bolos prontos. Em ambos os casos, tendo em vista a exigência de um certo grau de processamento ou industrialização dos produtos, dificulta-se a realização da venda pelos agricultores familiares locais.

A possível exclusão de agricultores na Chamada Pública, pela inclusão de produtos com exigências técnicas, realizáveis somente por grupos equipados e estruturados, para simplesmente cumprir a obrigação legal sob a destinação dos recursos, de nenhuma maneira promove o desenvolvimento da agricultura familiar local, ou contribui para a soberania alimentar da região.

Baccarin et al. (2011), argumentam que o grau de processamento dos produtos irá necessariamente determinar o tipo de fornecedor, e que dificilmente os agricultores familiares terão condições de atender determinadas demandas. Assim, o órgão público que insere em suas chamadas públicas produtos que dependam de certo grau de processamento ou industrialização, está automaticamente excluindo os agricultores familiares.

#### **4.5 Grupos de fornecedores habilitados para a Chamada Pública e análise dos contratos**

Na Chamada Pública a seleção dos projetos de venda não se estabelece em relação ao menor preço, como nas licitações comuns, a legislação, define alguns critérios de seleção, priorizando os fornecedores locais em detrimento daqueles pertencentes ao território rural, estaduais e nacionais, seguindo essa ordem de seleção.

A legislação também define que, dentro de cada grupo, há que se verificar e dar prioridade aos assentamentos de reforma agrária, às comunidades tradicionais indígenas e às comunidades quilombolas, aos fornecedores certificados de alimentos orgânicos ou agroecológicos, aos grupos formais, aos grupos informais e aos fornecedores individuais, respeitando também essa ordem de seleção.

De acordo com o artigo 25, § 2º, inciso III, da Resolução nº. 26, de 17 de junho de 2013, Grupos Formais são organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – DAP Jurídica; já os Grupos Informais são agricultores familiares detentores de DAP Física.

Na Chamada Pública do ano de 2019, participaram um grupo formal e um grupo informal, sem o estabelecimento das prioridades previstas no artigo 25 da Resolução nº. 26, de 17 de junho de 2013, pois cada um deles ofereceu produtos diversos. Não houve participação de grupos prioritários como os assentamentos de reforma agrária, às comunidades tradicionais indígenas e às comunidades quilombolas.

Observando a Tabela 2, pelos valores pagos a cada fornecedor é possível verificar que grande parte dos recursos foram direcionados para agricultores de fora do município, fato que deixa de favorecer a agricultura local, e conseqüentemente de cumprir os princípios norteadores da política pública em estudo.

**Tabela 2** – Análise comparativa entre contratos do CCJS/UFCG – Ano 2019

<b>Nome do Produtor</b>	<b>Origem</b>	<b>Distancia da cidade de origem à Sousa/PB</b>	<b>Produtos</b>	<b>Valor Contratado</b>

Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Alface crespa	R\$ 202,40
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Alface lisa	R\$ 202,40
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Banana pacovan	R\$ 1.335,56
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Batata doce	R\$ 336,11
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Cenoura	R\$ 1.118,88
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Jerimum Caboclo	R\$ 184,46
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Laranja pera	R\$ 987,54
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Macaxeira	R\$ 496,98
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Mamão papaia	R\$ 663,89
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Manga rosa	R\$ 168,84
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Melancia	R\$ 441,62
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Pimentão verde	R\$ 342,71
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Tomate	R\$ 1.706,32
Grupo Informal (Maria Eliana da Silva)	Distrito de São Gonçalo (Sousa/PB)	Mesmo município	Bolo pronto	R\$ 2.462,25
Associação Comunitária dos Agropecuaristas do São João	Pombal/PB	55 km	Polpa sabor acerola	R\$ 686,57



Associação Comunitária dos Agropecuaristas do São João	Pombal/PB	55 km	Polpa sabor cajá	R\$ 924,56
Associação Comunitária dos Agropecuaristas do São João	Pombal/PB	55 km	Polpa sabor caju	R\$ 651,07
Associação Comunitária dos Agropecuaristas do São João	Pombal/PB	55 km	Polpa sabor goiaba	R\$ 2.180,64
Associação Comunitária dos Agropecuaristas do São João	Pombal/PB	55 km	Polpa sabor manga	R\$ 2.225,48
Associação Comunitária dos Agropecuaristas do São João	Pombal/PB	55 km	Doce de frutas (sabores goiaba e banana)	R\$ 588,00
<b>Valor total</b>				<b>R\$ 17.906,28</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Analisando os dados acima, nota-se que 40,52% dos recursos destinados à agricultura familiar no CCJS/UFCG em 2019, foram designados para grupos de fora da região administrativa em que fica localizado o campus.

