Universidade Federal de Pelotas
Centro de Ciências Sócio-Organizacionais
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP

Dissertação

# Ideias, Percepções e Ações: Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Universidade Federal de Pelotas

Paulo Luiz Crizel Koschier

Pelotas, 2021

Paulo Luiz Crizel Koschier

# Ideias, Percepções e Ações: Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Universidade Federal de Pelotas

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública, Centro de Ciências Sócio-Organizacionais da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Professor Orientador: Dr. Márcio Barcelos

Pelotas, 2021

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

K86i Koschier, Paulo Luiz Crizel

Ideias, percepções e ações : análise do programa de aquisição de alimentos na Universidade Federal de Pelotas / Paulo Luiz Crizel Koschier ; Márcio Barcelos, orientador. — Pelotas, 2021.

144 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Centro de Ciências Socio-Organizacionais, Universidade Federal de Pelotas, 2021.

1. Teoria dos fluxos múltiplos. 2. Teoria do equilíbrio pontuado. 3. Empreendedores de políticas públicas. 4. Imagens de políticas públicas. 5. Programa de aquisição de alimentos. I. Barcelos, Márcio, orient. II. Título.

CDD : 658

Elaborada por Aline Herbstrith Batista CRB: 10/1737

Paulo Luiz Crizel Koschier

**Ideias, Percepções e Ações. Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Universidade Federal de Pelotas**

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, pelo Programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências Sócio-Organizacionais, da Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 27/09/2021

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Márcio Barcelos (Orientador)
Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Élvis Silveira Martins
Doutor em Administração e Turismo pela Universidade do Vale do Itajaí

Prof. Dr. Hémerson Luiz Pase
Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Santos Cerqueira
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador

Dedicatória

Este trabalho é resultado da crença e incentivo daqueles que mais amo, a quem dedico todo esforço e tempo empenhados na realização de minha pesquisa:
Jaqueline Koschier, Valentina Koschier e Benjamin Koschier

Agradecimentos

Agradeço a todos que contribuíram para que minha pesquisa chegasse ao fim, em especial, aos docentes do PROFIAP-UFPel, com os quais aprendi muito e, certamente, qualifiquei meus conhecimentos para atuação no serviço público.

Aos 14 entrevistados que dedicaram seu tempo, sua memória e sua atenção para contribuir ao bom termo de minha pesquisa.

À banca de qualificação do mestrado pelas contribuições que agregaram qualidade e profundidade à minha pesquisa.

Aos amigos que incentivaram, torceram e acreditaram em meu potencial, bem como entenderam as ausências e, por vezes, o humor alterado.

À minha família, maior torcida, fã clube e incentivo. Obrigado por entender os momentos de distanciamento e humor azedo.

À Profa. Beatriz Ana Loner, mestre e amiga que me instigou a cumprir essa jornada com suas observações críticas, gentis e certeiras (*in memoriam*).

À querida amiga, Profa. Lorena Gill, uma das pessoas que mais incentivou minha entrada no mestrado e que mais depositou sua confiança em minhas potencialidades.

Ao meu orientador, Prof. Márcio Barcelos, com quem estabeleci uma relação de confiança a partir de suas contribuições sempre certeiras e produtivas.

À Valentina, para quem o pai é o ser “mais inteligente do mundo”. Mesmo que, em alguns momentos, isso não seja totalmente verdade, sua admiração e inteligência me ajudaram muito na jornada.

Ao Benjamin, a quem tantas vezes deixei de atender em nossas brincadeiras para continuar as leituras, escritas e pesquisa.

À Jaqueline, minha companheira, incentivadora e inspiração. Docente dedicada, mãe amorosa e cuidadosa, esposa compreensiva e amável a quem entrego esse trabalho em resposta à confiança depositada em minhas capacidades.

**Resumo**: No campo da análise de políticas públicas, há um crescente interesse no estudo dos momentos pré-decisórios e na tomada de decisão que leva à formação de agenda na gestão pública. Pessoas, suas ideias, crenças e percepções de mundo importam e, por isso, para elucidarmos a complexidade que se insere no processo de formulação de uma agenda pública, é preciso valorizar o papel dos atores envolvidos em sua criação. Com esse aporte teórico, cujos autores seminais são Baumgartner e Jones (1993), com sua Teoria do Equilíbrio Pontuado e Kingdon (2014), a partir de sua Teoria dos Fluxos Múltiplos, focamos no contexto organizacional de uma instituição de ensino superior federal, a Universidade Federal de Pelotas, buscando explicar a construção da alternativa de compras de insumos para os restaurantes escola da instituição através do Programa de Aquisição de Alimentos e de sua utilização para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar regional. Buscamos, assim, responder ao questionamento de como se deu o processo de construção da alternativa de compras via PAA enquanto política institucional da universidade? Além de compreender a construção da alternativa PAA na UFPel, objetivamos compreender a relevância das visões de mundo dos *stakeholders* envolvidos na construção de agendas públicas, identificar os interesses em jogo para tal e perceber os motivos que levaram a possibilidade de adesão ao PAA chamar atenção e ganhar relevância na universidade. Ao fim, constatamos a importância de um conjunto de interlocutores, do campo institucional e da sociedade civil, que atuaram, a partir de suas ideias, para construção de uma imagem de política pública favorável à adesão ao PAA. Como proposta de intervenção na realidade organizacional da universidade, indicamos a possibilidade de ampliação do fornecimento de alimentos via PAA para os restaurantes da UFPel.

**Palavras-chave**: Teoria dos Fluxos Múltiplos; Teoria do Equilíbrio Pontuado; Agendas Públicas; Imagens de Políticas Públicas; Empreendedores de Políticas Públicas; Programa de Aquisição de Alimentos; Universidade Federal de Pelotas.

**Summary**: In the field of public policies analysis, there's a growing interest in the study of the moments before the decision making which takes to the development of the public management agenda. People, their ideas, beliefs and world perception matter and, therefore, to clarify the complexity that blends towards the shaping process of a public agenda, it's pivotal to value the role of all those involved in its creation. With this theoretical input, whose authors are Baumgartner and Jones (1993), with their Punctuated Equilibrium Theory and Kingdon (2014), with his Multiple Streams Framework, we have focused on the organizational context of a federal higher education institute, the Universidade Federal de Pelotas (UFPel), seeking to explain the construction of the alternative for purchasing inputs for the school restaurants of the institution through the Food Acquisition Program (FAP) and its use to purchase food from regional family farming. Do we try, hence, to answer the questions about how the construction of the alternative for purchasing inputs process was created by FAP as an institutional policy of the University? Besides understanding the relevance of the FAP alternative issue at UFPel, we aim to understand the relevance of the stakeholders involved in the construction of a public agenda point of view, identify their interests for that, notice the reasons which has taken to the possibility of FAP applying calling attention and becomes important at the University. In the end, we were able to see the importance of a group of counterparts, from the institutional field and civil society, who acted, starting from their own ideas, to build a public political image focused on the FAP adoption. As an intervention proposal of the University organization, we indicate the possibility of feeding amplification by FAP to the UFPel's restaurants.

**Keywords**: Multiple Streams Framework; Punctuated Equilibrium Theory; Public agenda; public political image; Public policies makers; Food Acquisition Program; Universidade Federal de Pelotas.

**Lista de abreviaturas**

AC – Análise de conteúdo

CAFSUL - Cooperativa dos Apicultores e Fruticultores da Zona Sul

CAPA – Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia

COOPAMB – Cooperativa dos Produtores Agrícolas do Monte Bonito

COOPAP – Cooperativa Agropecuária de Arroio do Padre

COSULATI – Cooperativa Sul-Rio-Grandense de Laticínios

DCE – Diretório Central de Estudantes

EBSERH - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

EMATER-RS – Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAU – Fundação de Apoio Universitário

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PIRES – Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola

PMP – Prefeitura Municipal de Pelotas

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RE – Restaurante Escola

RU – Restaurante Universitário

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Sul Ecológica – Cooperativa Sul Ecológica de Agricultores Familiares

TCU – Tribunal de Contas da União

UCP – Unidade de Cooperativismo (EMATER-RS)

UFPel – Universidade Federal de Pelotas

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

**SUMÁRIO**


1. Introdução 11

2. Problema de Pesquisa 15

3. Justificativa 18

4. Objetivos 20

5. Revisão Bibliográfica e Referencial Teórico-Analítico 21

5.1 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Algumas considerações 21

5.2. Referencial Teórico-Analítico 30

5.1.1. Políticas Públicas 32

5.1.2. O “Problema” em Políticas Públicas 36

5.1.3. Definição de Agenda em Políticas Públicas 39

5.1.4. Papel das Ideias em Políticas Públicas – Configuração de Imagens 41

5.1.5. Janela de Oportunidades 43

5.1.6. Atores Envolvidos – o Papel dos Empreendedores 44

6. Metodologia 50

7. Discussão de Resultados: atores e suas ideias na conformação da agenda de compras via PAA na UFPel. 60

7.1. A Força das Ideias 63

7.2. Atores envolvidos no processo: o papel dos empreendedores de políticas públicas. 77

8. Proposta de Intervenção. Ampliar o fornecimento de alimentos da agricultura familiar para os RE’s da UFPel 90

9. Considerações finais 97

10. Referências Bibliográficas 101

## 1. Introdução

A Universidade Federal de Pelotas (UFPel), enquanto instituição de ensino superior que recebe estudantes de todas as regiões do país, tem tido ao longo dos últimos anos uma especial atenção a questões relativas à assistência estudantil, procurando formas de garantir a permanência de seus acadêmicos e evitar a evasão. Aliadas a aspectos relativos a políticas de qualificação do ensino, pesquisa e extensão (também os temas inovação e empreendedorismo começam, na segunda década do século XXI, a ganhar espaço nas discussões e ações), estratégias de melhoria nas áreas de moradia estudantil, política de bolsas, transporte e alimentação compõe algumas das ações para a manutenção do vínculo à universidade. Em 2014, uma política em especial chamou atenção na comunidade acadêmica, quando a UFPel passou a comprar insumos para seus restaurantes universitários oriundos da agricultura familiar e, sempre que possível, de produção orgânica. O instrumento que possibilitou tal opção de aquisição de gêneros alimentícios foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma política pública federal que tinha entre seus objetivos "promover formação de estoques de alimentos estratégicos; melhorar a qualidade dos produtos da agricultura familiar; incentivar o manejo agroecológico dos sistemas produtivos e/ou a agricultura orgânica, além de promover o resgate e preservação da biodiversidade" (BATISTA *et. al.*, 2016, p. 496).

A partir dessa constatação, o objetivo de nossa pesquisa é investigar e analisar o processo em que a alternativa de compras através do PAA se constitui uma possibilidade concreta na universidade. Para isso, nas próximas seções do trabalho, traçaremos algumas discussões, no campo teórico-analítico da análise de políticas públicas, tais como formação de agenda no serviço público, imagem de políticas públicas e empreendedores de políticas públicas. Ao fim, pretendemos demonstrar a importância das ideias e dos atores envolvidos na definição de agenda e na construção de soluções para um dado problema, apontar para a relevância da interação entre sociedade civil e Estado quanto à qualificação das ações de gestores públicos e de suas políticas de gestão.

Via de regra, uma política pública[1] só é percebida como tal, na sociedade, a partir de sua implementação e dos resultados que passa a gerar. Para os atingidos pela política não parece haver grandes preocupações com procedimentos anteriores a ela, tais como quais os atores envolvidos em sua criação, suas percepções e suas visões de mundo, conflitos entre grupos de interesse etc. Tal afirmação refere-se ao conjunto da sociedade, àqueles indivíduos que recebem a política pública pronta e que não participaram de sua elaboração. Por outro lado, há consideráveis grupos de interesse que atuam nas instâncias possíveis para fazer valer suas percepções, crenças e ideias, ainda no processo de formulação das políticas, trabalhando suas necessidades em conselhos temáticos, audiências públicas, a partir de articulações com detentores de cargos públicos e outras figuras públicas significativas.

Em seu debate conceitual sobre políticas públicas, Frey identifica o que chama de "*policy arena*" enquanto processo de conflitos e consensos dentro das variadas áreas de política, onde a *policy* é tratada também em função da percepção das partes envolvidas e afetadas pelas políticas propostas (FREY, 2000). Essa forma de articulação em torno de uma política pública ocorre também em níveis organizacionais, de uma maneira mais próxima e com possibilidades de argumentação e convencimento mais facilitadas, justamente pela proximidade entre tomadores de decisão e pessoas/grupos atingidos pelas políticas. Nesse sentido, tomamos a Universidade Federal de Pelotas como arena a ser estudada em nossa pesquisa.

Cada vez mais a literatura (com especial ênfase na que dá suporte teórico a presente dissertação e que discutiremos em momento apropriado) sobre

[1] Aqui a discussão predominante será a partir da distinção feita por Klaus Frey quanto a conceituação dos diferentes aspectos da política. A definição de *policy* referente "aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas" é a que usaremos para verificar os aspectos de políticas públicas relacionados ao nível organizacional (FREY, 2000, p. 217). Contudo, não desconsideramos a constatação feita pelo autor quanto a interdependência entre *polity* (estruturas políticas), a *politics* (processo de negociação política) e a *policy* (resultado material concreto), bem como as peculiaridades do "sistema político" brasileiro, cuja estrutura institucional está longe de ser "constante e conhecida nas suas características e princípios básicos" (*Idem*, p. 242), o que demanda que consideremos o sistema político nacional "bem menos [como] resultado da orientação ideológico-programática da população ou dos partidos do que uma consequência de constelações pessoais particulares" (*Idem*, p. 245).

formulação de políticas públicas vem destacando a necessidade de observarmos, com maior cuidado, o processo mediante o qual são construídas as decisões políticas. Ponderações que buscam jogar luz sobre o porquê uma política passa a ser discutida e compreendida como solução a um problema e encampada pelos tomadores de decisão que as tornam parte de seu leque de opções, vem se tornando mais recorrentes. Essa articulação entre a compreensão de uma dada realidade como problema, a percepção de uma possível solução e o convencimento dos tomadores de decisão, torna necessário um olhar atento ao papel que grupos de interesse desempenham ao listar questões que tomadores de decisão irão prestar séria atenção, em um dado momento, o que Kingdon (2014) denomina agenda[2].

O estudo do leque de *stakeholders*[3], dentre os quais os empreendedores de políticas públicas, conforme conceituação de Kingdon (2014), como importantes agentes na construção de uma alternativa a um dado problema (e mesmo a constituição de uma realidade enquanto problema a ser atacado), auxilia na compreensão de como se constroem tais alternativas. Esses agentes, imbuídos de ideias, crenças e percepções de mundo, conduzem um processo de criação de uma imagem de política pública que é apresentada a tomadores de decisão como uma, senão a única, viável a enfrentar dado problema da realidade. Empreendedores entendidos como agentes dispostos a investir tempo e recursos no intuito de fazer valer suas percepções sobre políticas as quais eles advogam, utilizando-se de conexões políticas, habilidades de negociação e persistência absoluta. Kingdon articula empreendedores e agendas advogando que “as chances de um item ascender na agenda são consideravelmente aumentadas pela presença de um empreendedor habilidoso” (KINGDON, 2014, p. 205).

[2] “A governmental agenda is a list of subjects to which officials are paying some serious attention at any given time” (KINGDON, 2014, p. 196). Esse conceito também se aplica à níveis organizacionais nos quais as políticas públicas, fruto do que Frey classifica como *politics*, transformam-se em *policy*, ou seja, decisões e ações em níveis infra organizacionais.

[3] Não é objetivo de nosso estudo uma análise teórica com maior profundidade sobre o tema, restando-nos a percepção de que *stakeholders* são aqueles atores envolvidos e interessados nos resultados de determinado processo e com um certo grau de influência no processo decisório, atuando a partir de estratégias e grupos de pressão, bem como, tensionando para a realização de dada política pública.

Trazendo essa linha de análise para uma realidade local empírica, com a presente dissertação, pretende-se investigar e analisar, a partir das teorias sobre formação de agenda, em especial imagens[4] e empreendedores de políticas públicas, a importância dos empreendedores e tomadores de decisão[5], de um contexto organizacional universitário, no processo de escolha quanto a adesão e implementação de uma legislação federal acerca da valorização da produção agrícola local, de pequenas propriedades rurais. Com a abordagem organizacional é possível realizar o que Frey denomina "investigação da vida interna dos processos político-administrativos", o que torna necessário valorizar "os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas" (FREY, 2000, p. 221).

Assim o enfoque estará no processo de tomada de decisão (*policy*) sobre uma política pública num contexto organizacional complexo[6], que resultou no fornecimento de alimentação oriunda da agricultura familiar para o público universitário que acessa os restaurantes escola da Universidade Federal de Pelotas. A temática, assim, insere-se no que Bardin (2011) identifica como unidade de registro[7] que possibilita a compreensão das motivações, opiniões, atitudes, valores, crenças, tendências etc. que levam à escolha, no caso, quanto a aplicação de uma política pública federal em nível organizacional.

---

[4] Percebida a partir de como uma política pública é entendida e discutida a partir da atuação de atores com conhecimento técnico e especializado. Esse conceito é fundamental para a compreensão de como se dá a dinâmica de mudanças em agendas, conforme discutido por Baumgartner e Jones em sua Teoria do Equilíbrio Pontuado (BARCELOS, 2015).

[5] Compreendidos como àqueles que possuem o poder formal de decidir sobre dado tema. Presidentes, Ministros, funcionários de alto escalão das organizações e, no caso empírico em análise, o Reitor da Universidade Federal de Pelotas.

[6] Quando referimos a complexidade de gestão de uma instituição como a UFPel, a parte a administração de pessoal, a gestão acadêmica, o grande volume de projetos de ensino, pesquisa, extensão e inovação, há que observar-se sua similaridade, por exemplo, com a Prefeitura Municipal de Pelotas, em termos de execução orçamentária, para ficarmos em um dentre vários indicadores relevantes. Para o exercício de 2019 a UFPel executou 848 milhões de reais, enquanto a PMP 789 milhões de reais. (com dados disponíveis em: http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23,26: e https://portal.ufpel.edu.br/wp-content/uploads/Relatorio-de-Gestao-2019_v03-final.pdf, acessados em 10 de março de 2021)

[7] Como apresenta-se no tema escolhido, "é possível que a unidade de registro pertinente seja o acontecimento" (BARDIN, 2011, p. 136). Nosso "acontecimento" é o momento em que o gestor universitário opta pela adequação das compras de gêneros alimentícios a partir do PAA (quais motivações, crenças, visões de mundo? Qual o papel dos atores envolvidos? Qual a imagem de política pública construída?).

## 2. Problema de pesquisa.

Nosso trabalho tem como foco investigar e analisar o processo de adesão da UFPel ao Programa de Aquisição de Alimentos, instituído pela Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Essa ação tomada enquanto uma política da organização, um processo de tomada de decisão (*policy*), que proporcionou a implementação de compras de gêneros alimentícios a serem utilizados para a alimentação da comunidade universitária que utiliza os restaurantes escola da Universidade.

O texto legal, em seu Art. 19, institui o programa com os seguintes fins: incentivar a agricultura familiar; promover a inclusão econômica e social; fomentar a produção sustentável; proporcionar um incremento na geração de renda; incentivar o consumo e valorização de alimentos provenientes da agricultura familiar (BRASIL, 2003). Esses primeiros objetivos buscados pela política pública federal estão em consonância com abordagens que entendem as compras governamentais como propulsoras da economia, preocupadas com o impacto social das aquisições, capazes de, pela valorização do pequeno empreendimento, fomentar o desenvolvimento econômico local, a melhoria das condições de vida das pessoas que trabalham e vivem no mundo rural, a valorização da produção familiar e orgânica etc. (Oliveira e Brandão, 2020).

> Em tese, as compras [governamentais] possibilitam a ação do governo na promoção do crescimento e desenvolvimento socioeconômico, sendo, portanto, uma ação importante dentro do papel a ser exercido pelo governo na economia (CÂMARA e FROSSARD, 2010, p. 2).
>
> Por ser a administração pública uma grande compradora, tanto pelo seu tamanho e dessa forma o volume envolvido, quanto pela diversidade das atividades que desenvolve, ela tem em tese poderes de aquisição dentro do mercado que poderiam ser usados em benefício do desenvolvimento econômico e social do país, sendo isto exemplo da dimensão social das compras com alcance das finalidades do Estado (*Idem*, p. 4).

Ainda sob a égide do texto legal, vemos a intenção de promover alimentação em qualidade, quantidade e regularidade necessárias a pessoas em situação de insegurança alimentar[8]; promover o abastecimento alimentar mediante

[8] "A segurança alimentar e nutricional é o direito que todo cidadão tem de consumir alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, de forma que a sua saúde não seja comprometida, possibilitando uma condição de vida normal" (AGOSTINI; BOURSCHEIDT, 2018, p. 276).

compras governamentais de alimentação escolar; fortalecer circuitos locais e regionais de redes de comercialização (BRASIL, 2003).

Para além dos objetivos acima, o PAA traz para os gestores uma possibilidade de operacionalização do processo de compras de forma menos burocratizado e regionalmente localizado. Dessa forma, as relações e interesses locais são potencializados no processo de construção de agenda, na medida em que gestores e possíveis beneficiários da política a ser instituída encontram-se em uma arena discursiva próxima, permitindo um debate de ideias, questões e problemas no local em que tais estão inseridos.

A partir do diálogo com alguns dos atores envolvidos no processo de construção do PAA como alternativa, bem como analisando algumas notícias no site da UFPel, constatou-se que a adesão[9] ao PAA na universidade ocorreu em 2014, em que pese compras junto a agricultura familiar local já estarem em andamento desde o ano anterior. Em janeiro de 2013, assume a gestão da universidade um grupo político composto por, entre outros, militantes de movimentos sociais e partidos políticos de esquerda. Esse fato constitui-se numa janela de oportunidade propícia a alterações importantes na política pública em análise, conforme nos aponta Kingdon (2014), na qual o elemento fundamental é a assumpção ao poder de um grupo político com visão alternativa sobre o tema (o fator vontade política, do tripé desenvolvido por este autor em sua Teoria dos Fluxos Múltiplos), bem como as possibilidades viabilizadas por uma legislação federal, relativamente recente, que criou condições e incentivos para compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar local.

O Reitor, que havia sido Secretário Municipal de Educação do Município de Pelotas, segundo seu relato possuía experiência em compras desse tipo, por ter instituído um programa de compras para a alimentação escolar municipal voltado à produção local familiar. A partir desse processo, durante a elaboração do programa de gestão da chapa que venceria a eleição em 2012, consta no eixo 6, “Assistência

[9] A implementação da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, por órgãos públicos não se constituiu como impositiva. A regulamentação indicava possibilidades e procedimentos para a flexibilização de compras governamentais, mediante a adesão ao Programa de Aquisição de Alimentos. Essa possibilidade discricionária irá mudar a partir da edição do Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, conforme analisaremos em momento oportuno.

Estudantil", a previsão de "RU's com opções vegetariana e vegana", assim como, no eixo 10, "Sustentabilidade", a "aplicação da quota de aquisição mínima de 30% de alimentos da agricultura familiar da região nos RU's, priorizando as organizações de produção agroecológica e viabilizando a opção de alimentação vegetariana" (RECONSTRUÇÃO, 2012, s.p.).

A teoria que sustenta essa pesquisa reserva importante papel a empreendedores de políticas públicas e a construção de imagens de políticas públicas. Para a compreensão da importância das pessoas, suas ideias, crenças e visões de mundo quanto a criação de uma agenda transformada em política pública, faz-se necessário dar voz aos *stakeholders* envolvidos na cadeia de eventos que resultaram no processo ora analisado (com ênfase nos empreendedores e nos atores da sociedade civil). Assim, a questão que se apresenta é: tomando como foco de análise as ideias, percepções e ações práticas dos atores envolvidos, e considerando uma organização do porte da Universidade Federal de Pelotas como uma arena decisória, como se deu o processo de construção da alternativa de compras via PAA enquanto política institucional da universidade? Para respondê-la, questionamentos complementares deverão ser elucidados: quem foram os atores e quais suas visões de mundo? Qual a relevância das visões de mundo dos *stakeholders*? Quais interesses estavam em jogo? Como a adesão ao PAA chamou atenção e ganhou relevância no âmbito da UFPel? Houve conflito de interesses durante esse processo?

## 3. Justificativa.

Ao desenvolver o presente estudo entendemos que será possível produzir uma contribuição para o rol de conhecimentos sobre gestão pública e sua complexidade, aplicando-se preceitos teóricos a um caso empírico de implementação de uma política de cunho social na Universidade Federal de Pelotas. Embora não de forma inédita, tal abordagem sobre construção e implementação de uma política pública ainda comporta estudos que cotejem teoria e prática nas ações de gestores e suas relações com a sociedade.

A pesquisa demonstra relevância também na medida em que amplia o rol de discussões sobre políticas públicas, principalmente sobre sua complexidade, não abarcada por estudos que focam, por exemplo, no caráter tecnicista da administração pública. Ao dar voz ao leque de atores amplo, envolvendo tomadores de decisão, empreendedores de políticas públicas e sociedade civil, organizada em movimentos sociais, será possível abranger nuances do processo de decisão e implantação de uma dada política que, a partir de outras abordagens, possivelmente ficariam subsumidas.

Aqui cabe uma ponderação, a título de justificativa, quanto a importância das pessoas, suas perspectivas, crenças e visões de mundo na implementação de políticas públicas. Portanto, sobre a relevância de estudar as ações dos atores envolvidos na construção de uma política pública. Ao estudar gestores públicos municipais sobre a implementação do PAA no Vale do Taquari (RS), por exemplo, Agostini e Bourscheidt concluem que sua pesquisa

> demonstra claramente que a implementação das políticas públicas é relevante e diversa em cada um dos municípios, ou seja, a tomada de decisão por não implementar é uma decisão, a decisão de implementar é decisão e a decisão por implementar de forma diversa e considerando as particularidades de cada um dos municípios, é decisão" (AGOSTINI; BOURSCHEIDT, 2018, p. 289).

Tal constatação, a nosso ver, reforça a ideia de que as opções dos indivíduos (em postos de gestão, enquanto empreendedores ou mesmo atuando como atores interessados em contribuir para a construção de uma imagem de política pública) são relevantes à consecução de uma política e não podem ser relegadas a segundo

plano quando da análise acurada daquilo que Souza (2006) chama de o Estado em ação.

Assim, uma possibilidade criada com essa pesquisa é a de que, a partir da valorização do papel das ideias, crenças e visões de mundo em um contexto local e, mais, da percepção de que *outsiders* (agricultores familiares, dirigentes de cooperativas e empreendedores de políticas que se encontram às margens de instituições do Estado) possuem relevância na consecução de políticas discutidas com a sociedade, será apontado, aos gestores públicos, um caminho para a inclusão da sociedade nas discussões, deliberações, implantações e avaliações de ações do Estado.

Embora não se configure como um elemento inovador, uma vasta literatura mostra a necessidade de que aplicações empíricas do que Paes de Paula (2005) chama de Gestão Societal sejam discutidas à luz da ciência no intuito de reverberar bons exemplos de gestão com (e não apenas para) a sociedade. Assim, ao valorizar a participação social em uma política pública, será buscado demonstrar, ainda que de forma tangencial por não ser o objeto principal desse estudo, a necessidade de fortalecimento da cultura de participação em ações do Estado no Brasil, o que apontará outras possibilidades de pesquisa articulando, por exemplo, processo de tomada de decisão e inclusão da sociedade civil na construção de agendas de políticas públicas.

## 4. Objetivos.

O objetivo geral do estudo é investigar e analisar, a partir do enfoque teórico da análise de políticas públicas, em uma arena decisória complexa que é a Universidade Federal de Pelotas, como se deu o processo de construção da alternativa de compras via PAA enquanto política institucional da universidade.

Aqui pretendemos, cotejando-se com a base teórica do estudo, aferir a importância das pessoas, das ideias e do momento na construção da imagem de política pública, definida como a maneira que a política pública organizacional (*policy*) é entendida, discutida a partir de conhecimento técnico, informações empíricas e apelos emotivos de atores que valorizam aspectos dela, ignoram outros, jogam com o conhecimento, criam percepções positivas ou negativas, ou seja, utilizam-se da argumentação e criação de novos entendimentos para fazer valer sua posição.

Derivam-se desse, objetivos complementares que auxiliarão na resposta à questão principal em análise:

- compreender a relevância das visões de mundo dos *stakeholders* para a construção da política em análise;
- identificar os interesses em jogo e como eles atuaram como alavanca e/ou entrave à construção da política;
- perceber os motivos que levaram a possibilidade de adesão ao PAA chamar atenção e ganhar relevância no âmbito da UFPel;
- propor, a título de intervenção na realidade organizacional da universidade, a revisão do atual modelo de compras institucionais de gêneros alimentícios para os restaurantes escola da UFPel;
- Ao fim**,** pretende-se verificar a importância do diálogo e da inclusão de novos atores, internos à instituição e externos a ela, na construção de alternativas que redundem em uma participação proativa da universidade no desenvolvimento social e econômico da região em que está inserida.

## 5. Revisão Bibliográfica e Referencial Teórico Analítico.

Pelo interesse em melhor compreender o momento de construção de agenda de uma política pública, em uma dimensão organizacional (a UFPel), partindo das teorias do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTER e JONES, 2009) e dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2014), verifica-se que tais autores dão significativa importância ao papel dos empreendedores de políticas públicas e das imagens que eles constroem na consolidação de uma política como viável. Esse momento inicial da construção da política pública é o interesse da presente dissertação, em especial a compreensão do papel das ideias, a partir daquelas que sobressaem em debates públicos, tendo em vista discursos, argumentos, crenças e visões de mundo dos implementadores e dos empreendedores de políticas públicas.

Contudo, antes de adentrarmos no campo conceitual acima apresentado, cabe uma breve análise da importância da criação e institucionalização do Programa de Aquisição de Alimentos para a consecução dos objetivos já apontados anteriormente, com especial ênfase na valorização da produção local e orgânica, bem como na geração de emprego e renda que redunde na valorização da produção rural local.

### 5.1. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Algumas considerações.

Como já apontado, o PAA constituiu uma ação do governo federal no sentido de promover melhorias tanto do ponto de vista da segurança alimentar[10] da população brasileira, quanto sob a égide de valorizar a produção de alimentos por parte de unidades agrícolas familiares (e/ou orgânicas) com o intuito de gerar emprego, renda e, consequentemente, criar condições para manutenção do produtor rural no campo. O Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) se refere ao PAA como um programa que “possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar” (BRASIL/MDS, 2012, p. 3). Ao estudar a percepção dos agricultores familiares envolvidos com o programa em

[10] Com efeito, o PAA é parte constitutiva do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, instituído pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

Minas Gerais, Souza e Loreto concluem que tais objetivos contidos na gênese do PAA lograram êxito na região, a partir da ideia desses produtores que

> [...] consideram que o PAA contribui de forma significativa para a integração dos membros familiares e sua manutenção no campo, ao contribuir para o processo de produção e comercialização dos alimentos cultivados. Além disso, tem possibilitado a essas famílias agricultoras uma reestruturação e melhora de suas capacidades organizativas e produtivas, com maior participação e ganho de conhecimentos, que impactam diretamente na sua autonomia e maior independência. No que tange a isso, houve um maior destaque para o empoderamento da mulher, que se viu apta a participar do processo produtivo, adquirindo renda própria e podendo realizar seus anseios e desejos que, até então, não eram plenamente alcançados (SOUZA, LORETO, 2019, p. 7820-7821).

Embora a criação do programa date do ano de 2003, a partir do art. 19 da Lei nº 10.696, somente oito anos depois, como estratégia conjunta do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, através da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, os objetivos do PAA se tornam claros, com a nova redação dos incisos “I, II e III”, do art. 19 da Lei de 2003:

> Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades: (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011) (Regulamento)
>
> I - Incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; (Incluído dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
>
> II - Incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; (Incluído dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
>
> III - Promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; (Incluído dada pela Lei nº 12.512, de 2011) (BRASIL, 2003).

Oliveira e Brandão (2020) sintetizam tais objetivos, que se afiliam à ideia de compras governamentais enquanto propulsoras da economia (Câmara e Frossard, 2010), como uma política de Estado, oriundo do início dos anos 1990, de valorização das pequenas unidades produtivas rurais. Para as autoras, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), de 1996, criou incentivos a esse modelo de arranjo produtivo, enquanto o Programa de Aquisição de Alimentos veio para criar condições ao escoamento da produção gerada em

micro, pequenas e médias propriedades rurais, o que, na visão de Becker e Sacco dos Anjos (2010), proporcionou a conformação de uma tríade englobando a produção, a comercialização e o consumo. “Nesse sentido, comprar gêneros oriundos da agricultura familiar se apresenta como uma estratégia para fortalecimento desse setor e para a geração de emprego e renda no campo, bem como para a dinamização do desenvolvimento rural” (OLIVEIRA; BRANDÃO, 2020, p. 17).

Consonante à perspectiva do PAA como uma política de fomento econômico, Hentz e Hespanhol acenam para o fato de que “com o mesmo recurso financeiro [o PAA] fortaleceu a agricultura familiar por meio da aquisição de alimentos e promoveu o acesso a alimentação” (HENTZ; HESPANHOL, 2019, p. 418). Logo, verificamos na operacionalização dos recursos do Programa uma potencialização quanto a seu uso, tendo em vista que, com uma ação econômica, duas prioridades do Governo Federal àquela época eram atacadas. Como nos lembram Schmitt (2005), Agostini e Bourscheidt (2018), entre outros, para além do componente econômico, o PAA contém em seu escopo um esforço por integrar dimensões relacionadas à política agrícola (como o fortalecimento da agricultura familiar), à assistência social (a partir da valorização de uma política de segurança alimentar e nutricional, com a oferta de alimentos a pessoas e grupos em insegurança alimentar).

Um outro aspecto relevante no campo econômico é que, tendo em vista ser o órgão público um comprador com maior capacidade (tanto em termos de quantidade, quanto em termos de honrar compromissos), a administração pode induzir no sistema produtivo boas práticas, atenção à sustentabilidade e segurança quanto a investimentos na produção (CALAZANS *et. al.*, 2020). Essas questões contribuem para um processo do tipo “ganha-ganha”, no qual o consumidor tende a obter produtos melhores e o fornecedor obtém maior grau de segurança quanto ao escoamento da produção, bem como o aperfeiçoamento de técnicas produtivas voltadas à sustentabilidade, por exemplo.

> Amato Neto e Marinho (2014) destacam que os agentes compradores, no caso específico do poder público, geram grande impacto na cadeia, visto que as decisões do comprador têm efeito em diversas etapas, e os sistemas de controle e monitoramentos têm a capacidade de definir os

> padrões de qualidade e especificações[11]. Os autores complementam ainda que, dessa forma, a forte governança exercida é capaz de promover evolução e ganhos de produção para os fornecedores (CALAZANS *et. al.*, 2020, p. 133).

De fato, do ponto de vista conceitual, a legislação prevê como beneficiários do PAA tanto os consumidores, quanto fornecedores[12] (individuais ou cooperativados)[13], o que fortalece a ideia do Programa como uma ação na qual há ganhos para o conjunto da sociedade envolvida no processo e não apenas para um polo da relação de consumo (seja ele o fornecedor, sejam os órgãos compradores ou os consumidores finais). Na visão do MDS, essa ideia se fortalece a partir do momento em que o Programa "promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e também redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o associativismo" (BRASIL/MDS, 2012, p. 3).

Becker e Sacco dos Anjos, analisando os impactos do PAA no sul do Rio Grande do Sul, afirmam que

> [...] uma das maiores virtudes do PAA parece estar na sua tentativa de conjugar três importantes etapas, quais sejam, a produção, a comercialização e o consumo, contemplando especificamente diversos grupos sociais que, em boa medida, encontravam-se à margem dos processos produtivos ou que por determinadas circunstâncias, estavam submetidos a uma condição de reduzidas perspectivas no que concerne à sua reprodução social enquanto agricultores familiares (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2010, p. 70).

---

[11] No presente estudo, o controle e monitoramento tende a ser em tempo real, tendo em vista a possibilidade de avaliação instantânea, por parte dos usuários dos Restaurantes Escola, "cuja clientela é definida por um alto grau de catividade" (CALAZANS *et. al.*, 2020, p. 147). Logo, o monitoramento é também comparativo (numa escala temporal mais ou menos constante), o que demanda a necessidade de manutenção de padrões de qualidade constantes. Uma certa variação relacionada à sazonalidade da produção tende a ser compreensível, ao passo que o fornecimento de gêneros com qualidade questionável, durante a safra regular dos mesmos, certamente não passará despercebido e ensejará reclamações e reivindicações por melhora na refeição ofertada.

[12] Redação dada pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

[13] "Os beneficiários fornecedores são os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Os beneficiários consumidores são os indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição" (BRASIL/MDS, 2012, p. 4).

O PAA é dividido em seis modalidades de compra, de acordo com os objetivos específicos a serem atingidos, o público alvo e o órgão executor: compra direta da agricultura familiar; compra com doação simultânea; formação de estoque pela agricultura familiar; incentivo à produção e ao consumo do leite; compra institucional e; aquisição de sementes. Para os objetivos do presente trabalho cabe salientar a modalidade compra institucional, adotada pela UFPel, a partir de sua Fundação de Apoio Universitário, órgão que operacionalizava o funcionamento dos Restaurantes Escola da universidade.

Com Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, o governo federal instituiu a necessidade de que órgãos públicos federais deveriam, na aquisição de gêneros alimentícios, destinar ao menos 30% de recursos "à aquisição de produtos de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais [...]" (BRASIL, 2015, p. 9). Assim, já em 2014, a UFPel buscou adquirir gêneros alimentícios via Compra Institucional e, como preconizava o programa de gestão do grupo que compunha a administração superior da universidade àquele momento, destinar o percentual de 30% para este fim.

A opção dos gestores da Universidade Federal de Pelotas encontra consonância com preocupações socioambientais, conforme destacam Câmara e Frossard (2010), além de contribuir para a promoção de crescimento econômico e desenvolvimento social sustentável. Aliado a isso, o PAA ainda fornece respaldo jurídico para compras com dispensa de licitação, direto de produtores rurais ou suas organizações cooperativas[14]. Esse mostrou-se um diferencial positivo à participação de pequenos agricultores em chamadas públicas destinadas ao fornecimento de gêneros alimentícios, tendo em vista a desburocratização no processo de habilitação dos fornecedores.

Com efeito, a partir das orientações constantes na Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012, do Ministério do Desenvolvimento Social, a administração pública federal passou a contar com um instrumento que orientava e respaldava a modalidade compra institucional. Criou-se, assim, a possibilidade de que

[14] Aqui é possível atacar um dos gargalos da administração pública, qual seja, as "grandes dificuldades de implementação das ações estatais, que costumam ter problemas de flexibilidade, qualidade e velocidade na prestação dos serviços ao contribuinte" (CALAZANS *et. al.*, 2020, p. 132).

aquisições fossem feitas a partir de chamadas públicas (com dispensa de licitação), priorizando produtores familiares de pequenas unidades agrícolas, preferencialmente locais, com alocação de no mínimo 30% dos recursos destinados a alimentação (sem limite, com exceção do volume de R$ 8.000,00 anuais por unidade agrícola) e, especialmente, no qual o critério a ser seguido não prioriza apenas o menor preço, uma espécie de dogma consignado da Lei das Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

No § 2º, do artigo 7º da referida resolução, fica estabelecido que o critério de classificação das propostas apresentadas à chamada pública, desde que os preços apresentados sejam compatíveis com os de mercado, poderá seguir a ordem de: "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" (BRASIL/MDS, 2012, p. 3). Nessa proposição normativa constam claros os objetivos sociais do Programa, quais sejam, valorização da produção local familiar, geração de emprego e renda para grupos minoritários e valorização da produção com respeito ambiental e social.

Num esforço de síntese, apresentamos abaixo o quadro com aspectos relevantes das principais legislações que compõe o leque de orientações e determinações que balizam o Programa de Aquisição de Alimentos:

**Quadro 1**: Normativos legais referentes ao PAA

| Normativo | Característica observada no estudo |
|---|---|
| Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 | Institui o Programa de Aquisição de Alimentos |
| Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 | Estabelece os objetivos do PAA |
| Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 | Regulamenta o PAA e, entre outros aspectos, define o público beneficiário do programa |
| Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012, do Ministério do Desenvolvimento Social | Orientações que dão consecução à modalidade de compras institucionais do PAA e estabelecem os critérios de classificação das propostas apresentadas à chamada pública |
| Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015 | Estabelece o percentual mínimo de 30% para aquisição de gêneros alimentícios junto à agricultura familiar por parte da Administração Pública Federal |

**Fonte:** Elaboração do autor.

Em observando tais prerrogativas legais aplicadas a compras governamentais destinadas à alimentação hospitalar, estudantil, das forças armadas etc., verificamos um outro componente favorável a compras institucionais (via PAA). No exemplo de restaurantes universitários é possível dar atenção a fatores importantes que se sobrepõe facilmente à precificação dos produtos: “questões relacionadas à saúde, ao bem-estar, à segurança alimentar e à sustentabilidade” (CALAZANS *et. al.*, 2020, p. 123) são apenas alguns dos aspectos que imprimem complexidade a esse modelo de compras governamentais.

Também há que se perceber a alimentação estudantil como componente de uma formação acadêmica qualificada. É o que advogam Calazans *et. al.* (2020) quando afirmam que “os estudantes necessitam de uma alimentação adequada para poder desempenhar suas funções acadêmicas, enfatizando a importância estratégica dos RU’s para o desenvolvimento do ensino superior do país” (CALAZANS *et. al.*, 2020, p. 156). Para esses autores, a alimentação oferecida pelas universidades é fundamental em uma política de controle da evasão e garantia de permanência dos acadêmicos, bem como para a democratização do ensino superior no Brasil. Logo, dispor de uma prerrogativa legal que permita compras mais ágeis, direcionadas a produtores locais e com margem de manobra razoável quanto aos produtos a serem adquiridos pode ser considerado um trunfo para a satisfação das necessidades e desejos do consumidor final.

Analisando um processo similar ao da UFPel, quanto a aquisição de gêneros alimentícios para os Restaurantes Escola da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Oliveira e Brandão (2020) identificam que a implementação do PAA naquela universidade buscou atender aos objetivos de “garantir o direito básico à alimentação para as pessoas que vivem socialmente em situação de insegurança alimentar e nutricional e fortalecimento do setor da agricultura familiar, gerando emprego e renda no próprio meio rural” (OLIVEIRA; BRANDÃO, 2020, p. 35). De forma correlata ao que parece ser o caso da UFPel (e que a presente dissertação busca esclarecer), a implementação do PAA naquela instituição foi possível graças a um comprometimento institucional, proporcionado pela adesão dos atores envolvidos com a gestão da URFN e sua articulação com os setores da agricultura local.

> A maioria dos atores implementadores do programa na UFRN possuía envolvimento com os agricultores familiares da região por meio de atividades de pesquisa, ensino ou extensão. Esse fato contribuiu para o estabelecimento de confiança entres as partes (OLIVERIA; BRANDÃO, 2020, p. 35).

Essas questões verificadas na UFRN, aliadas a outras, tais como conhecimento nas diversas áreas correlatas com o programa (agricultura familiar, agro economia, agroecologia, cooperativismo, desenvolvimento local, sustentabilidade, segurança alimentar, compras públicas etc.), corroboram a defesa que fazemos no presente estudo de que para a compreensão da gestão pública, para além das competências técnicas, se faz necessário um olhar para as pessoas, os atores que partem de suas ideias, percepções e compreensão de mundo e, com estas, constroem e escolhem caminhos, optam por valorizar algumas ideias e relegar outras ao esquecimento e, moldando uma imagem de política pública, buscam dar consecução às suas opções.

Por fim, embora não seja o intuito do presente estudo, cabe salientar o quanto o tema PAA tem sido tratado pela academia no que tange a suas limitações e possibilidades[15]. Agostini e Bourscheidt (2018) chamam atenção para um ponto interessante do Programa, qual seja, a criação de "importante vínculo de confiança nas regiões nas quais está inserido, uma vez que as entidades beneficiadas recebem alimentos de agricultores que conhecem, tendo mais segurança no que se refere à qualidade dos produtos fornecidos" (AGOSTINI; BOURSCHEIDT, 2018, p. 276).

Salgado *et. al.* (2017) apontam uma série de benefícios trazidos pelo PAA, bem como fazem um levantamento da produção sobre o tema bastante completo. Sodré e Salamoni, estudando o processo de compras via PAA por parte da UFPel, colheram a impressão por parte da executora (UFPel) de que essa modalidade de aquisições favorece a flexibilização no gerenciamento do volume de compras permitindo "uma maior margem de organização e planejamento para o

[15] Para o processo de compras institucionais, via PAA, implementado pela UFPel em 2014, Sodré (2016) e Sodré e Salamoni (2016) realizam um estudo avaliativo quanto aos impactos e as percepções geradas em três grupos envolvidos com o programa (fornecedores, mediadores e executores). Já no que toca a um panorama geral dos impactos do PAA no país, Hespanhol (2013), busca compreender a evolução do programa nos seus dez anos iniciais, mostrando aumento da abrangência do mesmo, em que pese as diferenças regionais verificadas.

agricultor" (SODRÉ; SALAMONI, 2016, p. 464). Sodré aponta para o aumento da renda familiar proporcionado pelo PAA, a partir da garantia de compra da produção das famílias fornecedoras do programa, o que permite a elas um melhor planejamento financeiro e a obtenção de rendimentos regulares (SODRÉ, 2016, p. 136).