Isso demonstra que, mesmo havendo o processo de seleção das propostas tenha ocorrido de acordo com os ditames legais, a prioridade de efetivação das compras com os produtores familiares locais não se realiza, e o fortalecimento da comunidade rural não se efetiva.

De acordo com o Portal Brasileiro de Dados Abertos, no ano de 2019, a cidade de Sousa possui o quantitativo de 3086 Declarações de Aptidão ao PRONAF de pessoa física ativas, o que comprova que existe um quantitativo de agricultores familiares locais mais que suficiente para fornecimento dos itens constantes na Chamada Pública.

Tal fato demonstra claramente o potencial de aumento da participação dos agricultores locais no Programa, para que a valorização dos agricultores familiares e sua importância para a economia rural local não fiquem apenas no campo do discurso.

Vale registrar ainda, a existência no edital de cláusula prevendo que os quantitativos e as entregas poderão ser adaptadas mediante calendário e/ou necessidades específicas do setor demandante, ou seja, a Administração Pública guarda para si o direito de unilateralmente deixar

de cumprir a compra dos quantitativos contratados, ou não os cumprir em sua totalidade, alegando o interesse público subjetivo.

Essa cláusula traz claro prejuízo ao agricultor que poderá ter suas expectativas de reserva de mercado frustradas, ficando sozinho, com o perecimento do produto no campo. Nesse caso os agricultores terão que trabalhar sem a garantia de que podem planejar sua produção com a certeza da venda futura.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo permitiu concluir que ao se estudar a Chamada Pública para a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar por parte da Administração Pública, torna-se necessário analisar alguns pressupostos das políticas públicas voltadas para esse setor.

Constatou-se ser de fundamental importância para o desenvolvimento rural a criação de políticas públicas de incentivo à produção e adesão aos mercados institucionais, tendo em vista décadas de marginalização da agricultura familiar e a ausência de políticas públicas voltadas a um setor fundamental para a produção de alimentos em nosso país.

A obrigatoriedade da destinação de no mínimo 30% da verba federal, destinada a aquisição de alimentos para a agricultura familiar, demonstra-se ser de enorme importância, tendo em vista que o modelo atual de produção, focado em grandes empreendimentos agropecuários, gera uma grande desigualdade entre estes e os agricultores familiares, fato que demonstra ser necessário criar mecanismos e políticas que possam diminuir as dificuldades de acesso à terra e à posse dos meios de produção e propiciar geração de renda às populações carentes do campo de modo a fomentar o desenvolvimento rural.

No mesmo sentido, quando a legislação passa a permitir a compra de alimentos dispensando-se o processo licitatório regular, busca facilitar o acesso dos agricultores familiares a esse mercado competitivo, ao qual sem essa dispensa não teriam condições de acessar.

No entanto, é fator determinante para a eficácia da política pública em análise a existência de coerência entre os discursos e a prática vivenciada nas administrações públicas, registradas nos editais, atas e contratos, pois, ainda que as compras institucionais tenham atendido a todos os aspectos formais exigidos, a sua eficácia dependerá do alcance de objetivos elencados na legislação e que extrapolam a simples aquisição de produtos.

Ao se analisar a experiência específica do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande identifica-se uma baixa representatividade e adesão

dos agricultores à Chamada Pública, fato que pode ser explicado pela existência de algumas contradições e discrepâncias entre o que foi estabelecido na legislação e o que de fato acontece no processo de destinação dos recursos aos agricultores familiares.

Alguns fatores que impedem ou dificultam a participação dos agricultores na Chamada Pública do CCJS/UFCG são: ausência de debate entre o órgão público e os agricultores familiares para se identificar as aptidões da produção local, opção por alimentos com baixa perecibilidade e que necessitam de processamento ou industrialização, existência no edital de cláusula prevendo que os quantitativos e as entregas poderão ser adaptados mediante calendário e/ou necessidades específicas do setor demandante e excesso de burocracia, todos esses fatos limitam consideravelmente o acesso e a participação dos agricultores locais.

Percebe-se que, para o cumprimento dos objetivos das compras públicas da agricultura familiar, faz-se necessário uma análise que vá além de uma simples compra de alimentos. Assim, é necessário observar a efetividade das políticas para as categorias sociais envolvidas, pois estas dependem da capacidade desta política em modificar e se possível trazer melhorias para a população.

Por fim, somente após a análise de todo o processo de Chamada Pública como procedimento de seleção dos agricultores familiares no CCJS/UFCG, foi possível identificar boas práticas administrativas, bem como determinar os desvios que podem impedir a efetividade e a eficácia dessa política. Resta claro que não basta realizar as chamadas públicas e oportunizar a participação dos agricultores familiares, é necessário aperfeiçoar todo processo de seleção e compra junto aos agricultores familiares.