A título de exemplificação de estudos quanto à abrangência do PAA temos a abordagem dos seguintes temas:

**Quadro 2:** Literatura sobre PAA e sua abrangência.

| Aspecto analisado | Autor (es) |
|---|---|
| Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional | SCHMITT, 2005 |
| Benefícios à consumidores em situação de insegurança alimentar | AGOSTINI; BOURSCHEIDT, 2018 |
| Ampliação da importância da atividade rural para o grupo familiar, valorização do papel da mulher e diversificação da produção agrícola | SOUZA; LORETO, 2019; BECKER; SACCO DO ANOS, 2010; SODRÉ, 2016 |
| Incentivo à permanência de jovens na atividade agrícola | SODRÉ, 2016 |
| Melhoria da qualidade de vida das populações rurais | BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2010 |
| Criação de incentivos à permanência no campo | SOUZA; LORETO, 2019 |
| Valorização do cooperativismo e associativismo | SOUZA; LORETO, 2019; BECKER; ANJOS, 2010; HESPANHOL, 2013 |
| Ganho em qualidade dos alimentos produzidos e aproveitamento de excedentes | SOUZA; LORETO, 2019 |
| Inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE | SODRÉ, 2106; SODRÉ; SALAMONI, 2016 |
| Organização dos movimentos sociais rurais e da sociedade civil no intuito de promover aperfeiçoamento e ampliação do programa | HESPANHOL, 2013; BATISTA *et. al.*, 2016 |
| Aumento na renda obtida pelos produtores rurais (SODRÉ, 2016);<br>incentivo a práticas agroecológicas | BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2010; SODRÉ, 2016 |

**Fonte**: Elaboração do autor.

Do ponto de vista das limitações, desconhecimento dos usuários finais, incapacidade dos municípios de gerir o programa, falta de interesse dos produtores rurais, dificuldades quanto a assistência técnica a tais produtores, interrupções na execução do programa, sazonalidade da produção e dificuldades em cumprir cronograma de entregas são aspectos apontados nos estudos aqui já referenciados. Essas e outras questões são sintetizadas no estudo de Salgado *et. al.* (2017) no qual os autores avaliam a eficácia do programa nas regiões brasileiras, apontando para a necessidade de "representação regional mais equilibrada nas

ações do programa, levando em consideração os diferentes aspectos culturais, econômicos e sociais no processo de implementação de políticas públicas" (SALGADO et. al., 2017, p. 674). Em relação ao objeto do presente estudo, uma limitação apontada quanto a compra de insumos para os restaurantes escola da UFPel diz respeito a percepção de fornecedores e executores quanto às incertezas criadas por paralizações e greves na universidade (SODRÉ; SALAMONI, 2016).

Apontados os aspectos relevantes sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, que contribuem para a consecução do presente estudo, a próxima seção representa um esforço de síntese que contribua para a compreensão do papel dos indivíduos na formulação de agendas a partir da análise do referencial teórico seminal sobre o tema.

## 5.2. Referencial Teórico-Analítico.

Baumgarter e Jones, em seu *Agendas and Instability in American Politics* (2009), desenvolvem a Teoria do Equilíbrio Pontuado, com a concepção de que políticas públicas são definidas em sistemas e subsistemas políticos, nos quais há tendência a um equilíbrio, representado pela manutenção das agendas em andamento. Nesse modelo, a preocupação está em explicar a estabilidade, bem como a mudança em políticas públicas. Aos empreendedores de políticas públicas é atribuído tanto o papel de atuação pela estabilidade, quanto o de disputa por mudanças, as quais podem ocorrer, entre outros motivos, por uma nova orientação política dos tomadores de decisão, motivada, via de regra pelo ingresso de novos atores na arena de disputa (*outsiders*). Os autores também destacam que há uma dinâmica entre o mundo interno do campo político e o campo externo, no qual são gestadas imagens de políticas públicas que poderão concorrer para a mudança ou estabilidade do sistema político. Ao fim, importa *quem* participa e *quem* controla a agenda – homens e mulheres com suas percepções, visões de mundo e crenças, as quais configuram a forma como uma política é entendida e discutida, em um processo de formação de imagem de política pública.

Kingdon, por sua vez, discorre em seu livro *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2014), sobre a importância das ideias em processos de políticas

públicas, focando no empreendedor de tais políticas. O modelo do autor analisa os processos de formação de agenda e escolha de alternativas que se apresentam como momentos anteriores à tomada de decisão e implementação das políticas públicas. Na sua Teoria dos Fluxos Múltiplos problemas, soluções e contexto político comportam dinâmicas de disputa entre atores pela composição de agenda. Para ele, um problema pode surgir a partir da experiência acumulada na execução de outras políticas, a solução implica, entre outros, em cotejar viabilidade técnica, financeira e política e, o ambiente político tem a ver com a disposição dos detentores de cargo em assumir uma ou outra agenda.

O que se pode depreender, a partir dos autores citados, é que não há um momento em que uma política pública é instantaneamente criada, bem como não há linearidade nos eventos que a possibilitam como viável. Várias questões concorrem para a percepção de uma agenda política a ser transformada em política pública por determinado gestor em determinado tempo. Ressaltamos aqui algumas: as interrelações entre atores, suas ideias, concepções e crenças; as disputas entre defensores do *status quo* e *outsiders*; a emergência de questões e problemas novos; o papel de empreendedores de políticas públicas e de tomadores de decisão; as diferentes arenas da disputa; os jogos de poder; a formulação de diferentes imagens de políticas públicas; a abertura de janelas de oportunidade; os espaços institucionais.

Do ponto de vista adotado em nosso estudo, tanto a Teoria do Equilíbrio Pontuado, quanto a Teoria dos Fluxos Múltiplos apresentam elementos que podem ser utilizados para o exame de políticas públicas em nível organizacional, como no caso da UFPel. Tais pressupostos teóricos ancorados na literatura que usamos podem ser observados empiricamente nos ambientes organizacionais, como demonstr Rodrigues Neto (2018), ao estudar ações afirmativas na UFPel e Calmon e Costa (2007), na sua síntese por observar o “estado da arte” relativo à formação de agenda governamental.

Buscando um esforço de síntese das ideias apresentadas nas duas principais teorias utilizadas na presente dissertação, podemos observar sua utilização no estudo a partir do esquema abaixo:

**Quadro 3:** Síntese teórico-conceitual

| | | |
|---|---|---|
| Teoria dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2014) | Dimensão contextual | Problema;<br>Solução;<br>Vontade política. |
| | Conceitos operacionais | Empreendedor político;<br>Janela de oportunidade. |
| Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER & JONES, 2009) | Dimensão contextual | Interrupção no "equilíbrio" da organização e quebra de um monopólio. |
| | Conceito operacional | Imagem política |

**Fonte:** Elaboração do autor.

Na presente pesquisa, a análise estará permeada pelos conceitos de imagens e de empreendedores de políticas públicas, sem prejuízo das discussões dos temas acima elencados, quando estes se fizerem necessários à compreensão dos problemas de pesquisa. Também ressaltamos que a abordagem utilizada para políticas públicas é a da *policy process*, enquanto processo de construção de uma ação efetiva, em relação a determinada questão que, dentre outras, passa a ser considerada como relevante no contexto organizacional, em busca de resultados materiais concretos. A seguir, buscaremos analisar alguns conceitos necessários para a compreensão de nosso trabalho.

### 5.2.1. Políticas Públicas.

A discussão sobre políticas públicas, proposta por Souza (2006), trata o tema alinhando-se à ideia de que essas são a síntese do que o governo faz ou deixa de fazer, como e por que o governo faz ou deixa de fazer, bem como advogando que a "essência da política pública [está no] embate em torno de ideias e interesses" (SOUZA, 2002, p. 5). Ao resumir os diversos conceitos sobre o tema, a autora encontra um ponto de convergência entre eles que aponta para a complexidade sobre as ações de governo, qual seja,

> [...] as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores (SOUZA, 2002, p. 5).

A partir de uma síntese sobre os conceitos e abordagens de políticas públicas a autora propõe um esquema explicativo que define políticas públicas como: distinção entre o que o governo pretende fazer e o que faz; ação envolvendo vários níveis de governo e não restrito aos participantes formais, visto serem os informais também importantes; abrangente e não limitada a leis e regras; ação intencional, com objetivos a serem alcançados; com impactos no curto e longo prazo; e que envolve processos subsequentes após a decisão e proposição – implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2002). Para a autora, "pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no sumo ou curso dessas ações (variável dependente)" (SOUZA, 2006, p. 26).

É possível, também, compreender política pública como busca de respostas a objetivos específicos, refletindo um jogo de interesses, conforme define Marta Farah (2004), em seu estudo sobre gênero e políticas públicas. Essa perspectiva não contrapõe o caráter de "ação do Estado", advogado por Souza (2006) e reverberada por Sodré e Salamoni, que consideram políticas públicas como "instrumentos de intervenção estatal voltados para mitigar problemas ou contradições presentes nas diversas esferas da administração governamental" (SODRÉ; SALAMONI, 2016, p. 458).

Cabe ressaltar, não se contrapondo a definição anterior, que políticas públicas são também aquilo que Paulo Jannuzzi (2019) define como marco de um processo civilizatório, no qual o Estado se apropria de parte da riqueza produzida na nação em nome de atender o bem coletivo. Portanto, política pública não é, como advogam alguns, um mal necessário. Muito antes pelo contrário, como demonstra Jannuzzi (2019), é a ação do Estado no caminho de mitigar problemas sociais rumo a uma melhor distribuição não apenas da renda, mas também de benefícios sociais amplos e generalizantes. O autor defende, por exemplo, que nos últimos 25 anos (no Brasil), um conjunto de políticas públicas na área de transferência de renda, saúde, combate à pobreza, incremento do mercado de trabalho (geração de empregos formais), política de cotas, expansão do ensino superior (essa gerando também impactos econômicos imediatos – abertura de

novas estruturas educacionais, interiorização, contratação de professores, técnicos-administrativos etc.), atuou nos trilhos do que ele chama de marco civilizatório. É também, e cada vez com mais força, um processo de disputa de narrativas, onde há, no atual modelo neoliberal de discurso das forças políticas, sociais e midiáticas hegemônicas, um trabalho de deslegitimação das políticas públicas, tratadas como desnecessárias, ineficientes, abertas a práticas de corrupção etc., no que o autor chama de "terraplanismo midiático", no qual não há espaço para o debate plural e onde, não raras vezes, a produção de factoides e *fake news* balizam o discurso (JANNUZZI, 2019).

O ciclo de uma política pública[16] pode ser resumido, de acordo com a visão de Kingdon (2006a), a partir das seguintes etapas: estabelecimento de agenda; especificação de alternativas; escolha da alternativa a ser implementada e; implementação dessa escolha. O autor chama atenção para o fato de que o sucesso em uma das etapas não implica, automaticamente, no sucesso da próxima. Ao buscar explicar sucesso e fracasso, ele estabelece uma analogia com a seleção natural, mostrando que uma política surge a partir de ideias desordenadas, não raras vezes conflitantes, que vão gerando novas ideias, combinações e recombinações e que a imposição de critérios (viabilidade técnica, aderência aos valores dos atores envolvidos e antecipação de possíveis restrições) possibilita a definição das políticas viáveis e daquelas que deverão ser descartadas, no que pode ser compreendido como "um longo processo de 'amaciamento' do sistema" (KINGDON, 2006b, p. 232). Nesse caminho as ideias são importantes, por construírem alguns dos elementos centrais de uma política pública, a saber, argumentos, uso da razão e persuasão (FARIA, 2003).

Tais definições de políticas públicas, a nosso ver complementares e em diálogo com a realidade organizacional, estão voltadas para uma dimensão Estatal, numa percepção de políticas criadas e implementadas pelo Estado. Em que pese

[16] Não é objeto do presente trabalho uma discussão exaustiva sobre conceituação de políticas públicas. Cabe, no entanto, ressaltar a constatação de que o processo de políticas públicas engloba tanto as questões levantadas por Kingdon, quanto a etapa de avaliação de medidas adotadas após a definição da agenda e escolha das alternativas (ver: WU, Xun. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014). O ciclo de uma política pública engloba, portanto, a "definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação" (SOUZA, 2002, p. 8).

ser correta tal observação, não devemos desconsiderar que também numa dimensão micro, local, organizacional os elementos conceituais de políticas públicas estão presentes. As organizações, como a UFPel, constroem suas políticas de gestão, como a compra de alimentos aos RE's, por exemplo, e/ou políticas organizacionais, como o Projeto Político Pedagógico, a partir de processos onde ideias, ações, omissões, escolhas, disputas entre atores envolvidos e suas crenças, construção de narrativas e busca de construção de imagens de políticas públicas dão consecução a práticas de gestão ou ao abafamento de possibilidades de agir. Logo, embora as definições de políticas públicas aqui usadas versem sobre ações de governos e do Estado, é necessário leva-las em conta também no ambiente organizacional.

Nossa discussão parte da abordagem da *policy analysis*, enquanto esforço para compreender a inter-relação entre as instituições políticas, o processo de negociação política e os conteúdos da política (respectivamente, em conceituação consolidada no campo da ciência política, *polity*, *politics* e *policy*). Para tanto, nossa lente estará voltada à *policy*, tal como nos mostra Frey (2000), quanto aos aspectos empíricos e práticos de uma política pública em um ambiente organizacional, mesmo compreendendo que as dimensões institucionais e processuais influem e são influenciadas uma pelas outras tendo em vista que "não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente" (FREY, 2000, p. 217). Nossa escolha parte do pressuposto que,

> [...] se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos – os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores –, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos (FREY, 2000, p. 220-221).

Cabe destacar que para a percepção da "vida interna dos processos" é necessário a compreensão da ação dos *stakeholders* a partir de três perspectivas propostas por WU *et. al.* (2014): a primeira diz respeito a desafios e oportunidades trazidas pelo contexto organizacional (estrutura, mudanças, gestão de recursos e procedimentos administrativos); a segunda valoriza os aspectos técnicos da gestão, na busca de melhores benefícios para o maior grupo possível de pessoas,

o que implica em um pensamento analítico e sistemático “sobre as causas e consequências das questões de políticas, bem como sobre quais os prováveis resultados das várias opções de políticas disponíveis para se trabalhar” (WU *et. al.*, 2014, p. 25) e; a terceira, que enfoca a importância da política, numa perspectiva que adotamos no presente estudo de identificar os principais atores, compreendendo suas ideias, percepções, interesses, visões de mundo, suas interrelações, trocas políticas necessárias e acordos que facilitam a construção e implementação de agendas.

Instrumentalizando nossa opção, situaremos o estudo, dentro do ciclo das políticas públicas proposto por Frey (2000), na fase da “percepção e definição de problemas e *agenda-setting*”, momento em que, a despeito de um suposto objetivismo na gestão pública, o componente político e a importância dos indivíduos (suas crenças, ideias e percepção de mundo) são muito fortes. Esses são os momentos em que a ação prática de gestores públicos produz uma intervenção na realidade que é perceptível de maneira mais palpável, modificando aspectos visíveis da gestão. O autor defende a pertinência da subdivisão do agir público em fases parciais como possibilidade de melhor investigar “as constelações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase” (FREY, 2000, p. 226). Na fase inicial, a de percepção e definição de problemas, o que nos interessa é saber como uma questão é alçada a categoria de problema, dentre infindáveis questões passíveis de atenção no campo de ação política. Já no momento do estabelecimento de agenda (*agenda-setting*), atentaremos para a percepção de custos e benefícios das opções disponíveis ao tomador de decisões e para a inter-relação com atores relevantes à consolidação da perspectiva adotada na Universidade Federal de Pelotas em relação a alimentação oferecida em seus Restaurantes Escola.

### 5.2.2. O “problema” em políticas públicas.

Em nossa abordagem, a questão do problema em política pública não é afeita ao objetivismo que defende que o mesmo está posto *a priori*. Ao contrário, partimos do pressuposto que um problema apresentado à administração pública é

uma construção política e subjetiva, a partir de percepções e necessidades de indivíduos ou grupos que o definem e optam por agir ou omitir-se[17] frente a ele. A cada novo fator envolvido no problema, mais complexo ele se torna, em que pese possibilite uma nova oportunidade de abordagem quanto a sua solução.

Problema é também uma perspectiva instrumental, na medida em que a "escolha" do problema pressupõe uma intervenção que permita uma melhora, logo, podemos caracterizar o problema, em gestão pública, como uma situação que não nos satisfaz e que impõe a busca, criação e exame das ideias e possibilidades de solução (SUBIRATS, 2006).

> También podríamos considerar que los problemas fuesen las discrepancias entre aquello que es y aquello que nos gustaría que fuera. Los problemas serían, desde esta perspectiva, lo que separa la realidad de lo que desearíamos que fuera (SUBIRATS, 2006, p. 202).
>
> Nos inclinamos así, pues, por considerar los problemas como oportunidades de mejora, que una vez identificadas o definidas pueden poner em marcha la acción de los poderes públicos (Idem, p. 204).

Sendo assim, há que nos questionarmos sobre o motivo de os problemas surgirem como relevantes na visão dos gestores públicos, tendo em vista que a lista que se apresenta a eles tende a ser infindável e que a definição dos mesmos envolve questões políticas e subjetivas. Num esforço de buscar solucionar essa dúvida, Kingdon (2006b) atribui importância à forma como os gestores apropriam-se do problema. Uma possibilidade é através da análise de indicadores que podem mostrar situações, avaliar a magnitude delas, bem como indicar mudanças nas mesmas; outra forma de chamar a atenção dos tomadores de decisão é através de eventos focais, tais como crises, desastres ou experiências pessoais – nesses casos há necessidade de percepção de que o evento é um problema; por fim, Kingdon indica que o conhecimento de um problema pode ser levado à discussão dos gestores a partir do *feedback* proporcionado por programas existentes.

Outro aspecto relacionado à definição de problema em política pública diz respeito a transformação de situações percebidas em problemas propriamente

[17] Algumas explicações para a omissão frente a um problema podem estar na falta de recursos, inexistência de legislação que autorize a ação, falta de vontade política e falta de pressão por parte dos meios de comunicação e dos setores interessados (SUBIRATS, 2006).

ditos, que passam a demandar séria atenção dos tomadores de decisão. Tal transmutação de uma dada questão ocorre, na perspectiva teórica a que nos filiamos, através do estabelecimento de valores e comparações (Teoria dos Fluxos Múltiplos) e imagens sobre uma política (Teoria do Equilíbrio Pontuado).

Logo, uma questão adquire status de problema, na perspectiva aqui assumida de situação que desagrada e demanda uma solução, tanto porque valores importantes são colocados em cheque, quanto porque em comparação com outras organizações, a forma de lidar mostra-se insuficiente e, também, pela classificação que a questão recebe, onde ela é situada na agenda da administração como, por exemplo, os aspectos vinculados a mobilidade de portadores de necessidades especiais – ora a partir da abordagem propriamente de mobilidade urbana, ora de direitos civis ou de saúde pública (KINGDON, 2006b).

Nas perspectivas acima, atribui-se papel relevante aos empreendedores de políticas públicas, os quais embora não criem os problemas, agem destacando aspectos de uma determinada questão ao ponto de alçá-la à categoria de problema para o qual uma solução deve ser adotada. Esses atores buscam estruturar o debate, elaborar e circular ideias em relação a alternativas viáveis e dificultar a aceitação de alternativas concorrentes (CAPELA, 2016).

Como nos alerta Kingdon,

> [...] o reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas. As chances de uma dada proposta ou de um certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante (KINGDON, 2006b, p. 228).

Para o caso que estamos analisando, o problema posto implica a solução como possibilidade de melhora, tendo em vista as múltiplas implicações econômicas, sociais e para a saúde dos envolvidos, quando da escolha para aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar e orgânica.

### 5.2.3. Definição de agenda em políticas públicas

Por definição de agenda, podemos conceituar uma lista de questões, alçadas à condição de problemas, que recebem atenção da comunidade de política pública e de agentes governamentais, a partir da percepção que um assunto ganha status de questão pública afeita a atenção. Para sua compreensão é preciso o foco nos estágios iniciais de identificação de problema, avaliação de alternativas e construção de políticas viáveis à solução daquilo que precisa ser mudado (daquilo que é, para aquilo que os tomadores de decisão consideram que deve ser). É, ainda, um processo não linear, simultaneamente político e técnico e ocorrendo em uma rede de atores estatais e sociais complexa (WU *et. al.*, 2014).

A construção de uma agenda de política pública demonstra a percepção do poder público, em dado momento, sobre a necessidade de resolução de um problema (SUBIRATS, 2006). Ainda, agenda pode ser considerada como a "lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades" (KINGDON, 2006a, p. 222).

O estudo de agenda em políticas públicas, a partir da teoria e das definições aqui apresentadas, encontra-se na lógica desenvolvida para o estudo a ação estatal, de políticas públicas governamentais. Na nossa análise, tais definições também podem ser mobilizadas para a compreensão de processos que ocorrem no âmbito organizacional, em estruturas estatais, como as Universidades, nas quais os dispositivos legais podem ou não ser adaptados dentro de critérios como discricionaridade e autonomia. A alteração da política de aquisição de gêneros alimentícios para os RE's da UFPel transformou-se em agenda da gestão universitária a partir das percepções dos tomadores de decisão e dos demais atores envolvidos na administração da universidade e daqueles próximos a ela, que contribuíram para a alternativa de aquisições junto à agricultura familiar e a solução a partir do PAA.

A agenda está atrelada à intervenção de atores com capacidade de influenciar nas decisões dos gestores públicos buscando, através de estratégias de negociação, construção de apoios e alianças reivindicatórias, estabelecer um

consenso possível sobre determinado tema (KINGDON, 2006b). Esses *stakeholders* são movimentos sociais (como os da agricultura familiar), associações de interesse (como as cooperativas de comercialização de produtos agrícolas), empreendedores de políticas públicas e os próprios tomadores de decisão. Em termos de atuação, pode-se dizer que existem atores com maior visibilidade e outros invisíveis, os quais, na definição de Kingdon, atuam em níveis diferentes. Para o autor, os primeiros (presidente, ministros, reitores etc.) são responsáveis pela definição da agenda, enquanto os demais atuam na definição de alternativas viáveis à implementação das agendas.

Trazendo para o caso empírico em análise, temos que a agenda, definida pelo reitor e seus assessores próximos, representa a melhoria no serviço de alimentação dos RE's da UFPel, enquanto a alternativa viável mostrou-se àquela de aquisição de produtos da agricultura familiar, com ênfase aos orgânicos, através da intermediação de cooperativas de produtores familiares, utilizando-se da possibilidade trazida pela legislação federal (Programa de Aquisição de Alimentos). Dessa forma, utilizando as definições de WU *et. al.* (2014), o início interno da agenda ocorre pela identificação por parte do gestor de uma necessidade de qualificação da alimentação servida nos Restaurantes Escola da UFPel, enquanto a ação dos agentes externos à instituição contribuiu com a alternativa da agricultura familiar, orgânica e a partir de cooperativas de produtores.

Outro aspecto importante na construção de agendas encontra-se na esfera política, como por exemplo a mudança de governo que pode contribuir para a alteração das agendas "ao enfatizar as suas concepções dos problemas e suas propostas" (KINGDON, 2006b, p. 229), o que ocorre na UFPel em 2013. Wu *et. al.* percebem a importância dos governos em definir agendas, quando afirmam que "evidências empíricas mostraram que, em muitos casos, preocupações sobre certos problemas de políticas são na verdade criadas por membros do governo" (WU *et. al.*, 2014, p. 30).

Em nosso estudo, compreendemos que a agenda é resultado daquilo que Subirats (2006) denomina como resultado do papel ativo do organismo decisor. Significa dizer que gestores são importantes na impulsão ou reforço de determinada visão do problema, como também defendem Wu *et. al.*, ao lembrarem que os "os

gestores públicos estão em uma posição única para identificar as questões de políticas emergentes por meio dos programas que eles dirigem e das pessoas a quem eles servem" (WU *et. al.*, 2014, p. 22).

Em síntese, a definição de agenda prescinde de três elementos fundamentais: séria atenção por parte dos tomadores de decisão, definição do problema a ser atacado e ações de política pública destinadas a resolver tal problema. Nossa abordagem trata da percepção dos gestores da UFPel quanto ao impacto positivo que a mudança no sistema de compras de gêneros alimentícios aos RE's traria para a realidade social. Também, a partir da constatação de que a mudança proposta encontrava na legislação federal e nas ideias e percepções de mundo daqueles intimamente envolvidos na definição da agenda, uma perspectiva de viabilidade técnica e política.

### 5.2.4. Papel das ideias em políticas públicas – configuração de imagens.

Em consonância com as definições de problemas e agendas em políticas públicas, também as ideias precisam ser analisadas para uma melhor compreensão quanto à escolha de uma opção de ação administrativa em detrimento de outra(s). Essa é uma das discussões propostas por Kingdon (2006a) quando de seu questionamento sobre a ideia que encontra sua hora para impor-se. Como os problemas e a construção da agenda, também uma ideia é adotada por atores no campo político administrativo em dado tempo e cabe ao pesquisador compreender quais os motivos de ela ter sido alçada à perspectiva de aceitação e empenho de ação para concretizá-la.

Faria (2003), em sua jornada em busca de explicar as principais vertentes atuais no estudo de políticas públicas, dedica especial atenção à força das ideias para a melhor compreensão da área. Para ele, ideias, instrumentalização de dados e argumentos compõe a base do conhecimento que conformam políticas públicas e são cruciais para a formação de agenda. Também, para além de contribuírem para o aprendizado de políticas, as ideias estão presentes nas *advocacy coalitions* e, portanto, na perspectiva de análise de políticas públicas a partir da observação de interesses em disputa. Ideias, ao solidificarem o conjunto

de crenças políticas, contribuem para a conformação das coalizões de defesa, “cada uma consistindo de atores de uma variedade de instituições, governamentais e não governamentais, que compartilham um conjunto de *policy beliefs* e atuam dentro de um dado subsistema de políticas ou área setorial específica” (FARIA, 2003, p. 24).

Logo, ideias adquirem importância ímpar na configuração das agendas e alternativas à resolução dos problemas e podem ser definidas como entendimentos em relação a estes e suas soluções. Como advoga Faria (2003), ao enquadrar questões, dar sentido ao mundo e proporcionar soluções, as ideias constroem os interesses dos tomadores de decisão. A questão posta é compreender por que algumas ideias ganham relevância na agenda de políticas públicas e outras não, assim como por que algumas alternativas são consideradas e outras não.

Uma resposta possível encontra-se na perspectiva adotada pelo modelo do equilíbrio pontuado, no qual os autores consideram ideias como estratégias de gerenciamento de atenção e enquadramento de questões, através da combinação entre informações empíricas e apelo emocional, demonstração de relações de causalidade, mensurações, símbolos e eventos catalisadores de atenção. Todos esses aspectos contribuem para a percepção e ação em relação as soluções adequadas aos problemas. Portanto, a manipulação de ideias, no sentido de convencimento dos tomadores de decisão, remete a capacidade de empreendedores de políticas públicas de fazer determinados entendimentos sobre um tema sobressaírem em detrimento de outro (CAPELA, 2016).

Essa é uma questão fundamental para a compreensão da construção de uma agenda de política pública. As ideias defendidas pelos empreendedores de políticas públicas configuram uma imagem daquela política – não necessariamente a única, nem a melhor em termos de resultados possíveis. Os agentes interessados em determinado tema possuem interesse em como esse tema vai ser abordado – quais os argumentos utilizar e quais silenciar – e de que forma ele será narrado. Conforme descrito por Baumgartner e Jones (1993), a configuração de imagem em políticas públicas é uma ação de atores que tendem a buscar um monopólio dessas políticas, a partir do controle da narrativa sobre problemas, alternativas e soluções.

### 5.2.5. Janela de oportunidades.

Conforme percebido nesse trabalho, o surgimento (e/ou implementação) de uma política pública, resulta de um processo de disputa de ideias e percepções de mundo dos atores envolvidos na gestão. Se ideias surgem desordenadamente, como vimos, e vão constituindo-se como viáveis ou descartáveis a partir de um processo de “amaciamento”, também cabe destacar a importância da janela de oportunidade, momento em que a confluência entre ambiente político, alternativas possíveis e disposição dos tomadores de decisão cria o clima para a mudança de uma política e/ou a entrada na agenda de uma nova solução. Kingdon fala da conexão das três dinâmicas no campo da gestão – a dos problemas, das políticas públicas e do jogo político – afirmando ser o caso quando “um problema urgente demanda atenção, por exemplo, e uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução. Ou então um evento político, como a mudança de governo” (KINGDON, 2006b, p. 233).

Para que uma agenda de gestão (interesses dos administradores) se transforme em uma agenda de decisão (concretização desses interesses) é recomendável que as dinâmicas acima estejam postas – a identificação de um problema, de uma solução viável e a vontade política dos tomadores de decisão. É possível, por exemplo, que haja uma solução, como a valorização da produção agrícola orgânica e familiar, mas que não haja uma vontade política, em função, talvez, de os gestores serem representantes do agronegócio. Também é factível que haja um problema identificado, mas que sua (ou suas) soluções não tenham sido construídas como viáveis. Contudo, se um problema for identificado, as soluções estão postas e há vontade política de solucionar a questão, é bem provável que vejamos uma mudança de agenda.

Na definição de janela de oportunidade, um aspecto mostra-se relevante, qual seja, elas são raras e rápidas. Assim, para aproveitá-las é preciso que os atores envolvidos estejam preparados, preferencialmente, com soluções pré-construídas. Quando surge uma janela, raramente será possível a construção, a partir do zero, de uma solução, tendo em vista que tal tarefa demandaria tempo, discussões, envolvimento de posições diversas, busca de consensos, enfim, um processo de construção e deliberação quanto a melhor solução que demandaria

tanto esforço (e tempo) que, provavelmente, a janela teria se fechado. Por exemplo: como vimos, a ascensão de uma nova gestão, de um novo grupo político ao topo da cadeia decisória, tende a constituir-se uma janela de oportunidade para soluções já, minimamente, construídas. Contudo, gestões são passageiras e não há um longo período para a constituição de soluções – é desejável que os defensores de uma dada agenda já tenham claro as soluções para os problemas que lhes chamem a atenção.

Também há que se observar que o melhor aproveitamento de uma janela de oportunidade se dá quando uma solução encontra conexão ou com um problema ou com um evento político. No estudo proposto, a janela de oportunidades surge por fatores tais como: legislação federal amparando e incentivando compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar local; experiência acumulada por parte do tomador de decisão em relação a esse modelo de compras (quando Secretário Municipal de Educação de Pelotas); discussões e amadurecimento dos gestores ainda em um processo eleitoral; e assumpção de um grupo político vinculado a movimentos sociais de esquerda e aproximados com cooperativas agrícolas.

### 5.2.6. Atores envolvidos – o papel dos empreendedores.

Num contexto de disputa pela assumpção de determinado tema a agenda das gestões públicas, é importante dar atenção ao papel desempenhado pelos empreendedores de políticas públicas[18]. Agentes movidos por questões tais como preocupações com temas determinados, busca de benefícios a si, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de valores ou pela simples satisfação em participar do processo, essas pessoas mostram-se dispostas a investir tempo e recursos na promoção de políticas que lhes sejam favoráveis.

[18] Embora guarde similitude com os conceitos de Schumpeter em relação empreendedorismo e inovação, em especial quanto ao papel das ideias e a percepção de oportunidades de coloca-las em ação, o conceito de empreendedor de políticas públicas está relacionado mais à lógica da ação coletiva, a objetivos perseguidos por um grupo, a oportunidade de gratificação pessoal mediante a promoção de benefícios coletivos e a cooperação. A noção de empreendedor político diferencia-se do conceito Shumpeteriano “sobretudo, por não se relacionar, necessariamente, a processos de mudança. Empreendedores políticos podem atuar tanto no sentido da mudança quanto da estabilidade quando esta lhe interessa, mantendo privilégios, *status* ou outros recursos” (CAPELA, 2016, p. 488).

Agindo para “que uma a determinada circunstância ou evento se transforme em um problema” (SOUZA, 2002, p. 10), no sentido de promover o convencimento de que algo precisa ser feito, são eles políticos eleitos, funcionários públicos, lobistas, acadêmicos, jornalistas etc. (KINGDON, 2016b), que tem em comum o interesse na defesa de ideias, inovação e mudança nas políticas públicas, atuando tanto na promoção de suas percepções e ideias, quanto nos momentos chaves – as janelas de oportunidade. Reservar importância a ação de empreendedores de políticas públicas é dar espaço ao papel das ideias no campo de estudo sobre administração pública, percebendo os momentos pré-decisórios como significativos na definição de agenda e implementação de uma política pública (CAPELA, 2016).

Na literatura sobre formação de agenda, em especial nas teorias utilizadas no presente trabalho, tanto Baumgartner e Jones (1993), quanto Kingdon (2014) advogam pela importância dos empreendedores na consecução de ideias, responsáveis pela conexão de soluções à problemas – “o empreendedor tem como tarefa definir problemas e apresentar soluções consideradas adequadas” (CAPELA, 2016, p. 491). Na proposição dos primeiros, em sua Teoria do Equilíbrio Pontuado, o que salta aos olhos é a constatação de que empreendedores são responsáveis pela construção de imagens e monopólios de política. Para esses estudiosos, a tendência do sistema político é manter-se em equilíbrio, a partir a ação de empreendedores capazes de criar ideias, percepções e visões hegemônicas sobre determinado tema. Surge então um conjunto de entendimentos dominante sobre o assunto que dá forma a um monopólio de políticas.

A criação de tal monopólio representa a atuação de empreendedores no campo institucional. No entanto, outro importante espaço de ação destes atores está na dimensão simbólica – definição e disseminação de imagens de políticas – “visão compartilhada sobre símbolos, problemas, soluções e relações causais [prevalentes] a respeito de uma determinada política” (CAPELA, 2016, p. 492). Para a teoria aqui analisada, o trabalho dos empreendedores explica tanto a estabilidade do sistema, quanto sua ruptura (ou pontuação), na medida em que, por algum fator relacionado a mudanças de percepção de um tema, ou seja, pela alteração da imagem sobre o assunto, novos atores encontram espaço no até então equilíbrio do sistema, para alterá-lo.

> Quando uma questão ascende à agenda, o monopólio deixa de existir e o sistema torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público pode levar à introdução de novas ideias e de novos atores. As novas ideias e instituições tendem a permanecer ao longo do tempo, criando um novo estado de equilíbrio no sistema político que, após um período, tende a voltar à estabilidade (CAPELA, 2016, p. 492).

A visão de Baumgartner e Jones (1993) encontra entendimento similar em Kingdon (2014), na perspectiva de que aos empreendedores cabe a definição e redefinição de questões, a partir da valorização das ideias e da ação de convencimento (através da persuasão e manipulação) dos atores em relação a dada questão. Kingdon, no entanto, prefere abordar a capacidade de tais agentes em conectar fluxos, aproveitando janelas de oportunidade como momentos para fazer valer suas perspectivas – "na busca de seus objetivos, eles desempenham no sistema a função de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas, e forças políticas a propostas" (KINGDON, 2006b, p. 239).

> Com relação às propostas, os *entrepreneurs* são peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica da tomada de decisões. Eles escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. Eles circulam suas ideias como experimentos, exploram as reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e circulam as ideias novamente. Eles visam convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de políticas. O processo envolve anos de esforço (KINGDON, 2006b, p. 239).

Logo, empreendedores também podem ser considerados agentes facilitadores de introduções e mudanças nas políticas públicas (CAPELA, 2016). A partir da ação na formulação da agenda governamental, na consecução de mudanças rápidas nas mesmas, atuam seja na conexão dos "fluxos" de Kingdon, seja a partir da criação e manutenção de monopólios de políticas públicas, como definido da Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1993).

> O empreendedor, no modelo do equilíbrio pontuado, vincula-se à mudança de políticas públicas por meio da manipulação das ideias (a respeito de problemas e soluções) e das instituições. No modelo de múltiplos fluxos, manipula preferências dos formuladores de política, por meio da defesa de ideias a respeito de problemas e soluções. Em ambos os casos, o "senso de oportunidade" é fundamental ao empreendedor (CAPELA, 2016, p. 499)

Em seu estudo sobre biocombustíveis e a alternativa biodiesel no Brasil, Barcelos identifica grupos de interesse e indivíduos especialmente determinantes para a política de álcool combustível e à alternativa biodiesel, desde os primórdios do século XX – políticos e cientistas que demonstram como uma ideia é criada e gestada com paciência e persistência até que o momento ideal surja e ela possa alçar-se à condição de agenda viável[19] (BARCELOS, 2015). Dessa forma, resta demonstrado que não apenas a força de uma ideia é suficiente para a sua concretização em termos de política pública. É preciso também que haja pessoas com capacidade técnica e política, vontade, persistência e ação no sentido de influenciar os gestores públicos a "comprarem" suas ideias e soluções sobre determinado tema. A literatura (KINGDON, 2014; CAPELA, 2016) ressalta características comuns aos empreendedores e que estão presentes nas descobertas de Barcelos: habilidade de comunicação e negociação; perseverança; conhecimento técnico (*expertise*)[20]; capacidade de estabelecer conexões políticas; crédito perante os demais agentes do processo político; e paciência. Kingdon (2006b), lembra que tais qualidades refletem nas chances de uma questão chegar ao topo da agenda, o que foi comprovado no trabalho sobre biocombustíveis.

Como surfista à espera da onda ideal, empreendedores estão conscientes de que não possuem ingerência sobre a maioria dos eventos e sobre as estruturas. Entretanto, com suas ações, "podem antecipar oportunidades e tirar proveito destas" (CAPELA, 2016, p. 491). Não raras vezes, os empreendedores buscam por arenas políticas mais favoráveis para divulgação de seu entendimento

[19] Para uma melhor compreensão sobre o papel dos empreendedores na definição de agendas públicas ver: BARCELOS, Márcio**. Ideias, agendas e políticas públicas:** um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Outra pesquisa que demonstra a importância dos empreendedores é a desenvolvida por RODRIGUES NETO, Damasio Duval. **Formação de agenda em uma universidade pública**: a construção da questão das ações afirmativas. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Administração e Turismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2018.

[20] Embora não seja o objeto do presente trabalho, cabe destacar que empreendedores, por vezes, constituem o que Faria (2003) chama de comunidades epistêmicas. Como definido por Peter Haas, uma *networks of knowledge-based experts* (comunidade de especialistas baseada em conhecimento) tem por características: a racionalidade baseada em valores; compartilhamento de crenças acerca de dadas questões; partilha de uma noção de validade para avaliação e validação do conhecimento no domínio de sua especialidade e; práticas compartilhadas referentes a competência profissional dirigida a solução de problemas (HAAS, 1992).

sobre dada política, visto que espaços diferentes podem favorecer suas percepções e fortalecer sua atuação na definição de agendas.

Por vezes, os empreendedores de políticas são os próprios tomadores de decisão, como demonstra Capela, ao referir-se ao papel do então Ministro da Administração e Reforma do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso, o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira. Para a autora, “Bresser-Pereira assumiu claramente o papel de empreendedor, da maneira como as abordagens teóricas [...] definem esse ator: investindo recursos – tempo, energia, prestígio, reputação – em função de uma ideia” (CAPELA, 2016, p. 501).

Ao analisarmos a experiência universitária, uma prerrogativa constitucional contribui para a possibilidade de que os gestores se transformem em empreendedores – o Art. 207 da Carta Magna estabelece que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial. Assim, em que pese o caráter relativo de tal autonomia, em especial quanto à dependência financeira dessas instituições de ensino à esfera federal, há que percebermos a importância dos gestores locais não apenas na implementação de políticas, mas também na definição de agendas e na operacionalização de políticas públicas que tendem a um caráter vago e abrangente, “deixando detalhes cruciais para ser decididos por gestores públicos ou burocratas de nível de rua durante a implementação” (WU *et. al.*, 2014, p. 18). Os autores advogam que a clássica dicotomia entre política e administração se encontra em xeque, o que estabelece a necessidade “de expandir a definição dos papeis apropriados nas políticas públicas, que podem ser desempenhados pelos gestores públicos” (*Idem*).

> Cabe destacar, ainda, que o foco na ação do empreendedor revela que a ação individual é uma dimensão importante da produção de políticas públicas, principalmente considerando momentos de rápidas mudanças. Embora não sejam “super-heróis” (*titanic individuals*, como diz Kingdon), em diversas ocasiões é possível identificar um indivíduo em particular que se aproveita de um momento para tentar mudar uma política (CAPELA, 2016, p. 502).

Identificando algumas características que facilitariam a ação dos gestores públicos locais, Wu *et. al.* (2014) buscam valorizar o papel destes nos estágios do processo de políticas públicas, ao influenciarem desde a definição da

agenda até a avaliação das políticas pois atuam em um sistema político: 1) descentralizado, com delegação de funções aos níveis estaduais, municipais e organizacionais; 2) com governança colaborativa e em rede, por vezes em processos de baixo para cima; 3) e orientado para o cidadão, o que confere maior força aos órgãos públicos e aos responsáveis por eles. Para eles, "é mais provável que o envolvimento dos gestores públicos se espalhe através de vários estágios no processo de políticas" (WU *et. al.*, 2014, p. 19), evidenciando-se sua atuação na definição de agenda pela posição única para identificar questões emergentes a partir dos órgãos e programas que dirigem e de sua proximidade com os beneficiários de suas ações. Na formulação de políticas estes gestores tem a possibilidade de promover ideias e alternativas antes mesmo de que uma questão chegue à agenda dos níveis superiores de tomadores de decisão – um aspecto importante quanto da necessidade de empreendedores aproveitarem as, não raras vezes, curtas e escassas janelas de oportunidade. Ainda, para a tomada de decisão, os administradores locais possuem a capacidade de influenciar nas escolhas pela sua maior compreensão quanto ao critério de viabilidade administrativa de uma determinada ação (WU *et. al.*, 2014).

Para o estudo que propomos aqui, cabe também atentar para as competências necessárias aos *stakeholders*, segundo a perspectiva destes autores: na opção pela agricultura familiar e, quando possível, orgânica, a perspicácia política do grupo de gestão da UFPel se mostrou a partir do acúmulo de conhecimento e experiências no campo dos movimentos sociais, o que criou a necessária base de julgamento quanto a viabilidade da política adotada; uma segunda competência apontada pelos autores como necessária aos gestores é a capacidade analítica, aqui representada no diagnóstico quanto à alimentação dos restaurantes escola e a estratégia de qualifica-la a partir da agricultura local e da compra possível a partir do PAA, via cooperativas de pequenos agricultores; por fim, a experiência gerencial no estudo em tela aparece quando verificado o conhecimento adquirido pelo gestor em experiência prévia, junto à Secretaria Municipal de Educação do Município de Pelotas/RS, conforme apregoam os autores, advogando que a "experiência de gestão pode permitir que os gestores públicos exerçam maior influência na definição de agenda" (WU *et. al.*, 2014, p. 27).

## 6. Metodologia.

Do ponto de vista metodológico nossa investigação se dá a partir de um estudo de caso, “estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade” (YIN, 2001, p. 32) e que “se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente, [buscando o] exame detalhado de um ambiente” (GODOY, 1995, p. 25; TRIVIÑOS, 1987, p. 133). Por sua vez, Yin (2001) identifica em estudos de caso um esforço que contribui para a compreensão de fenômenos individuais, sociais e políticos, e que é realizável a partir da observação direta e uso sistemático de entrevistas. Esse autor vê importante utilidade na estratégia de pesquisa a partir de estudo de caso, em especial, quanto a pergunta do investigador é “uma questão do tipo ‘como’ ou ‘por que’, sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle” (YIN, 2011, p. 28). Ainda cabe “lembrar que no estudo de caso qualitativo, onde nem as hipóteses nem os esquemas de inquisição estão aprioristicamente estabelecidos, a complexidade do exame aumenta à medida que se aprofunda no assunto” (TRIVIÑOS, 1987, p. 134).

Nossa dissertação é um esforço de analisar um dado fenômeno (condições que levaram a escolha do PAA como possibilidade de compras na UFPel) em seu contexto (gestão de uma Universidade Pública Federal), a partir de uma situação única (o momento em que a escolha fora realizada pelo tomador de decisão) e que encontra suporte em proposições teóricas que possibilitam a análise dos dados obtidos, caracterizando-se como um estudo de caso, na perspectiva dos autores acima.

A opção por investigar e descrever esse processo de tomada de decisão, no ambiente organizacional da Universidade Federal de Pelotas, resultou da constatação de que não existe uma discussão referente ao tema na literatura, bem como pela importância de estudar ações desenvolvidas por uma instituição de ensino pública federal do tamanho, importância e relevância para a sociedade brasileira e, em especial, para a região onde está inserida.

Ainda seria possível caracterizar o presente esforço a partir de um paradigma interpretativo. Lima (2011), ao buscar compreender o que chama de

arenas paradigmáticas, apoia-se em Myers (1997) para defender que o paradigma interpretativo é um dos três mais importantes da epistemologia de pesquisa atual em administração (os outros dois seriam o positivista e o crítico). Na visão desse autor “no paradigma interpretativo, a pressuposição central é que o acesso a uma realidade (dada ou socialmente construída) ocorre apenas por meio de construções sociais, como a linguagem, a consciência e os sentidos compartilhados” (LIMA, 2011, p. 203), assim seria necessário dar voz às percepções dos sujeitos e aos sentidos que as pessoas atribuem aos fenômenos. O foco dar-se-ia na complexidade da produção de sentidos e no contexto criado a partir das relações e instituições humanas e o esforço estaria em compreender como grupos e indivíduos criam e disseminam tais sentidos (LIMA, 2011).