## REFERÊNCIAS

ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos; IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). **Projeto “Agricultura familiar, alimentação escolar e a realização do direito humano à alimentação adequada”**: relatório de pesquisa. Brasília, DF, 2012. 225 p.

ALMEIDA, F. H. M. **Ordenações Filipinas**. Texto com introdução, breves notas e remissões. São Paulo: Saraiva, 1957. v. 2. p. 354. *In*: ARAÚJO, E. N. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 487.

BACCARIN, J. G.; ALEIXO, S. S.; SILVA, D. B. P.; MENDONCA, G. G. Alimentação escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 no estado de São Paulo. *In*: **49º Congresso da Sociedade Brasileira de**

**Economia, Administração e Sociologia Rural**, 2011, Belo Horizonte. Anais do 49º Congresso da SOBER, 2011.

BEUREN, Ilse Maria. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BIANCHINI, V. Dez anos de políticas para a agricultura familiar – avanços e desafios. In: MIELITZ, C. **Desenvolvimento agrícola e questão agrária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 65-79.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano XLVII, n. 104, 8 jul. 1992, p. 15881. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08JUL1992.pdf#page=6>. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 15 set. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.473**, de 22 de junho de 2015. Estabelece no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8473.htm). Acesso em 10 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 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 União. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em 11 set. 2019.

BRASIL. **Lei 10.696**, de 2 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 União. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm). Acesso em 10 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.326**, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm). Acesso em 05 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da União.

Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm). Acesso em 07 set. 2019.

BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Quantitativo de daps abertas por UF e Município**. Disponível em: [http://dados.gov.br/dataset/quantitativo-de-daps-ativas-por-uf-e-municipio/resource/59eec283-6bb5-42ae-be8f-b2e9d4d2a3bf?inner\\_span=True](http://dados.gov.br/dataset/quantitativo-de-daps-ativas-por-uf-e-municipio/resource/59eec283-6bb5-42ae-be8f-b2e9d4d2a3bf?inner_span=True). Acesso em 26 set. 2018.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº.26, de 17 de junho de 2013**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em 15/09/2019.

CARDOSO, J. C.; MUNIZ, A. L. P.; NASCIMENTO, C. A. Potencialidades e desafios dos apoios financeiros alternativos para a agricultura familiar por meio de compras governamentais: o caso do PAA e do PNAE. *In: Anais [...] 50º CONGRESSO DA SOBER (Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural) (apresentação oral)*, Vitória, 2012. p. 1 a 19.

DALLARI, A. A. **Aspectos jurídicos da licitação**. Saraiva, 1992.

DAMASCENO, N. P.; KHAN, A. S.; LIMA, P. V. P. S. O impacto do Pronaf sobre a Sustentabilidade da Agricultura Familiar, Geração de Emprego e Renda no Estado do Ceará. **RESR**, Piracicaba/SP, v. 49, n. 1, p. 129-156, Jan/Mar 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032011000100006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032011000100006&script=sci_arttext). Acesso em 11 out. 2014.

FILUS, V.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. Análise do Pronaf, PAA e PNAE no assentamento XX de novembro, Cordeirópolis – SP - Brasil. *In: Anais [...] 55º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, 2017, Santa Maria, v.1, 2017.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p.20-29, maio/jun. 1995. Bimestral.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001.

MALUF, R. S. **A agricultura e a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional: entraves e desafios**. *In: Desenvolvimento agrícola e questão agrária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 135-154.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª ed. atual. São Paulo: Malheiros. 1998.

PRESTES, M. L. M. **A pesquisa e a construção do conhecimento científico: do planejamento aos textos, da escola à academia/** Maria Luci de Mesquita Prestes. – 3.ed., 1. Reimp. – São Paulo: Rêspel, 2008. 260 p.

TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G. **Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local**. *In*: Carla Rosane Paz Arruda Teo; Rozane Marcia Triches. (Org.). Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. 1 ed. Chapecó (SC): Argos, 2016, v. 1, p. 89-110.

TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G.; FIGUEREDO, O. A. T.; TEO, C. R. P. A. Aquisição de produtos da agricultura familiar pela alimentação escolar: dificuldades e formas de superação mobilizadas pelos atores sociais. *In*: **Anais [...]** 55ª Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Santa Maria, 2017.

SERAFIM, M. P. **Agricultura familiar: uma “análise política” das políticas e Instituições**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. 2011.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TELLES, A. Q. **Introdução ao Direito Administrativo**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.