Logo, verifica-se o presente como um estudo qualitativo. Como discorre Günther (2006), o estudo de caso é o ponto de partida de pesquisas qualitativas e nestas, na visão de Kardorff e Steinke (2000), citado pelo autor, “a realidade social é vista como construção e atribuição social de significados”, o caráter processual e reflexivo é enfatizado e “as condições ‘objetivas’ de vida tornam-se relevantes por meio de significados subjetivos” (GUNTHER, 2006, p. 202). Lima alerta que, nesse modelo de pesquisa, a análise de dados busca a essência dos fenômenos a partir do contexto de ocorrência dos mesmos (LIMA, 2011, p. 205). Para Mansano (2014) na pesquisa qualitativa, ao invés de buscar generalizações, padronizações, quantificações e índices, há a necessidade de se “problematizar os acontecimentos em sua emergência histórica, atentando para sua singularidade e para o delineamento de novas realidades sociais” (MANSANO, 2014, p. 120). Também Bardin (2011) lembra da validade de estudos qualitativos para deduções específicas e não para inferências gerais.

Alonso busca uma síntese dos pressupostos contidos em metodologias qualitativas, a saber:

> Impossibilidade de isolar os fenômenos sociais para realizar um experimento; ciências sociais são autoinfluentes: o ‘objeto’ é dotado de intencionalidade e altera a conduta na presença do observador; relação sujeito-sujeito: ciências sociais estudam objetos que pensam a si mesmos (sujeitos ativos, não objetos passivos); e dupla hermenêutica: cientista social interpreta a interpretação que os sujeitos produzem de sua prática (ALONSO, 2016, p. 9),

bem como delimita três principais métodos qualitativos, de acordo com o objetivo da pesquisa: estudos de interações cotidianas; estudos de experiências, valores e atitudes; e estudos de estruturas e processos (ALONSO, 2016, p. 9). O foco do presente trabalho afilia-se ao segundo método, na medida em que busca analisar a trajetória que levou a escolha de uma dada política em um determinado tempo, a partir de opções de empreendedores de políticas públicas e de suas ideias, crenças e percepções de mundo que conformaram a imagem de política a ser implementada.

Entendendo-o como cadeia de eventos entre os antecedentes e o resultado, enquanto construção de política pública, a ênfase nos momentos pré-decisórios será valorizada no estudo como uma das formas de trazer à luz acontecimentos que tendem a ficar subsumidos quando da implantação de uma política, tais como discussões, debates, disputas ideológicas, enfim, aspectos não tangíveis de uma política pública.

Dessa forma, para traçar um panorama sobre o tema, foram realizadas 14 (quatorze) entrevistas, destacadas no anexo II da dissertação: com a equipe diretiva da Universidade Federal de Pelotas (do período estudado); com operacionalizadores da política de alimentação estudantil da universidade (gerentes do restaurante escola e da Fundação de Apoio Universitário); com órgãos de assessoramento técnico e; com fornecedores dos gêneros alimentícios, em especial as equipes envolvidas nas cooperativas que aderiram ao PAA na UFPel. A opção que tomamos, a partir do diálogo com os entrevistados, é a de manter o nome e a função dos mesmos, quando citados na dissertação. Nossa escolha resulta da perspectiva adotada na pesquisa de que, no processo de tomada de decisão, as pessoas envolvidas têm importância tanto quanto as instituições e os ditames legais.

Focar nas entrevistas reveste-se de suma importância tendo em vista que, ao longo da pesquisa, não encontramos suporte documental que permita uma compreensão ampla sobre a tomada de decisão e a implantação da política pública em análise.

A inexistência de documentação parece dever-se ao fato de que, na Universidade Federal de Pelotas, desde o ano de 2009, a gestão dos restaurantes

escola fora feita a partir de convênio assinado com a Fundação de Apoio Universitário (FAU). O instrumento de formalização do Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola (PIRES), previa que, dentre outras atividades, a contratação de trabalhadores e as compras de insumos aos restaurantes deveriam ser feitas pela FAU, mediante repasse regular de recursos por parte da universidade. Em contatos com a Fundação, não se obteve documentação que verse sobre a migração de compras para o previsto no PAA. Também no processo administrativo de institucionalização do PIRES não há documentos que apontem caminhos para responder às demandas do presente estudo. Em caráter complementar, também buscamos informações nas notícias veiculadas pela UFPel em seu site oficial.

Nas entrevistas buscamos verificar as impressões sobre os diversos aspectos envolvidos na construção da alternativa compras via Programa de Aquisição de Alimentos para os restaurantes escola da UFPel. Ressalte-se a importância desse método de pesquisa frente ao objetivo do presente trabalho, pois a entrevista é produtiva no sentido de captar ideias, percepções de mundo e interesses que permeiam as ações dos entrevistados, conforme a proposição de Gaskell quanto ao objetivo das mesmas, quais sejam, proporcionar a "compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos sociais específicos" (GASKELL, 2008, p. 65).

Pelo exposto, são as entrevistas o ponto forte na análise dos resultados. Entendidas como uma conversa "cujo objetivo é obter, recuperar e registrar as experiências de vida guardadas na memória das pessoas" (LIMA, 2016, p. 26), bem como captar experiências, valores e motivações dos entrevistados, escolhidos a partir de critérios e interesses pautados no tema investigado (LIMA, 2016). A análise deu-se a partir de entrevistas individuais semiestruturadas, compreendidas como aquelas em que o roteiro abrange tópicos diversos apresentados ao entrevistado mediante questões abertas, bem como a partir de questões direcionadas com o intuito de testar hipóteses de pesquisa. Também compreendidas como entrevistas em profundidade, indicadas para estudos exploratórios em que percepções e conceitos dos sujeitos importam e nas quais teorias e pressupostos do investigador perscrutam os pontos de vista subjetivos do

entrevistado a partir da exploração de um tema, aprofundando-o conforme descortinam-se os processos, o passado do entrevistado, problemas, padrões de comportamento etc.

Nas palavras de Lima (2016) entrevistas semiestruturadas pressupõe a existência de um roteiro, com um número de questões principais e específicas ordenadas, mas com a liberdade de inclusão de outras questões que se mostrem necessárias a partir do relato dos entrevistados. Esse modelo de entrevista permite a livre manifestação do respondente, em que pese a necessidade de que o entrevistador conduza o diálogo a partir de um roteiro prévio, o qual serve de guia e deve cobrir todas as questões previstas e necessárias a uma resposta satisfatória à questão de pesquisa (LIMA, 2016).

Sendo o foco da pesquisa o momento de construção da tomada de decisão sobre uma política pública no contexto organizacional para a compreensão da construção de compras institucionais para os restaurantes escola a partir do PAA, os pressupostos teóricos usados para a construção das entrevistas são aqueles sobre imagens de políticas públicas e empreendedores de políticas públicas, conceitos discutidos a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993) e da Teoria dos Fluxos Múltiplos (KINGDON, 2014).

Para alcançar as respostas necessárias a solução das questões da presente dissertação, as entrevistas foram realizadas com base em quatro grupos: no primeiro tratamos do foco organizacional, no qual buscamos respostas com a gestão da universidade em 2014, entrevistando o Reitor, o Pró-Reitor Administrativo e a Pró-Reitora de Assuntos Estudantis; o segundo foco de informações foi o dos executores da política em questão, a partir de informações coletadas junto a Fundação de Apoio Universitário e a gerência do projeto PIRES, momento em que entrevistamos o Presidente da FAU e dois gerentes do referido projeto; o terceiro grupo focal esteve centrado em dois órgãos de assessoramento dos produtores rurais e suas cooperativas, quanto ouvimos depoimentos de dois extensionistas rurais da EMATER-RS, da coordenadora da Unidade de Cooperativismo do mesmo órgão, dois engenheiros agrônomos vinculados ao CAPA e da coordenadora desse órgão; o terceiro foco foi o dos movimentos sociais,

quando ouvimos atores relacionados a cooperativas de produtores agrícolas da região, através dos depoimentos dos presidentes da COOPAMB e da CAFSUL.

Cabe destacar que todos os depoentes são tratados em nosso estudo pelo nome e cargo que ocupavam à época em que nosso estudo se restringe. Três entrevistados preferiram ser identificados apenas pelo cargo, o que fizemos no texto. As entrevistas foram realizadas e gravadas de forma remota, através do uso do aplicativo de vídeo chamada *google meet*. Por esse motivo, as autorizações de uso do conteúdo das entrevistas, bem como do uso ou não do nome do depoente foram dadas de forma verbal e encontram-se também gravadas. Dois extensionistas rurais da EMATER-RS e o presidente da COOPAMB preferiram contribuir a partir de entrevista presencial, respectivamente na sede do órgão extensionista e na residência do presidente. Ambas foram gravadas com as devidas autorizações.

O critério de escolha quanto ao número de entrevistas foi o da saturação, quando a partir do material coletado, entendeu-se que os elementos necessários à compreensão do tema e a resposta ao problema de pesquisa foram elencados. Do ponto de vista das cooperativas, buscamos contato com as quatro principais fornecedoras à época: duas delas concederam entrevista e outras duas, por motivos que nos fogem no momento, preferiram não se manifestar. Mesmo assim, entendemos que o conjunto de entrevistados abarcou o tema proposto na dissertação de forma satisfatória e que o critério da saturação supriu as expectativas da pesquisa.

Essa é a visão proposta por Lima, que define a necessidade de identificar o “momento a partir do qual informação obtida por meio de uma nova entrevista começa a repetir informação já obtida (‘efeito redundância’)” (LIMA, 2016, p. 38) e por Gaskell, para quem,

> [...] representações de um tema de interesse comum, ou de pessoas em um meio social específico são, em parte, compartilhadas. Isto pode ser visto em uma série de entrevistas. As primeiras são cheias de surpresas. As diferenças entre as narrativas são chocantes e, às vezes, ficamos imaginando se há ali algumas semelhanças. Contudo, temas comuns começam a aparecer, e progressivamente sente-se uma confiança crescente na compreensão emergente do fenômeno. A certa altura, o pesquisador se dá conta que não aparecerão novas surpresas ou

> percepções. Nesse ponto [...] se a avaliação do fenômeno é corroborada, é um sinal de que é tempo de parar (GASKELL, 2008, p. 71).

Tendo em vista a análise qualitativa do estudo, nas palavras de Mansano, realizadas pelo contato, acolhimento e elaboração de experiências em que, tanto pesquisadores quanto entrevistados participam do processo de elaboração e reelaboração das questões (MANSANO, 2014), justifica-se o caráter semiestruturado das entrevistas. Ao longo dos depoimentos verificou-se que o roteiro de entrevistas (Anexo I) cumpriu seu papel e possibilitou, para além da compreensão das questões elencadas, a possibilidade de que todos os depoentes expressassem ideias e percepções sobre o processo analisado de forma espontânea.

Para as entrevistas, dividimos o roteiro em três momentos que dão conta de abranger o tema e seus aspectos principais – compreender a importância dos empreendedores e tomadores de decisão e das imagens construídas no processo de escolha quanto a adesão e implementação do PAA. O primeiro trata de questões individuas vinculando o entrevistado ao tema da pesquisa, buscando valorizar suas ideias, crenças e percepções de mundo; o segundo eixo das entrevistas buscou dar conta do papel dos empreendedores de políticas públicas na construção da agenda e; o terceiro eixo está composto de questões relativas a imagens de políticas públicas.

Para analisar o material empírico, a discussão foi feita a partir da técnica análise de conteúdo[21], conforme indicada por Triviños (1987), citando Bardin, como aquela que se "presta para o estudo 'das motivações, atitudes, valores, crenças, tendências' e, acrescentamos nós, para o desvendar das ideologias que podem existir nos dispositivos legais, princípios, diretrizes etc., que, à simples vista, não se apresentam com a devida clareza" (TRIVIÑOS, 1987, p. 159-160). Conforme Bardin, citando A. L. George (1959), "a análise de conteúdo é utilizada como um

[21] Embora não desconsideremos que tal abordagem é prioritariamente indicada para uso em documentos e séries documentais, apoiamo-nos em Bauer, que a defende para o estudo de entrevistas. Segundo esse autor, a "AC trabalha tradicionalmente com materiais textuais escritos" e há "dois tipos de textos: textos que são construídos no processo de pesquisa, tais como transcrições de entrevista e protocolos de observação; e textos que já foram produzidos para outras finalidades quaisquer, como jornais ou memorandos de corporações" (BAUER, 2008, p. 195).

instrumento de diagnóstico, de modo a que se possam levar a cabo inferências específicas ou interpretações causais sobre um dado aspecto da orientação comportamental do locutor" (BARDIN, 2011, p. 144), proporcionando informações suplementares ao leitor crítico de uma mensagem.

Esse instrumento nos parece útil na medida em que foca nas comunicações e no conteúdo das mensagens compartilhadas, possibilita a inferência tanto a partir do conteúdo das mensagens, quanto de premissas que surgem dos dados constitutivos das mensagens. Triviños dedica especial atenção ao fato de que a técnica só é efetiva caso o pesquisador possua uma clareza teórica sobre o fenômeno analisado. Também cabe ao pesquisador ir além do conteúdo manifesto do material de pesquisa (entrevistas, documentação, produção acadêmica sobre o tema, notícias etc.), explorando o conteúdo latente para descobrir ideologias, percepções e visões de mundo. Baseando-se nas definições de Bardin, delimita a técnica em três etapas: pré-análise, referente a organização do material e "especificação do campo no qual os pesquisadores deviam fixar sua atenção" (TRIVIÑOS, 1987, p. 161); descrição analítica, momento de estudo detalhado sobre o material coletado, tendo por base as hipóteses e o referencial teórico adotados, em que a codificação, classificação e categorização indicam um quadro referencial para o trabalho; e a fase da interpretação referencial, partindo da reflexão, intuição, embasamento em elementos empíricos e do estabelecimento de relações.

O segundo momento da análise de conteúdo, discutido por Bardin, é aquele da codificação, em que a descoberta do como aconteceu (a partir da técnica) joga luz ao por que aconteceu (a partir da teoria). A análise temática perpassa por descobrir os sentidos "que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o trabalho analítico escolhido" (BARDIN, 2011, p. 135). O autor aponta para a importância de verificar-se, tanto na análise documental, quanto em entrevistas, a presença de termos significativos à compreensão do objeto analisado, sua frequência[22] e, mesmo, ausências de elementos que se espera encontrar num dado discurso.

[22] Bardin identifica a frequência como a medida mais usada. Para ele, a "aparição de um item de sentido ou de expressão será tanto mais significativa [...] quanto mais esta frequência se repetir"

> Em conclusão, pode dizer-se que o que caracteriza a análise qualitativa é o fato de a inferência – sempre que é realizada – ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem etc.!), e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual (BARDIN, 2011, p. 146)

Por fim, para falar da terceira fase da análise de conteúdo, Bardin conceitua categorias como grupos de elementos que são agrupados em um título genérico por conta de suas características comuns. A categorização pode ser feita a partir de critérios semânticos (categorias temáticas), sintáticos, léxicos (atribuição de sentido aos termos) e expressivos (BARDIN, 2011, p. 147) e ocorre tanto a partir de um sistema de categorias estabelecido, a partir das teorias utilizadas e dos objetivos de trabalho, no qual os elementos são distribuídos em "caixas", quanto a partir de um sistema categórico criado ao fim, no qual os elementos encontrados durante a pesquisa é que vão formar o título conceitual de cada categoria (BARDIN, 2011, p. 149).

Partindo da pré-análise, codificação e categorização, Bardin considera possível a realização de inferências que capacitam o "leitor crítico" a extrair informações suplementares dos discursos contidos em documentos e narrativas. Para ele inferência é um termo de moda que designa a indução, a partir dos fatos, e que possibilita a investigação das "causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência ou indicadores; referências no texto)" (BARDIN, 2011, p. 169). Para tal, o autor alerta quanto a necessidade de prestarmos atenção aos elementos constitutivos da comunicação, a saber: o emissor (quando podemos crer que a mensagem exprime e representa o emissor); o receptor (quando podemos crer que a mensagem diz respeito a tentativa de cercar o receptor); a mensagem (aquilo que está sendo dito); o código (elementos formais, tais como, arsenal de palavras, tamanho das frases, figuras retóricas etc.); significação (mitos, símbolos, valores etc.); e o médium (suporte material do código). Ressalte-se que inferências não caracterizam necessariamente generalizações quantificáveis – de fato, "a entrevista qualitativa não tem a pretensão de generalização estatística" (LIMA,

(BARDIN, 2011, p. 139), embora alerte para o fato de que a presença (ou ausência) podem constituir um indicador tanto (ou mais) frutífero que a própria frequência. Outros aspectos relevantes apontados por ele dizem respeito a ordem de aparição, intensidade e a coocorrência de unidades de registro em dado discurso.

2016, p. 3) e serve como caminho para a compreensão do objeto estudado a partir da percepção dos atores envolvidos no tema.

Num esforço de síntese, Bauer busca agrupar algumas das conceituações sobre análise de conteúdo, bem como seus autores, como destacado no quadro a seguir:

**Quadro 4:** Definições de análise de conteúdo

- A semântica estatística do **discurso político** (Kaplan, 1943, p. 230)
- A técnica de pesquisa para a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação (Berelson, 1952, p. 18)
- Toda técnica para fazer inferências através da **identificação objetiva e sistemática de características específicas de mensagens** (Holsti, 1969, p. 14)
- Processamento da informação em que no **conteúdo da comunicação é transformado, através da aplicação objetiva e sistemática de regras de categorização** (Paisley, 1969)
- Uma técnica de pesquisa para **produzir inferências** replicáveis e práticas partindo dos dados em direção a seu contexto (Krippendorff, 1980, p. 21)
- Uma metodologia de pesquisa que utiliza um conjunto de procedimentos para **produzir inferências** válidas de um texto. **Essas inferências são sobre emissores, a própria mensagem, ou a audiência da mensagem** (Weber, 1985, p. 9)

**Fonte:** Adaptado de Bauer (2008, p. 192) – grifos do pesquisador.

Logo, utilizar a análise de conteúdo, na presente pesquisa, contribuiu para uma compreensão ampliada e, na medida do possível, totalizante do processo que levou a administração da universidade a aderir a política pública de compras governamentais via PAA. Para além dos elementos formais (adequação à legislação, estabelecimento de convênios e protocolos de compra) ou da avaliação de resultados (ao que não nos propomos nesse momento), o que pretendemos inferir a partir das entrevistas, complementadas pela análise documental e do noticiário, é qual a relevância da imagem de política pública e como ela fora criada pelos empreendedores a ponto de levar o tomador de decisão a assumir uma política que não existia na instituição até aquele momento.

## 7. Discussão de resultados: atores e suas ideias na conformação da agenda de compras via PAA na UFPel.

Ao começarmos nossa investigação e análise do processo que levou a Universidade Federal de Pelotas a aderir ao Programa de Aquisição de Alimentos, como forma de suprir a necessidade de gêneros alimentícios aos restaurantes escola da instituição, nossa primeira motivação foi a percepção empírica, que tínhamos, de que gestão pública é feita a partir das escolhas dos gestores em relação ao que fazer e ao que não fazer. Não se trata, por óbvio, de considerar esse processo de escolhas como algo simples, mas sim como um emaranhado de ações complexas que apontam as possibilidades e entraves às opções dos gestores, conforme aponta a literatura que suporta nosso estudo e os achados que discutiremos a seguir.

Sendo assim, gerir impacta no órgão comandado e na sociedade ao seu entorno a partir não apenas das adequações legais necessárias à administração, mas, sobremaneira, a partir da ideologia por trás do grupo de gestão no poder. A possibilidade de aprofundar uma discussão sobre a relevância de ideias, crenças e percepções de mundo no cotidiano decisório de um órgão público do tamanho e importância da UFPel, prestando especial atenção ao papel das pessoas nos processos decisórios, levou à consecução da presente pesquisa.

Para responder ao objetivo principal de nosso estudo que é investigar e analisar como se deu o processo de construção da alternativa de compras via PAA enquanto política institucional da universidade, focamos em compreender a relevância das visões de mundo dos *stakeholders* para a construção da política em análise; identificar os interesses em jogo e como eles atuaram como alavanca e/ou entrave a construção da política; perceber os motivos que levaram a possibilidade de adesão ao PAA chamar atenção e ganhar relevância no âmbito da UFPel e; ao fim**,** verificar a importância do diálogo e da inclusão de novos atores, internos à instituição e externos a ela, na construção de alternativas que redundem em uma participação proativa da universidade no desenvolvimento social e econômico da região em que está inserida.

Para a resolução da questão de “como se deu o processo de construção da alternativa de compras via PAA enquanto política institucional da universidade?”,

buscamos entender quem foram os atores e quais suas visões de mundo? Qual a relevância das visões de mundo dos *stakeholders*? Quais interesses estavam em jogo? Como a adesão ao PAA chamou atenção e ganhou relevância no âmbito da UFPel? Houve conflito de interesses durante esse processo?

A partir de um conjunto de depoimentos com interlocutores envolvidos na tomada de decisão quanto ao PAA como alternativa, tais questões foram sendo elucidadas e foi possível atender ao objetivo inicial de nosso estudo. A possibilidade de dialogarmos com atores institucionais e da sociedade civil mostrou-se produtiva para compreender a importância do diálogo entre Estado e sociedade para a definição e consecução de políticas públicas. Também atentamos para que as entrevistas ocorressem junto a um conjunto significativo de envolvidos no processo analisado, motivo pelo qual dialogamos com quatro grupos, conforme explicitado na metodologia.

Um entrave encontrado na pesquisa foi a inexistência de fonte documental capaz de contribuir para a compreensão do momento da tomada de decisão por parte da Administração da UFPel. Não encontramos memorandos, ofícios, atas e processos que respondessem às questões de nossa pesquisa. O processo referente ao Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola, operacionalizado pela FAU, não apresenta a discussão sobre a transição no modelo de compras, atendo-se apenas a questões técnicas e quantitativos de serviço a serem ofertados. Por esse motivo, a forte privilegiada de estudo em nosso esforço foi a entrevista em busca das percepções, ideias e concepções de mundo dos atores envolvidos e responsáveis pela tomada de decisão.

O que verificamos, a partir da técnica da análise de conteúdo, com enfoque na frequência das mensagens e do contexto histórico em que elas se situavam, contribuiu para uma compreensão ampliada e, na medida do possível, totalizante do processo que levou a administração da universidade a aderir a política pública de compras governamentais via PAA. Para além dos elementos formais (adequação à legislação, estabelecimento de convênios e protocolos de compra) ou da avaliação de resultados (ao que não nos propomos nesse momento), o que conseguimos inferir foi a relevância da imagem de política pública

e como ela fora criada pelos empreendedores a ponto de levar o tomador de decisão a assumir uma política que não existia na instituição até aquele momento.

Objetivando compreender como se deu o processo de construção da alternativa de compras via PAA enquanto política institucional da Universidade Federal de Pelotas, buscamos na Teoria do Equilíbrio Pontuado e na Teoria dos Fluxos Múltiplos o alicerce teórico a orientar nossa investigação. Dos autores utilizados na presente dissertação (Kingdon, 2014; Baumgartner e Jones, 1993) focamos em suas contribuições para compreendermos o papel das ideias, crenças e concepções de mundo na conformação de imagens de políticas públicas e sua transformação em política pública concretizada no contexto organizacional da UFPel. Assim, dedicamos especial atenção a atuação dos *stakeholders* durante o processo analisado – aqui compreendidos como atores com influência no processo decisório. Dentre esse conjunto de atores, observamos o papel dos empreendedores de políticas públicas, pessoas que se mostram dispostas a investir tempo e recursos na promoção de políticas que sejam de seu interesse.

Em busca da resposta sobre a importância das visões de mundo dos *stakeholders* para a construção da política pública em análise, no contexto organizacional, bem como identificar os motivos que levaram a possibilidade de adesão ao PAA chamar atenção e ganhar relevância no âmbito da UFPel (objetivos complementares do estudo) e para uma compreensão abrangente do papel das ideias na tomada de decisão, passaremos a seguir a pontuar os aspectos mais relevantes e recorrentes nas falas dos depoentes que contribuíram para a consecução do processo de compras institucionais da UFPel, via cooperativas da agricultura familiar, com foco na busca de produtos orgânicos, sempre que possível.

Uma característica visível, que está presente na fala dos 14 depoentes, diz respeito à vinculação de ambos aos movimentos sociais, estudantis e vinculados à terra. Em maior ou menor grau, todos demonstraram possuir uma trajetória de vida em diálogo com questões relevantes de nosso estudo: participação social, cooperativismo, agricultura familiar, agroecologia e ativismo político-social. É o caso, por exemplo, do Pró-Reitor Administrativo, dirigente sindical e militante de partido político do campo da esquerda, com o entendimento que,

> [...] para falar nisso [aquisição de alimentos junto à agricultura familiar, via PAA], a gente tem que falar um pouco da constituição da nossa gestão. Das pessoas que faziam parte da nossa gestão. Essas pessoas tem um histórico de participação em movimentos sociais e em sindicatos que remonta lá nos anos 80, pós o período da ditadura militar (informação verbal)[23].

Por outro lado, há nas falas, a compreensão de que produção familiar, orgânica e agroecologia são, também, uma forma de organização social em movimentos organizados, conforme defende o engenheiro agrônomo Germano Pollnow.

> Eu sou oriundo de filhos de agricultores familiares e trabalhei durante toda a minha graduação e estágios com temas relacionados à agricultura familiar [...]. Fazendo essa associação, também, com a questão de movimento social e alimentos orgânicos, uma grande parte da produção de alimentos orgânicos no Brasil é produzido pela agricultura familiar. E, aí, dentro da perspectiva do que eu trabalho, do que eu entendo e do que eu vivencio em casa também, porque meus pais são produtores, além de familiares, produtores agroecológicos, é agroecologia como movimento social (informação verbal)[24].

Como pretendemos compreender o papel que as ideias, crenças e percepções de mundo dos interlocutores principais quanto à adesão da UFPel ao PAA, passaremos a análise das mesmas a partir das entrevistas coletadas.

## 7.1 – A força das Ideias.

No contexto organizacional estudado, partimos da perspectiva de que gestores, operacionalizadores da política pública em análise, órgãos de assessoramento dos produtores e os próprios, a partir de suas cooperativas, possuem relevância no processo de tomada de decisão. O foco da análise não foi estabelecer gradação do nível de importância de cada ator no processo da construção da agenda de compras via PAA. O ordenamento dos depoimentos a seguir segue, assim, um desenvolvimento com base nos conceitos analíticos adotados e não por ordem de maior ou menor relevância dos atores envolvidos.

[23] Entrevista concedida ao autor pelo Pró-Reitor Administrativo da UFPel, Antônio Carlos de Freitas Cleff, em 23 de junho de 2021.

[24] Entrevista concedida ao autor pelo engenheiro agrônomo do CAPA, Germano Pollnow, em 15 de junho de 2021.

Junto à gestão da universidade, na perspectiva revelada pelo Reitor da UFPel (Gestão 2013-2016)[25], Prof. Mauro Del Pino, aparece com ênfase a articulação do processo de compras da agricultura familiar como uma questão social, política, econômica e pedagógica. Social na medida em que a inversão de recursos públicos junto a pequenas propriedades rurais permitiu um incremento de renda àquelas famílias o que resulta em perspectivas de melhora de vida sem a necessidade de, eventualmente, ter de deixar a agricultura em busca de novas perspectivas na cidade. Também na medida em que promoveu a valorização da atividade rural. Política, pois na visão do Reitor o uso de recursos públicos é uma definição política e a legislação do PAA criou as condições para que um volume importante de recursos fosse destinado à agricultura familiar. Reveste-se em uma questão econômica por que aquilo que resulta da escolha política e impacta no social é, efetivamente, o uso de valores financeiros para compra de insumos aos restaurantes e tais valores passam a integrar a cadeia econômica local, de forma descentralizada, deixando de estar concentrado nas mãos de grandes atacadistas. Como afirma Del Pino,

> O uso do recurso público é uma atitude política. Aonde tu vais colocar o recurso público é uma definição política, ela não é uma definição técnica. E ela é uma definição política porque o sentido do uso público ele traz muitas consequências sociais, econômicas, culturais. Então, não há nenhuma isenção do uso público do recurso. É uma ação implicada em consequências políticas para o bem e para o mal. Se tu não tens essa consciência tua acaba, não raras vezes, utilizando esses recursos não em benefício da comunidade e do povo, mas fundamentalmente em benefício daqueles que, justamente, exploram essa comunidade e esse povo (informação verbal)[26].

Por fim, o componente pedagógico, na visão do depoente, está em provocar o debate e a crítica ao currículo da UFPel, vinculado ao agronegócio, propondo a valorização de disciplinas de agroecologia, por exemplo. Ainda, estimula a problematização do modelo de latifúndio, que para ele significa a destruição de empregos, alimentos saudáveis e da natureza.

---

[25] Utilizamos como parâmetro de escrita nomear os depoentes pelas suas funções no período 2013/2014, quando atuaram para a consecução do PAA como política pública da UFPel.

[26] Entrevista concedida ao autor pelo Reitor da UFPel, Prof. Mauro Del Pino, em 02 de junho de 2021.

Tais elementos também estão presentes na fala da Pró-Reitora de Assuntos Estudantis, Ediane Sievers Acunha, área responsável pela coordenação dos Restaurantes Escola na universidade. Ela aponta o estímulo à produção local, a possibilidade de diversificação de tal produção (pela demanda criada pela UFPel), a circulação de renda junto à economia rural local, o processo de tomada de conhecimento (tanto das formas de produção, quanto dos ganhos possíveis em consumir produtos da agricultura familiar e, sempre que possível, orgânicos) e a qualidade dos produtos consumidos pela comunidade universitária como questões fundamentais proporcionadas a partir da opção de compras via PAA. Em sua fala estão presentes, enquanto argumentação favorável a opção pela agricultura familiar,

> [...] basicamente dois elementos que nos moveram: foi o incentivo à economia familiar, a produção familiar, por que eles deixariam de estar vendendo só nas feirinhas pequenas para estarem fornecendo para um grande restaurante. Então isso seria um grande estímulo para as famílias produzirem mais, por que elas teriam um canal certo para escoar essa produção. Então, o aspecto bem relevante foi esse, o de fortalecer a agricultura familiar, especialmente a local. E o segundo foi a qualidade, paralelo a isso, a qualidade do alimento fornecido, por ser um alimento que não vem transportado de longe e sem defensivos agrícolas (informação verbal)[27].

Também entre os gestores da UFPel, o Pró-Reitor Administrativo, Antônio Carlos de Freitas Cleff, relembra o compromisso do grupo de gestão em manter o foco na melhoria das condições ofertadas aos acadêmicos. Para ele, o fato de o grupo de gestão ser composto por pessoas vinculadas a movimentos sociais, com vivências relacionadas aos movimentos de trabalhadores do campo, auxiliou na tomada de decisão quanto a aquisições via PAA. Ainda, ao optar pela produção familiar, a gestão posicionou-se em defesa do meio ambiente, justiça social e melhoria na qualidade de vida de toda a cadeia envolvida no processo (do produtor ao consumidor final, em sua maioria os estudantes). Por fim, ressalta o foco na qualidade da alimentação adquirida, tendo em vista sua percepção de que

> [...] a gente recebe o aluno e tem que dar dignidade, tem que dar as boas condições para que ele permaneça do início ao fim do curso nessa

[27] Entrevista concedida ao autor pela Pró-Reitora de Assuntos Estudantis da UFPel, Ediane Acunha, em 09 de junho de 2021.

> instituição. Nosso índice de evasão é muito alto, por uma séria de aspectos e um que a gente pode considerar é a alimentação [...] e dar uma alimentação de qualidade para esses alunos é uma coisa a mais para eles considerarem: “olha, lá eu sou bem tratado, lá é como a minha casa!”. [...] Então, encontrar uma boa condição, uma boa sustentação nessas questões básicas, para sobrevivência, é fundamental (informação verbal)[28].

Como explicitado anteriormente, a operacionalização dos RE’s da UFPel esteve a cargo da Fundação de Apoio Universitário, responsável pela aquisição dos insumos, contratação de mão de obra, produção e serviço das refeições. Assim, a gestão da FAU ocupa importante papel na transição para compras da agricultura familiar através do PAA. Para o presidente da FAU, Cristiano Guedes Pinheiro, a própria composição ideológica do grupo de gestão apontava para que o tema valorização da agricultura familiar se tornasse natural. Ele compreende esse processo como uma cadeia de pontos positivos e de fácil defesa: incentivo à agricultura familiar, inversão de recursos públicos na região, aquisição de insumos de melhor qualidade e opção por alimentos orgânicos. Salienta, ainda, um forte caráter pedagógico, na medida em que colocou no centro do debate tais questões e agregou em torno das discussões uma gama de atores e grupos de interesse, o que fortalecia a ação dentro da perspectiva educativa buscada pela gestão.

Atuando na gerência dos restaurantes escola, Vagner de Souza Vargas e Moema Zambiazi figuram como interlocutores relevantes no processo de aproximação da universidade às cooperativas e aos produtores rurais. Para ambos, um aspecto relevante para a consecução das compras institucionais foi o estabelecimento de confiança junto aos produtores, possível pelo respaldo da gestão da UFPel e da Fundação. Vagner ressalta que a ação contribuía para ganhos na qualidade nutricional das refeições servidas e para a valorização da região sul do Estado, resultando num modelo de desenvolvimento regional centrado nas pequenas propriedades rurais. Na visão de Vagner, “é possível [..] e quiçá, um dia, em todas as universidades aplicar isso, já que existe uma legislação, pra ter

[28] Entrevista concedida ao autor pelo Pró-Reitor Administrativo da UFPel, Antônio Carlos de Freitas Cleff, em 23 de junho de 2021.

esse desenvolvimento regional, pois tenho certeza de que o ganho geral, nos grandes centros urbanos, ia ser enorme" (informação verbal)[29].

Embora não desconsidere a melhoria na qualidade das refeições, Moema também ressalta o desenvolvimento rural como o aspecto fundamental da adesão da UFPel ao PAA e, como consequência, a manutenção das famílias em suas atividades produtivas, evitando o êxodo rural. Na sua percepção,

> [...] além da questão nutricional, que pra nós era primordial, era a questão de viabilizar um progresso nessa área, apoiar a agricultura familiar, apoiar o crescimento deles e fornecer para eles a possibilidade de se desenvolver como agricultores. E o que eu sempre dizia pra eles, que o importante para nós, para a população que quer um alimento saudável é ter o agricultor no campo, plantando de uma maneira saudável, do que ter o agricultor morando na cidade em periferia" (informação verbal)[30].

O Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA) de Pelotas-RS atuou no assessoramento das cooperativas e, pelo seu caráter e inserção regional, teve importância no estabelecimento do PAA como possibilidade de compras para a UFPel. Para nossa compreensão do papel das ideias na conformação de uma agenda pública, ouvimos o engenheiro agrônomo Germano Pollnow, a Coordenadora do CAPA à época, Rita Surita e outro engenheiro agrônomo[31] que também atuou no processo que ora analisamos. Em sua perspectiva, Germano destaca que o processo de compras via PAA responde a uma necessidade de que a UFPel assuma sua responsabilidade social na região, na medida em que as inversões econômicas aportadas junto à agricultura familiar têm, para além do papel econômico propriamente dito, o caráter de fortalecimento do tecido social/produtivo, a partir da criação de condições de comercialização segura dos produtos coloniais e, por conseguinte, redundando em valorização da atividade agrícola de pequenas propriedades, bem como melhoria na autoestima de produtores e suas famílias. Na mesma linha de raciocínio, para além do desenvolvimento regional, Rita aponta o fato de que as compras via PAA

[29] Entrevista concedida ao autor pelo gerente do Restaurante Escola, Vagner de Souza Vargas, em 24 de junho de 2021.

[30] Entrevista concedida ao autor pela gerente dos RE's, Moema Zambiazi, em 02 de julho de 2021.

[31] Esse profissional prefere ser citado sem a identificação de seu nome.

aproximaram consumidores e agricultores familiares, proporcionando uma melhor compreensão da atividade rural e, consequentemente, a valorização desse modelo de produção que, para ela, resulta em uma ação visando a segurança alimentar da comunidade acadêmica, no sentido de proporcionar alimentos produzidos de forma ambientalmente correta, orgânicos (ou com o uso reduzido de agrotóxicos) e mais saudáveis.

> A gente sempre entendeu que aquele beneficiário da ponta, o aluno, tinha que estar envolvido nisso. Então se fazia exposições fotográficas, os agricultores irem lá [nos RE's]. A gente acha que o consumidor, ele tem que ter esse link, essa ligação com aquele agricultor familiar, orgânico, ecológico, que produz. Então cria vínculos diferenciados (informação verbal)[32].

O Engenheiro Agrônomo, terceiro entrevistado desse bloco, aponta a qualidade dos alimentos produzidos na agricultura familiar como relevante para a opção de compras feita pela universidade. Para ele, esse processo serviu também como fator de fortalecimento do sistema cooperativo da região.

Junto à EMATER, em especial à sua Unidade de Cooperativismo (UCP), conversamos com dois extensionistas rurais (um administrador e um engenheiro agrônomo)[33], bem como com a coordenadora da Unidade à época, a médica veterinária Sônia Desimon. Para os profissionais que atuam na UCP, o processo de compras via PAA implementado na UFPel enfatiza a possibilidade de desenvolvimento do sistema agrícola local, fortalecendo um modelo de abastecimento focado na pequena propriedade rural, o que resulta na valorização dessas unidades produtivas a partir de um baixo impacto ambiental e da criação de garantias para a segurança alimentar das populações envolvidas no processo, em especial os consumidores finais dos produtos ofertados. Assim, na visão dos extensionistas, é possível frear a tendência de êxodo rural percebida por eles na região. Essa questão também é levantada por Sônia, quando aponta que a aplicação de recursos na compra de alimentos na região permite um modelo de

[32] Entrevista concedida ao autor, pela coordenadora do CAPA, Rita Miriam Gonçalves Surita, em 17 de junho de 2021.

[33] Esses profissionais preferem ser citados sem a identificação de seu nome.

desenvolvimento regional focado no campo, favorecendo a manutenção dos agricultores em sua atividade, pela melhoria das condições de vida desse público.

Do ponto de vista das cooperativas que se dispuseram a dialogar conosco, surgem ideias que dialogam tanto com as percepções institucionais, quanto com aquelas enfatizadas pelos demais depoentes. A melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas pelo PAA, o fortalecimento da cadeia agrícola regional e a garantia de renda aos produtores são fatores apontados por Roni Silveira (presidente da Cooperativa dos Apicultores e Fruticultores da Zona Sul – CAFSUL) como responsáveis por criar condições à manutenção do jovem nas atividades agrícolas, bem como, na oferta de produtos de qualidade à comunidade acadêmica da UFPel. Essa também é a percepção de Egon Hellwig, presidente da COOPAMB (Cooperativa dos Produtores Agrícolas do Monte Bonito). Essa cooperativa contribuía com produtos processados aos RE's da UFPel, o que permitia agregar valor à produção agrícola familiar e, em especial, promover um maior desenvolvimento da região de atuação, na medida em que, para além da produção no campo, as atividades da cooperativa giravam em torno de um número de trabalhadores diretamente contratados que atuavam no processamento dos alimentos – em sua maioria, na comunidade do entorno da cooperativa.

Outro aspecto valorizado pelas cooperativas, bem como pela EMATER, CAPA e os gerentes dos RE's entrevistados, é que as compras via PAA possibilitaram o fortalecimento do sistema cooperativo na região, a partir da não competição e do estabelecimento de uma cadeia cooperativa que, não raro, extrapolava os marcos regionais (como no caso do arroz orgânico, adquirido de cooperativa junto à região metropolitana de Porto Alegre). Outro elemento considerado importante pelos cooperativados foi a participação direta dos produtores em todo processo, a partir de reuniões nas cooperativas e reuniões e seminários com os demais atores envolvidos, o que favorecia a percepção dos agricultores de que não eram somente fornecedores dos produtos, mas partes integrantes do processo decisório. Com isso, conforme explica Egon (ao ressaltar o crescimento da COOPAMP entre os anos 2012 a 2018, quando saltou de um total de 21 famílias cooperadas para 75), todos os envolvidos ganhavam com o processo:

> [...] primeiro era o produtor, depois eram os funcionários que trabalhavam lá dentro também e depois, também o que consumia o produto. Então era diretamente três etapas em que todos os três saíram favorecidos: o produtor porque tinha uma garantia [de comercialização] do produto dele, [...] e depois, também o produto bom, o consumidor comia um produto melhor e a COOPAMB foi favorecida (informação verbal)[34].

Essa também é a percepção do presidente da CAFSUL, para quem,

> [...] as cooperativas nunca foram adversárias, as cooperativas eram uma coisa que somava. Então ninguém tinha o interesse de te vender mais que o outro. O interesse era de fazer com que o jovem, com que a universidade pudesse adquirir o produto da agricultura familiar. O nome da agricultura familiar tinha que estar na frente. Então esse foi o interesse das cooperativas e não existia competição. Quando um não tinha alface, a cooperativa ligava pra outra pra preencher aquela vaga e não deixar a universidade na mão (informação verbal)[35].

A legislação sobre o PAA e a literatura que discute sua criação e seus impactos apontam para objetivos e achados similares aos que encontramos nos depoimentos colhidos. No geral, quatro ideias (e seus desdobramentos) encontram-se no centro da fala dos entrevistados: o desenvolvimento regional, a qualidade nutricional dos produtos ofertados, a política pública enquanto um processo pedagógico e o fortalecimento do sistema cooperativo, como sintetizado por Del Pino em seu depoimento:

> Em termos de compras, o que era importante era justamente o que estávamos comprando. Nós não estávamos comprando nada além de saúde. Essa era a percepção: saúde que revertia em geração de emprego, que revertia em uma nova forma de uso da terra e que revertia também na própria discussão da propriedade privada da terra. Tudo isso está vinculado (informação verbal)[36].

O agrônomo Germano Pollnow compartilha da percepção de que a qualidade dos alimentos incorporados nas refeições servidas nos RE's é relevante.

---

[34] Entrevista concedida ao autor pelo presidente da COOPAMP, Egon Martin Hellwig, em 05 de julho de 2021.

[35] Entrevista concedida ao autor pelo presidente da CAFSUL, Roni Goularte Silveira, em 08 de julho de 2021.

[36] Entrevista concedida ao autor pelo Reitor da UFPel, Prof. Mauro Del Pino, em 02 de junho de 2021.

Para ele é importante introduzir a discussão sobre o tema, “afinal, o que que é qualidade? O bonito, brilhoso e que a gente encontra no ‘padrão de qualidade’ ou é um alimento mais nutritivo, mais saboroso, mais fresco, por que percorre uma distância menor desde a colheita até chegar ao preparo do restaurante?” (informação verbal)[37]. Por parte da presidência da FAU, Cristiano Pinheiro ressalta a importância de pôr em prática a ação programática relativa às compras da agricultura familiar por que, na visão dele, essa “era uma ação política da administração no sentido de discutir a importância desse ato, de se consumir alimentos orgânicos e oriundos da agricultura familiar” (informação verbal)[38], o que agrega uma perspectiva pedagógica ao modelo de compras adotado pela UFPel, que “é educativo, é social, é político e é econômico, ou seja, tu tens todas as dimensões nessa ação” (informação verbal)[39].

Quanto a primeira ideia geral presente nas falas, a importância da universidade no desenvolvimento econômico da região e os impactos sociais da inversão de recursos no pequeno agricultor, para todos os entrevistados, cabe a UFPel um papel proativo no sentido de que suas compras institucionais resultem em incremento da economia local. Em que pese o reconhecimento de que em termos de pesquisa e extensão a universidade dedica tempo e esforços para qualificar sua região de abrangência, também se constatou que o processo de compras via PAA respondeu a uma deficiência, identificada pelos depoentes, quanto ao uso de recursos públicos enquanto propulsores da economia local.

A título de exemplificação, constatamos que, com a aplicação dos recursos públicos em compras da região, a UFPel contribuiu para a ampliação da importância da atividade rural para o grupo familiar, valorização do papel da mulher e diversificação da produção agrícola (SOUZA; LORETO, 2019; BECKER; SACCO DO ANOS, 2010; SODRÉ, 2016), melhoria da qualidade de vida das populações rurais (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2010), incentivo à permanência de jovens na atividade agrícola (SODRÉ, 2016), aumento na renda obtida pelos produtores

[37] Entrevista concedida ao autor pelo engenheiro agrônomo do CAPA, Germano Pollnow, em 15 de junho de 2021.

[38] Entrevista concedida ao autor pelo Presidente da Fundação de Apoio Universitário, Cristiano Guedes Pinheiro, em 19 de junho de 2021.

[39] Idem.

rurais (SODRÉ, 2016) e criação de incentivos à permanência no campo (SOUZA; LORETO, 2019).

Em relação a esse último achado, cabe destacar o depoimento do presidente da COOPAMB, Sr. Egon Hellwig. Quando dialogávamos sobre o volume de produtos adquiridos pela UFPel, ele recordou a experiência de um produtor de batatas, na cidade de São Lourenço do Sul (aproximadamente 70 km distante de Pelotas). Por conta da competição com produtores em larga escala, de outros centros produtivos do país, aquele agricultor estava encerrando suas atividades e iria investir na cultura do fumo para manter-se no campo. Com a demanda da UFPel, segundo Hellwig, não só manteve a produção de batatas como a ampliou, passando a ser o maior fornecedor da cooperativa.

Por fim, nas falas das cooperativas e órgãos de assessoramento técnico, surgiu a ideia de que o modelo de compras via PAA trouxe um ganho para a valorização do cooperativismo e associativismo (SOUZA; LORETO, 2019; BECKER; ANJOS, 2010; HESPANHOL, 2013) e organização dos movimentos sociais rurais e da sociedade civil no intuito de promover aperfeiçoamento e ampliação do programa (HESPANHOL, 2013; BATISTA *et. al.*, 2016). A possibilidade, identificada pelos depoentes, de constante diálogo e aperfeiçoamento do processo de compras e fornecimento, trouxe em seu escopo a percepção de que a participação nas cooperativas e nas reuniões com os demais atores trazia benefícios mútuos.

A segunda ideia que identificamos como perpassando a fala dos entrevistados diz respeito à perspectiva de ganhos de qualidade quanto da mudança do sistema de compras aos RE's da UFPel. Comprar da agricultura familiar (orgânica, quando disponível) é comprar saúde, conforme assevera o Reitor Mauro Del Pino. Para o conjunto de depoentes a percepção de que a agricultura familiar produz alimentos de melhor qualidade, em comparação com a produção em larga escala, é uma constante. A constatação de que o pequeno agricultor utiliza pouco ou nenhum defensivo agrícola aparece nas falas, vinculadas à questão da qualidade do alimento. Também encontramos a afirmação de que o alimento produzido próximo ao local de consumo, portanto com trânsito reduzido, contém

maior qualidade. A possibilidade de diversificação da oferta de alimentos nos RE's também foi citada como fator que agrega valor nutricional às refeições servidas.

Com essa constatação, em diálogo com a literatura sobre o tema, encontramos vínculos entre a opção da universidade e a integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional (SCHMITT, 2005), benefícios à consumidores em situação de insegurança alimentar (AGOSTINI; BOURSCHEIDT, 2018), ganho em qualidade dos alimentos produzidos e aproveitamento de excedentes (SOUZA; LORETO, 2019), inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (SODRÉ, 2106; SODRÉ; SALAMONI, 2016) e incentivo a práticas agroecológicas (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2010; SODRÉ, 2016).

A terceira ideia central nas falas dos entrevistados diz respeito à percepção de que o modelo de compras via PAA incorporou em si um componente pedagógico, a partir da rediscussão de componentes curriculares da universidade, aproximação entre consumidores e produtores, estabelecimento de confiança quando ao consumo de produtos da agricultura familiar e crítica ao modelo latifundiário de produção.

Uma quarta ideia diz respeito ao fortalecimento do cooperativismo, conforme apontam os presidentes das cooperativas e interlocutores da EMATER-RS e do CAPA. Para ambos, a aquisição via PAA favoreceu melhorias na estrutura das cooperativas e aumento no número de cooperativados, impactando também em uma participação protagonista dos agricultores nas deliberações de suas entidades.

No quadro a seguir sintetizamos tais ideias apresentadas pelo conjunto de depoentes.

**Quadro 5:** Síntese das ideias que configuraram a imagem da política pública estudada

| Ideia | Desdobramentos |
|---|---|
| **Desenvolvimento Regional: Questão social e econômica** | • Melhorias nas condições de vida dos agricultores familiares;<br>• Valorização e estímulo da atividade rural familiar;<br>• Fortalecimento do tecido social;<br>• Incremento da cadeia produtiva local;<br>• Incremento da renda dos agricultores familiares;<br>• Valorização da região sul, na qual está inserida a UFPel;<br>• Diversificação da produção;<br>• Produção ambientalmente correta;<br>• Modelo de desenvolvimento regional com foco nas pequenas propriedades rurais;<br>• Manutenção dos agricultores no campo, em contraposição a tendência de êxodo rural;<br>• Melhoria na autoestima dos agricultores familiares;<br>• Fortalecimento do sistema cooperativo;<br>• Resposta à necessidade de inserção da UFPel no modelo de desenvolvimento regional. |
| **Qualidade Nutricional** | • Produtos consumidos nos RE's mais frescos;<br>• Segurança Alimentar;<br>• Baixo ou nenhum uso de defensivos agrícolas;<br>• Diversificação de cardápio. |
| **Questão Pedagógica** | • Crítica e debate em relação aos currículos implementados na UFPel nos cursos vinculados à produção agrícola e a nutrição humana;<br>• Problematização do modelo latifundiário de produção;<br>• Contribuição dos agricultores familiares no processo de tomada de decisão;<br>• Aproximação entre agricultores familiares e consumidores finais. |
| **Fortalecimento do Sistema Cooperativo** | • Melhoria na estrutura das cooperativas;<br>• Aumento no número de associados;<br>• Maior participação dos cooperados nas deliberações das cooperativas;<br>• Estabelecimento de um consórcio entre as cooperativas. |

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos depoimentos colhidos no âmbito da presente dissertação.

Como observamos, há uma forte aproximação entre as ideias, crenças e percepções de mundo dos 14 entrevistados que contribuíram com o presente estudo. Essa sinergia aponta para o fortalecimento da perspectiva de compras via PAA como viável por parte da gestão da UFPel. Dessa forma, configurou-se uma imagem de política pública que, à medida em que incorporava novos atores ao processo de discussão, amadurecia o que Baumgartner e Jones (1993) chamam de monopólio de política pública, a partir do controle da narrativa sobre problemas, alternativas e soluções. Os problemas, aqui, são identificados com questões tais como desenvolvimento regional, papel da UFPel enquanto promotora de práticas sustentáveis de produção agrícola, êxodo rural etc. As alternativas que se apresentavam, em contraponto com o modelo de compras aos RE's consolidado

na universidade, giravam em torno da produção orgânica e familiar e do sistema cooperativo e a solução encontrada foi a adesão ao modelo de compras viabilizado pelo PAA.

Ideias conformaram uma imagem de política pública que, para o conjunto de atores envolvidos no processo, mostrava-se necessária e, a partir da oportunidade criada pelo PAA tornou-se possível. Necessária, pois como vimos, o grupo gestor da universidade, possuidor de uma vivência nos movimentos sociais, incluindo àqueles ligados ao campo, agroecologia e defesa do meio ambiente, bem como os demais depoentes envolvidos nesse processo, advogam suas crenças, ideias e percepções de mundo a partir de uma perspectiva de que a valorização da produção rural em propriedades familiares agrega um conjunto de valores elencados no quadro acima.

Possível na medida em que tanto a legislação do PAA, quanto a mudança no núcleo de poder da universidade se constituíram naquilo que compreendemos como uma janela de oportunidade. No caso empírico, em diálogo com a proposição de Kingdon, confluíram ambiente político, alternativas possíveis e disposição dos tomadores de decisão em proporcionar a mudança. Do ponto de vista do interesse do tomador de decisões, o que transparece na presente pesquisa é que o conjunto de ideias esposadas pelos *stakeholders* envolvidos no processo encontrou eco naquilo que o gestor da universidade, Prof. Mauro Del Pino, bem como seu grupo de gestão e sustentação política pensavam. De fato, o Reitor identifica essa janela de oportunidade a partir da possibilidade trazida pela Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 (e legislação complementar), quando afirma que “ela [a legislação] foi fundamental no sentido de que a gente pudesse gastar esse recurso direto com o agricultor [...]. Se não fosse a PAA talvez nós não tivéssemos conseguido fazer isso” (informação verbal)[40].

Assim, é plausível afirmar que para a implementação do PAA como alternativa na UFPel, as ideias, crenças e percepções de mundo, enunciadas nas entrevistas coletadas, tiveram significativa relevância para a estruturação da política pública no âmbito organizacional. Foram importantes na construção da

[40] Entrevista concedida ao autor pelo Reitor da UFPel, Prof. Mauro Del Pino, em 02 de junho de 2021.

narrativa, no freio a resistências pontuais (como veremos mais adiante), no estabelecimento de uma relação de confiança entre produtores e compradores, bem como entre produtores e público consumidor. Também foram as ideias e a trajetória histórica do grupo de gestão, vinculada aos movimentos sociais, organizações de esquerda, defesa da agroecologia e da produção familiar que trouxeram à agenda o tema das compras institucionais vinculadas às cooperativas e pequenas propriedades rurais.

Logo, é lícito assegurar que a tomada de decisão quanto ao tema esteve ancorada, em seus aspectos principais, nas seguintes condições criadas à época:

- Ideias vinculadas à produção agroecológica, orgânica, familiar e regional;
- Busca de melhoria das condições acadêmicas proporcionadas a estudantes da UFPel, em especial, a possibilidade do fornecimento de alimentação de melhor qualidade e com maior potencial de garantir a necessária segurança alimentar à comunidade acadêmica;
- Necessidade de a UFPel assumir papel preponderante no desenvolvimento econômico e social das comunidades agrícolas da região;
- Discussão e busca de redefinição dos currículos de alguns cursos da universidade, em especial aqueles voltados a produção agrícola;
- Valorização de práticas agrícolas de valorização do meio ambiente como, por exemplo, à produção orgânica;
- Em consonância com o desenvolvimento econômico e social da região, criação de condições para a permanência do trabalhador rural no campo, evitando e/ou minimizando o êxodo rural;
- Fortalecimento do sistema cooperativo e da organização de trabalhadores do campo e;
- Aproveitamento da janela de oportunidade criada a partir da eleição do grupo de gestão que assumiu a UFPel em 2013 e da legislação referente ao PAA.

## 7.2 – Atores envolvidos no processo: o papel dos empreendedores de políticas públicas.

Outro aspecto importante no processo de tomada de decisão vincula-se a atuação das pessoas e a importância em fomentar o diálogo entre Estado e sociedade. Como aparece em vários momentos nas falas dos depoentes, o fato de a política pública ter sido gestada durante a elaboração do programa de gestão do grupo vencedor do pleito de 2012, e aperfeiçoada e operacionalizada a partir do diálogo com órgãos de assessoramento técnico, produtores, cooperativas e operacionalizadores dos RE's foi decisivo para o sucesso que os entrevistados atribuem à política pública. "Essa temática de agricultura familiar, PAA, alimentos orgânicos, cooperativismo [...] naturalmente, por toda composição ideológica que tinha essa chapa, tornava natural que essa discussão fizesse parte da gestão e tivesse no horizonte da gestão" (informação verbal)[41].

Nas falas do CAPA, EMATER-RS e da FAU restam claras que as ideias e ações dos indivíduos inseridos no debate foram fator de qualificação da política (tanto do ponto de vista do estabelecimento de procedimentos – logística de transporte e diversificação de produção, quanto do ponto de vista da adequação da política à realidade local – alteração de cardápios, estabelecimento de confiança mútua entre os agentes e atenção a sazonalidade da produção local).

Some-se a isso a constatação de Del Pino em seu depoimento, de que o processo de tomada de decisão é, também, um processo político e, por conseguinte, quanto maior a possibilidade de diálogo e estabelecimento de entendimentos convergentes entre a administração pública e a sociedade, tanto maior será a possibilidade de que uma política pública, no nível organizacional, logre êxito em seus objetivos. Mais ainda, a partir do diálogo com atores considerados *outsiders* do processo político tradicional, é possível que mesmo os objetivos expressos em uma política pública sofram alterações e sejam qualificados a partir dos interesses e necessidades do público alvo.

Assim, no caso concreto analisado aqui, o diálogo, entre setores internos e externos à universidade, resultou na tomada de decisão quanto a um tema que

[41] Entrevista concedida ao autor pelo Presidente da Fundação de Apoio Universitário, Cristiano Guedes Pinheiro, em 19 de junho de 2021.

respondeu positivamente a necessidade de a UFPel participar de forma proativa no desenvolvimento social e econômico da região em que está inserida, conforme analisado anteriormente. Vale ressaltar a visão dos depoentes de que “a universidade tem um papel muito importante na questão do desenvolvimento regional, ela não está ali, quer dizer, não é só para formar profissionais. Ela tem compromisso com a região” (informação verbal)[42].

Compreendida a importância das relações entre a institucionalidade e a sociedade civil, é preciso compreender que, na visão que propomos analisar, tais relações se dão a partir das pessoas, atores que buscam influenciar gestores no intuito de fazer valer suas necessidades e seu ponto de vista, em um espaço de tempo que, por vezes, pode ser a janela de oportunidade a abrir caminho para alterações na agenda do setor público.

Atrelada à janela de oportunidade criada entre o final do ano de 2012 e o ano 2013, é preciso observar o papel de um grupo específico de *stakeholders*, conceituados na literatura em tela como empreendedores de políticas públicas. O próprio conceito de janela de oportunidade a define como rápida e rara, o que pressupõe que problemas, alternativas e soluções já estejam, *a priori*, estabelecidos no ambiente político em que as decisões são tomadas. Para as teorias utilizadas no nosso trabalho, empreendedores de políticas públicas são os responsáveis por manter uma ideia latente no ambiente político e organizacional. Ora subsumidas diante de outras questões que demandam maior atenção dos tomadores de decisão, em dados momentos elas, as ideias, podem atingir um caráter de significativa importância e, por vezes, contribuir para a construção de uma imagem de política pública que seja alçada a agenda da administração e transformada em política pública da gestão.

No cômputo geral, o diálogo entre os achados da pesquisa e a literatura apontam para uma coerência entre o texto teórico e a realidade empírica. Contudo, antes de discorrermos sobre as aproximações encontradas, cabe uma ressalva sobre um importante ponto de dissonância entre os escritos seminais e a realidade a qual nos deparamos. A literatura que ancora nossa pesquisa (Teoria dos Fluxos

[42] Entrevista concedida ao autor pela Coordenadora da Unidade de Cooperativismo da EMATER, Médica Veterinária Sônia Desimon, em 12 de julho de 2021.

Múltiplos e Teoria do Equilíbrio Pontuado) presta especial atenção ao conflito e a disputa de ideias para a formação de agenda no setor público. Entretanto, no ambiente organizacional da universidade, o que encontramos foi uma confluência de ideias e ações no sentido de implementar o sistema de compras via PAA. Não identificamos grupos de interesse ou atores com relevância no processo que fossem contrários a política proposta e que se manifestassem nesse sentido. O que se verificou, de forma pontual, foi a necessidade de estabelecer rotinas, adaptações, níveis sólidos de confiança, convencimentos quanto a alterações de práticas estabelecidas – todos esses aspectos no nível operacional e de fornecimento dos gêneros alimentícios. O Reitor da universidade, tomador de decisão, é claro em observar que não chegou a ele informação de que existisse algum trabalho no sentido de barrar a decisão tomada (ou mesmo de dificulta-la).

> Eu não identifico, no sentido de bloquear a agenda eu não identifico. [...] Por que tínhamos um programa, aprovado nas eleições, e iríamos implementar aquele programa a despeito de iniciativas contrárias. Eu diria, assim, eu não recebi nenhuma pressão no sentido contrário, nenhuma visita de fornecedor que tenha tentado vender outro tipo de produto ou algum outro modelo de uso dos restaurantes. Eu diria que o ritmo que a gente implementou para isso impediu qualquer tentativa de se colocar contrário (informação verbal)[43].

Essa constatação parece estar relacionada ao fato de que, no nível organizacional avaliado, algumas confluências possibilitaram um certo consenso quanto ao tema. Em primeiro lugar, conforme a proposição de Kingdon, o momento da tomada de decisão se deu em uma janela de oportunidade propícia, quando um novo grupo gestor assumiu a universidade com o tema já pautado em suas discussões durante o período eleitoral. Outro fator também foi importante, qual seja, o de que alternativa e solução já estavam amadurecidas quando da definição quanto ao problema posto – necessidade de qualificar as refeições nos RE's a partir da melhoria dos insumos adquiridos. Nesse sentido, a janela de oportunidade também fora favorecida pela incorporação do PAA enquanto possibilidade de compras, o que aproximou a administração de fornecedores da agricultura familiar, organizados em sistema cooperativo. Por outro lado, a proximidade do grupo gestor

[43] Entrevista concedida ao autor pelo Reitor da UFPel, Prof. Mauro Del Pino, em 02 de junho de 2021.

com movimentos sociais e com a produção familiar também apareceu nas falas dos depoentes, o que contribuiu para a incorporação da sociedade civil nas discussões e na operacionalização do novo modelo de aquisição de alimentos. Por fim, a convicção do tomador de decisão quanto a valorização da agricultura familiar, a partir de sua experiência na Secretaria Municipal de Educação de Pelotas-RS, favoreceu a escolha e a conformação de um grupo de apoio favorável a ela.

> A primeira vez que eu utilizei esse programa foi quando eu fui Secretário Municipal de educação, entre os anos de 2001 e 2004, na Prefeitura Municipal de Pelotas quando nós iniciamos um programa, vinculado à SME, que eu fui o protagonista, no sentido de que a gente pudesse, naquele momento, utilizar os recursos gastos pela Secretaria na aquisição de alimentos, em primeiro lugar, com alimentos nutritivos [...] Então nós mobilizamos, junto com a Secretaria Municipal de Agricultura à época, que era o Ellemar Wojahn o Secretário, no sentido de nós articularmos com os pequenos agricultores para que esses recursos, através de licitações públicas, que eram endereçados a grandes empresas, fossem direcionados para a pequena agricultura e, em especial, para a agricultura em transição para a agroecologia (informação verbal)[44].

Assim, o "equilíbrio" do sistema, representado pelo modelo de compras em atacadistas e comércio local, sofre uma "pontuação" (nos termos da Teoria do Equilíbrio Pontuado), a partir do ingresso de novos atores na arena decisória, e ocorre a alteração que passa a representar o novo monopólio na política de compras da UFPel.

O fato de não encontrarmos dissensos e disputas de ideias no nível organizacional aponta para uma similitude ao modelo adotado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, onde estudo similar ao nosso indica que o ingresso de novos atores, com ideias e percepções voltadas à valorização da agricultura familiar, fora importante para a tomada de decisão quanto a compras institucionais. Esse achado indica a possibilidade de um novo campo de pesquisas que busque identificar se os exemplos citados constituem uma tendência em níveis organizacionais diferente daquela apontada na teoria para níveis governamentais e políticas de Estado. Outra pesquisa futura possível, a partir de nosso achado, é verificar em nível governamental, quais os interesses e grupos de disputa estiveram

[44] Entrevista concedida ao autor pelo Reitor da UFPel, Prof. Mauro Del Pino, em 02 de junho de 2021.

atuando no momento da criação da legislação federal e nos momentos posteriores, quando ela vai incorporando novos aspectos até a determinação de que, no mínimo 30% dos alimentos adquiridos pela Administração Pública Federal deve ser fornecido pela agricultura familiar. Embora instigantes, tais investigações não são o foco de nosso trabalho e ficam como indicações de pesquisas futuras.

Como discutido no capítulo referente ao referencial teórico-analítico, empreendedores são responsáveis pela definição dos problemas e das soluções adequadas (Kingdon, 2014; Capela, 2016). Baumgartner e Jones (2013) atribuem a esses atores a responsabilidade pela criação de imagens de políticas públicas e pela hegemonia destas, rumo à consignação de um monopólio de política pública. Kingdon presta atenção ao papel dos empreendedores como agentes de conexão dos fluxos das políticas públicas, portanto atentos às janelas de oportunidade. Outro aspecto relevante vinculado a figura dos empreendedores é que eles devem estar sempre atentos e prontos para fazer valer suas ideias e necessidades.

Em nossa pesquisa, encontramos situação similar ao trabalho de Capela (2016), quando esta discorre a figura do gestor como a do empreendedor, durante da atuação do Ministro Bresser-Pereira, nos anos 1990, à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado. Na UFPel, e relativo às compras junto a agricultura familiar, o empreendedor, no sentido clássico do termo, pode ser identificado na figura do tomador de decisões, Prof. Mauro Del Pino, Reitor da Universidade. Sua trajetória histórica, bem como sua experiência como Secretário Municipal de Educação em Pelotas-RS, o transformou em um entusiasta da possibilidade de adquirir alimentos junto à agricultura familiar e, sempre que possível, orgânicos. Esposando tais ideias e à frente do grupo chamado Movimento Reconstrução, já na elaboração do programa de gestão concorrente às eleições de 2012, na UFPel, o tema estava posto: “aplicação da quota de aquisição mínima de 30% de alimentos da agricultura familiar da região nos RE’s, priorizando as organizações de produção agroecológica e viabilizando a opção de alimentação vegetariana” (RECONSTRUÇÃO, 2012, s.p.).

Entretanto, ao longo das entrevistas, é possível encontrar traços referentes a conceituação de empreendedor de políticas públicas em vários agentes envolvidos no processo. Ora o conhecimento técnico, ora a atuação para

que a ideia relativa à agricultura familiar mantivesse espaços de maturação, ora na divulgação de tais ideias, ora no convencimento, enfim, em vários momentos os depoentes (em especial os vinculados ao CAPA e a EMATER) comportaram-se como empreendedores.

Aqui é preciso fazer uma ressalva quanto a atuação de um profissional da EMBRAPA – Clima Temperado (Pelotas-RS), o analista Daniel Marques Aquini, citado por integrantes da gestão, das cooperativas, da EMATER e do CAPA, como um interlocutor em defesa da organização agrícola familiar e do desenvolvimento regional a partir dessa perspectiva. Servidor público, dotado de conhecimento técnico e com atuação política na defesa da produção familiar, Daniel se enquadra na conceituação de empreendedor de política pública, a partir de suas características: habilidade de negociação e comunicação, conhecimento técnico, capacidade de estabelecer conexões políticas e crédito perante os demais agentes do processo político (KINGDON, 2014; CAPELA, 2016). Reconhecido como importante interlocutor no processo de adesão da UFPel ao PAA, por ter falecido em 2018, resta-nos reconhecer seu papel, porquanto não é possível, com a metodologia aqui adotada, perscrutar suas ideias, crenças e percepções de mundo.

Quanto aos depoentes, o engenheiro agrônomo do CAPA, por exemplo, possuía uma trajetória de atuação na organização das comunidades rurais e na sua inserção em diferentes modalidades do PAA, o que o qualificou para contribuir no estabelecimento dessa agenda na UFPel. Já os gerentes dos RE's atuaram, com seu conhecimento técnico, junto às cooperativas e aos agricultores familiares no sentido do estabelecimento de relações de confiança entre as partes para que fosse possível a realização de compras institucionais junto à agricultura familiar. Também Pró-Reitores e o Presidente da Fundação de Apoio contribuíram no estabelecimento do programa de gestão a partir de suas trajetórias vinculadas ao movimento social e suas ideias quanto a agricultura familiar. Enfim, embora o empreendedor de política pública com maior proeminência mostrou-se ser o próprio tomador de decisão, outros *stakeholders* atuaram, em dado momento, na perspectiva teórica, como empreendedores.

A atuação dos atores que compõe o quadro que ora investigamos também é importante para responder a outro objetivo complementar referente ao

processo de como se deu a construção da alternativa de compras via PAA na UFPel, qual seja, a identificação dos interesses em jogo e como eles atuaram como alavanca ou entrave para a construção da política analisada.

De modo geral, os depoentes não identificaram no processo atores contrários à implementação da política de compras institucionais junto à agricultura familiar. É o que aponta, dentre outros, o Pró-Reitor Administrativo:

> Não, não identifiquei. Mas, claro, os interesses sempre tem né. Imagina, a universidade faz uma compra significativa no mercado e também tem representações de toda sociedade lá dentro. Deveria ter alguém com algum pensamento contrário, mas isso não foi evidente, não chegou de alguma forma que pudesse mudar a discussão (informação verbal)[45].

Esse achado dialoga com a literatura sobre o tema do estabelecimento de agendas públicas contrapondo-se à discussão clássica de que a construção de políticas públicas se dá mediante o conflito de ideias, a disputa por espaço e a busca por valorizar um conjunto de ideias em detrimento de outras. Possivelmente esses aspectos estiveram presentes quanto a criação do PAA em nível macro (âmbito Federal), não encontrando eco em nível local, no momento de sua implementação e, como não é objetivo do presente trabalho a discussão da criação da legislação e sim da opção da UFPel em aplicá-la, não nos deteremos nesse tema.

Como percebemos ao longo das entrevistas, não houve atuação significativa buscando impedir a decisão tomada pela gestão da UFPel. O fato constatado anteriormente de que houve uma sinergia de ideias que concorreram para a implementação da política em tela confirma tal perspectiva. Também não foram identificados interlocutores que merecessem atenção no sentido de serem contrários à mudança no sistema de compras da universidade. Poder-se-ia dizer que grandes atacadistas e mercados locais deveriam ser ouvidos. Contudo, em nenhum momento de nossa pesquisa tais atores surgem com relevância significativa e capacidade de influência quanto ao estabelecimento da agenda de compras institucionais. Isso parece dever-se ao fato de que o grupo de gestão se

[45] Entrevista concedida ao autor pelo Pró-Reitor Administrativo da UFPel, Antônio Carlos de Freitas Cleff, em 23 de junho de 2021.

encontrava, quanto ao tema, coeso e alinhado aos interesses dos demais interlocutores significativos, a saber: Fundação de Apoio, gerência dos RE's, cooperativas, EMATER, CAPA e estudantes organizados em torno da busca por melhoria nas refeições servidas à comunidade acadêmica.

Contudo, não desconhecemos que algumas barreiras precisaram ser transpostas a fim de que o modelo de compras via PAA fosse implementado. A Pró-Reitora de Assuntos Estudantis, por exemplo, cita o fato de que o Diretório Central de Estudantes da UFPel questionou o modelo de compras, numa ação identificada por ela como zelo e controle quanto ao uso dos recursos públicos. Foi preciso dialogar sobre as melhorias possibilitadas a partir da legislação do PAA e que impactariam tanto na agricultura familiar quanto na qualidade nutricional dos produtos servidos aos estudantes. Outra barreira encontrada diz respeito ao necessário estabelecimento de confiança mútua entre agricultores e a UFPel no que se refere, por um lado a capacidade de fornecimento contínuo por parte dos produtores e, por outro, a certeza do pagamento a estes por parte da UFPel. Tais questões foram levantadas pelos gerentes dos RE's e sanadas a partir do diálogo permeado pela ação do CAPA e EMATER, bem como pelo respaldo da gestão da universidade que se mostrou comprometida com a política pública analisada aqui. Também a Pró-Reitora de Assuntos Estudantis elenca a necessidade de adequação dos trabalhos nos RE's como um obstáculo que demandou atenção, embora tenha sido, na visão desta, rapidamente solucionado.

> Nunca teve resistência de grupo nenhum. Tinha aquela coisa, como eu te disse, dá para fazer? Será que pode? [...] Tinha aquela coisa de críticas. As vezes tinha alguns grupos, sei lá, o DCE vinha botar dúvida nas coisas que a gente estava fazendo. Mas alguma coisa, tipo isso assim, da disputa política mesmo de: estão fazendo certinho? Estão comprando direito? É assim mesmo? Não tem ninguém favorecido? Mas da política em si [adesão ao PAA] a gente não encontrou resistência (informação verbal)[46].

O que percebemos, ao longo das entrevistas, é que a mudança proporcionada pela adesão ao PAA demandou atenção quanto às adequações necessárias ao sucesso da política. Entre elas podemos citar: modelo de compras

[46] Entrevista concedida ao autor pela Pró-Reitora de Assuntos Estudantis da UFPel, Ediane Acunha, em 09 de junho de 2021.

e de processos licitatórios; adequação dos trabalhos nos RE's; em certa medida, a necessária reorganização produtiva dos agricultores familiares; adequação logística por parte das cooperativas; adequação dos cardápios dos RE's a sazonalidade da produção local e; diversificação da produção por parte dos agricultores.

Outra constatação a que chegamos é a de que há uma valorização por parte dos depoentes quanto a participação no processo de construção da agenda. O presidente da CAFSUL, por exemplo, ressalta a importância das reuniões com a presença da UFPel para que a percepção inicial de que o processo não daria bons resultados fosse suplantada, a partir do amadurecimento da ideia em torno do compromisso da universidade em passar a comprar das cooperativas ao invés de atacadistas. Outro depoente, gerente dos RE's, Vagner Vargas lembra da necessidade da realização de várias reuniões e visitas a agricultores para o estabelecimento de um vínculo de confiança mútua e para a percepção de que todos faziam parte do processo de estabelecimento da agenda de compras através do PAA. Essa é a mesma sensação da gerente dos RE's, Moema Zambiazi. Para ela, as reuniões, seminários e intermediação da EMATER permitiram a compreensão mútua de que problemas surgiriam de ambas as partes e que estes deveriam ser sanados a partir do diálogo e da certeza de que, por um lado, a UFPel estava comprometida com as compras e, por outro, da parte das cooperativas e agricultores, havia capacidade produtiva e empenho em atender a demanda da universidade.

> Eu não teria feito 80% das coisas que eu fiz se eu não tivesse esse suporte atrás [...]. Principalmente da EMATER, porque a EMATER, eu acho que nos últimos anos ela foi fundamental, para que esse processo todo desse certo. Por que o quê começou a acontecer? Em vez de a gente ir diretamente ao produtor, a EMATER começou a intermediar. Eu levava os problemas para a EMATER, a EMATER ia buscar. Como a EMATER sempre teve conhecimento muito melhor que o meu, óbvio, então a EMATER, ela tinha como questionar o agricultor, ou fazer perguntas, enfim [...]. Se realmente não tivesse tido todas essas unidades [EMATER, CAPA, Fundação, Reitoria], não tivessem se aproximado, o projeto talvez não tivesse saído do papel. Quer dizer, nem tinha entrado no papel (informação verbal)[47].

[47] Entrevista concedida ao autor pela gerente dos RE's, Moema Zambiazi, em 02 de julho de 2021.

Sônia Desimon, coordenadora da Unidade de Cooperativismo da EMATER, ressalta tal percepção ao afirmar que

> A gente fazia questão que nas conversas com a universidade os agricultores estivessem junto, para que não fosse uma conversa de lideranças e sim uma conversa de participantes, de integrantes, para que também a UFPel entendesse o lado do agricultor [...]. Eu acho que foi muito importante o protagonismo deles [agricultores], do agricultor se sentir parte dessa negociação, eu acho que o sucesso está devido a isso, porque acho que eles entenderam também o papel da universidade, o que a universidade queria e ao mesmo tempo a universidade entendeu o lado do agricultor (informação verbal)[48].

Assim, é possível constatar que o diálogo e a inclusão de atores, que não apenas o núcleo de gestão (Reitor e Pró-Reitores), contribuiu para que as ideias sobre compras via PAA fossem fortalecidas, criando um ambiente propício para a adesão da universidade a essa modalidade de compras e para o empenho de produtores e das cooperativas em garantir o fornecimento necessário aos RE's.

Na visão do Reitor, Prof. Mauro Del Pino,

> [...] as ideias, elas são construções sociais. Elas são frutos de relações culturais, sociais e políticas e a possibilidade de tu gerar ideias que nos permitam, digamos, avançar no próprio desenvolvimento humano, na própria organização da sociedade, pressupõe a tua imersão em alguma estrutura social que permita o contraditório e que permita uma reflexão crítica da realidade. Então, quer dizer, da minha parte eu só pude perceber a importância da agroecologia, da reconversão produtiva pela minha trajetória e imersão dentro de estruturas sociais e críticas como, de alguma forma, o movimento estudantil, como partido político e o sindicato e isso é que nos permite ter ideias, criar alternativas e ter garra, determinação para colocá-las em prática. Então eu diria que isso também são estruturas sociais e culturais fundamentais para formar gestores. Especialmente gestores que compreendam que a aplicação de recursos públicos é uma tomada de decisão política. (informação verbal)[49].

Esse depoimento, em diálogo com a percepção de Moema de que, não havendo um interrelação entre os diversos atores envolvidos no processo, não haveria o estabelecimento da agenda de compras via PAA, reforça a ideia de que a participação de estruturas da sociedade civil e de agentes públicos tidos, muitas

[48] Entrevista concedida ao autor pela Coordenadora da Unidade de Cooperativismo da EMATER, Médica Veterinária Sônia Desimon, em 12 de julho de 2021.

[49] Entrevista concedida ao autor pelo Reitor da UFPel, Prof. Mauro Del Pino, em 02 de junho de 2021.

vezes, como executores apenas, contribui para a qualificação das discussões e, por conseguinte, no estabelecimento de alternativas e soluções com maior potencial para a efetiva resolução dos problemas que se apresentam aos gestores públicos.

Por fim, em resposta aos últimos questionamentos complementares que propomos no problema de pesquisa, restou claro que os principais interesses em jogo no processo de alteração do modelo de compras institucionais eram o de qualificar a alimentação servida à comunidade acadêmica, fomentar o desenvolvimento econômico do setor agrícola familiar da região e criar condições para a rediscussão do modo produtivo agrícola, incentivando a valorização do modelo mini fundiário.

É possível concluir, também, que a adesão ao PAA chamou a atenção e ganhou relevância no âmbito da UFPel ainda no processo de disputa eleitoral, no ano de 2012, conforme pode ser constatado no programa de gestão do Movimento Reconstrução. Mesmo antes da determinação legal de aquisição mínima de 30% de alimentos da agricultura familiar (2015) o grupo que assumiria a administração da universidade já previa, entre suas ações, a aquisição desse percentual. Logo após a posse, nas palavras do Reitor, seus Pró-Reitores e do Presidente da FAU, com a apropriação das possibilidades reais trazidas pelo PAA e a aproximação com outros órgãos públicos (EMATER-RS e EMBRAPA), cooperativas e o CAPA, fora tomada a decisão e, a partir daí, feitos os encaminhamentos para sua efetivação (dentre os quais, seminários, reuniões e visitas técnicas destacam-se no intuito de padronizar conhecimentos e estabelecer os consensos necessários).

Respondidos os questionamentos a que nos propusemos no início do trabalho, nos resta atentar aos objetivos que nos guiaram pelo percurso da pesquisa. Do ponto de vista da motivação que levou a possibilidade de adesão ao PAA chamar atenção e ganhar relevância no âmbito da UFPel, conforme já discutido anteriormente, é emblemática a fala do Pró-Reitor Administrativo para quem o foco da gestão estava no aluno, em garantir condições de ingresso e permanência na universidade. Para ele (assim como para os demais administradores), o fornecimento de alimentos da agricultura familiar trazia consigo o atendimento de um dos aspectos necessários a manutenção do estudante na

universidade, qual seja, a garantia de alimentos de qualidade e quantidades suficientes a fim de proporcionar segurança alimentar ao público universitário.

Outra motivação elencada pelos depoentes diz respeito a percepção de que a universidade deve responder, econômica e socialmente, aos anseios e necessidades da região onde está inserida. Por fim, a própria experiência do grupo de gestão em adquirir alimentos da agricultura familiar, em dialogar com os movimentos sociais e atuar na defesa da agroecologia serviram de combustível para a busca de alteração no processo de compras da UFPel.

Do ponto de vista da relevância das ideias e visões de mundo dos atores envolvidos no processo que analisamos, bem como dos interesses em jogo e como estes auxiliaram (ou não) no estabelecimento da política em questão, tais objetivos nos parecem respondidos acima, quando nos detivemos a resposta aos questionamentos complementares ao problema de pesquisa.

Ao observarmos a aproximação entre literatura e achados da pesquisa, identificamos também que os objetivos expostos na legislação sobre o PAA estavam sendo alcançados com o modelo de compras adotados pela universidade. Com uma opção de gestão, a UFPel contribuiu para

> I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; [...] e VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização (BRASIL, 2012, p. 3).

A partir das constatações elencadas no presente capítulo, entendemos ser possível alcançar os objetivos propostos em nosso trabalho. Compreendemos a importância das ideias na construção da política em análise. Identificamos a relevância dos *stakeholders* no processo, com atenção à ação de empreendedores de políticas públicas. Percebendo os motivos que levaram a possibilidade de adesão ao PAA chamar atenção e ganhar relevância no âmbito da UFPel, bem

como, verificando a importância do diálogo e da inclusão de novos atores, internos à instituição e externos a ela, na construção de alternativas que redundaram em uma participação proativa da universidade no desenvolvimento social e econômico da região em que está inserida, julgamos possível responder ao objetivo geral do trabalho, a partir do problema de pesquisa proposto: tomando como foco de análise as ideias, percepções e ações práticas dos atores envolvidos, e considerando uma organização do porte da Universidade Federal de Pelotas como uma arena decisória, como se deu o processo de construção da alternativa de compras via PAA enquanto política institucional da universidade?

Ao longo do processo e, em especial a partir das falas dos entrevistados, um outro objetivo foi incorporado ao texto: propor, a título de intervenção na realidade organizacional da universidade, a revisão do atual modelo de compras institucionais de gêneros alimentícios aos restaurantes escola da UFPel. Essa necessidade de dar resposta a constatação de um certo retrocesso no modelo de compras da universidade tornou natural a incorporação de tal objetivo tendo em vista que, sempre que possível, um projeto de pesquisa deve pautar-se por auxiliar na mudança de questões práticas da sociedade.

Antes de concluirmos nossa dissertação, contudo, a partir do caráter profissional do presente Mestrado em Administração Pública, bem como da necessidade de que o trabalho final de conclusão do curso encaminhe a possibilidade de transformações e/ou melhoras à administração pública, nos ateremos na proposta de intervenção a ser apresentada à UFPel, no sentido da retomada da valorização da produção agrícola regional como estratégia para fornecimento de alimentos aos RE's da universidade. Assim, o próximo capítulo discorrerá sobre a indicação à gestão da UFPel da necessidade/possibilidade de ampliação do atual programa de compras aos RE's.

## 8. Proposta de Intervenção – Ampliar o fornecimento de alimentos da agricultura familiar para os RE's da UFPel.

Como parte constitutiva da presente dissertação, em atendimento aos ditames do programa de pós-graduação em Administração Pública, tendo em vista seu caráter profissional, se faz necessário a apresentação de uma proposta de intervenção na gestão pública, apontando caminhos para melhorias nas ações dos gestores e dos serviços ofertados. Melhorias essas que redundem em impactos positivos da instituição pública para a sociedade e, em especial, para a região onde está inserida. Para a proposição atual e sua instrumentalização por parte da administração, se torna mister perpassar uma breve discussão sobre a importância do PAA como sistema de compras a ser plenamente implementado pela UFPel.

Inicialmente, é preciso reforçar uma constatação a que chegamos a partir do conjunto de entrevistas utilizadas nesse trabalho. De maneira geral, em algum momento das falas, agricultores, técnicos, gerentes e gestores manifestaram seu descontentamento, em maior ou menor grau, com o fato de que, atualmente, as refeições servidas nos RE's possuem em seus ingredientes o mínimo legal de 30% de produtos da agricultura familiar. Em março de 2018 a UFPel assinou o contrato nº 02/2018 (processo SEI nº 23110.008201/2017-60), para a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de alimentação coletiva, constando no item 5.1.25, das obrigações da contratada, a exigência de que "no mínimo 30% da conta insumos deverão ser adquiridos da agricultura familiar, conforme regulamenta a Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, Decreto nº 8473/2015, Decreto nº 7775/2012 e Resolução do MDA nº 50/2012" (UFPel, 2018, s.p.). O contrato tem validade prorrogada pelo 6º termo aditivo até a data de 06 de março de 2022.

Do ponto de vista dos extensionistas da EMATER, da gerente dos RE's Moema Zambiazi e dos presidentes das cooperativas COOPAMB e CAFSUL, embora não seja desconhecido a intenção da UFPel de continuar comprando da agricultura familiar local, não há condições concretas, a partir do contrato acima, de garantir que a maioria dos insumos servidos nos restaurantes tenham proveniência dessas unidades agrícolas. Na perspectiva desses interlocutores, o caráter comercial do vínculo entre a empresa vencedora do processo licitatório e a

universidade favorece a busca, por parte da contratada, de produtos com o menor preço, notadamente àqueles comercializados por atacadistas, produtores em larga escala e, não raras vezes, provenientes de outros centros produtivos que não a região sul do Estado. Assim, o que se verifica é que não há esforço para extrapolar o mínimo legal, reestabelecendo as condições existentes nos anos abarcados por nosso estudo, quando, conforme indicado por Vagner Vargas, em determinados dias, 90% da alimentação servida nos RE's era orgânica.

O extensionista rural, vinculado a EMATER, reconhece o empenho da gestão pós 2016, em que pese demonstre uma crítica ao processo, conforme suas palavras

> A relação com a atual gestão [2016-2020] é uma relação boa [...], extremamente empenhados para que se compre da agricultura familiar, mas se montou, dentro do possível, um processo que é na lógica da iniciativa privada. Por outro lado, não se está fazendo grandes debates com a universidade, sobre essas compras hoje, porque o volume está muito pequeno em função da pandemia que acho que não vale a pena a gente gastar energia agora. Agora, quando voltares às aulas, acho que a gente vai ter que sentar de novo com a gestão da UFPel e talvez rever algumas coisas (informação verbal)[50].

Germano Pollnow, vinculado ao CAPA, exemplifica a compreensão que surge em outros depoimentos quanto ao fato de que a UFPel, ao propor um modelo de terceirização dos serviços dos RE's, buscou adequar-se às orientações e determinações dos órgãos de controle federais, embora alerte para a perda de espaço que a agricultura familiar sofreu no fornecimento de gêneros alimentícios à universidade.

> Meu contraponto a isso vai no sentido de que, muitas vezes no nível superior da administração pública, nesse caso o TCU, enxerga-se estritamente a questão financeira, econômica, de prestação de contas, mas falta um entendimento maior e uma aproximação com a sociedade para ver benefícios de uma experiência como essa [...]. Então, se perdeu um espaço importante de comercialização, que eu acho que as terceirizadas mantiveram em alguma medida, mas muito menor do que foi [na gestão anterior] (informação verbal)[51].

[50] Entrevista concedida ao autor pelo engenheiro agrônomo da UCP-EMATER, em 17 de junho de 2021.

[51] Entrevista concedida ao autor pelo engenheiro agrônomo do CAPA, Germano Pollnow, em 15 de junho de 2021.

Relembremos, como discutido até aqui, que a adesão da universidade ao PAA como sistema de compras dos seus RE's, nos anos de 2013, 2014 e 2015, trouxe uma série de benefícios aos diferentes agentes envolvidos nesse processo, dos quais ressaltamos:

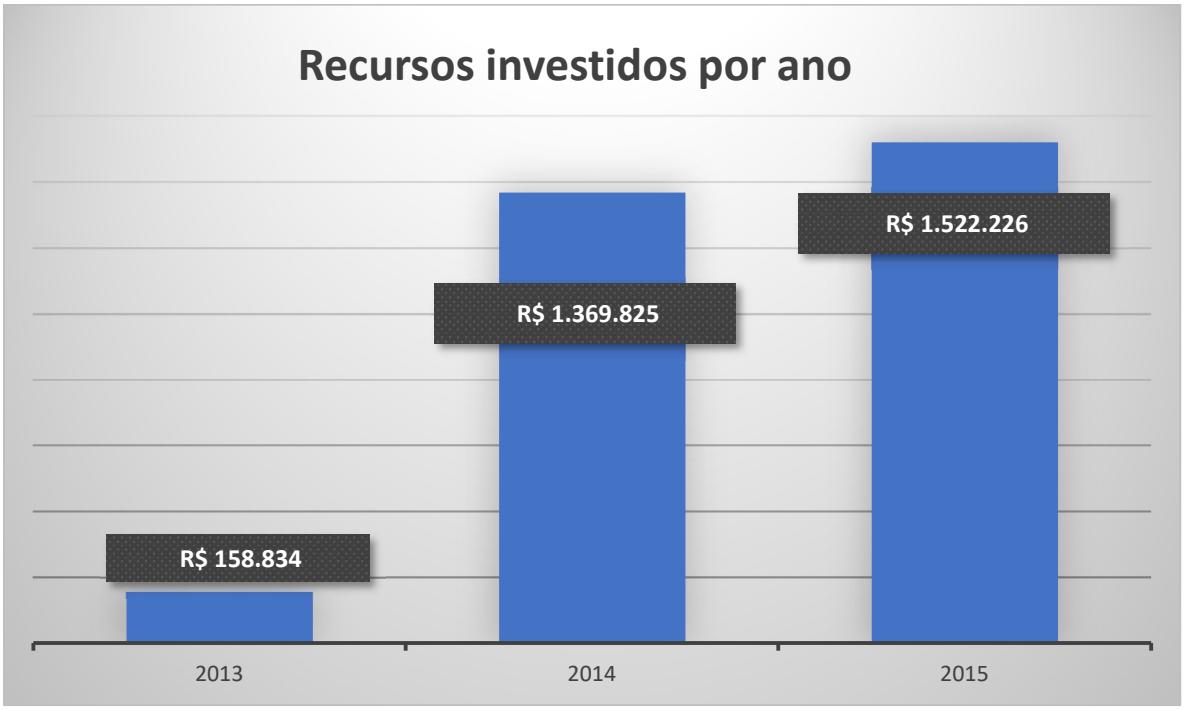
**Quadro 6**: Síntese dos benefícios gerados a partir da adesão ao PAA

| Público Beneficiado | Ação |
|---|---|
| Comunidade Acadêmica | • melhoria na qualidade dos gêneros alimentícios servidos à comunidade universitária;<br>• segurança alimentar. |
| Fornecedores (agricultores e suas cooperativas) | • melhoria nas condições de vida e produção dos agricultores familiares da região;<br>• fortalecimento do sistema cooperativo como forma de produção e comercialização de pequenas propriedades rurais;<br>• incremento na renda dos agricultores familiares da região;<br>• criação de condições favoráveis à permanência de agricultores em sua atividade produtiva e, por consequência, minimização do êxodo rural; |
| Universidade Federal de Pelotas | • qualificação das discussões dos currículos da universidade a partir da problematização de questões como latifúndio x minifúndio, alimentação orgânica x produção a partir do uso de agrotóxicos e valorização da produção e culturas locais;<br>• aproximação da universidade com a comunidade regional, a partir do diálogo e da inclusão de atores externos no processo de construção de políticas públicas;<br>• resposta qualificada da universidade quanto a necessidade de sua inserção enquanto agente de desenvolvimento social e econômico das comunidades onde atua. |

**Fonte**: Elaboração do autor.

A título de exemplificação da importância econômica do PAA, nos anos analisados, observemos os gráficos abaixo:

**Gráfico 01** – Recursos investidos pela UFPel em compras de gêneros alimentícios realizadas a partir do PAA.



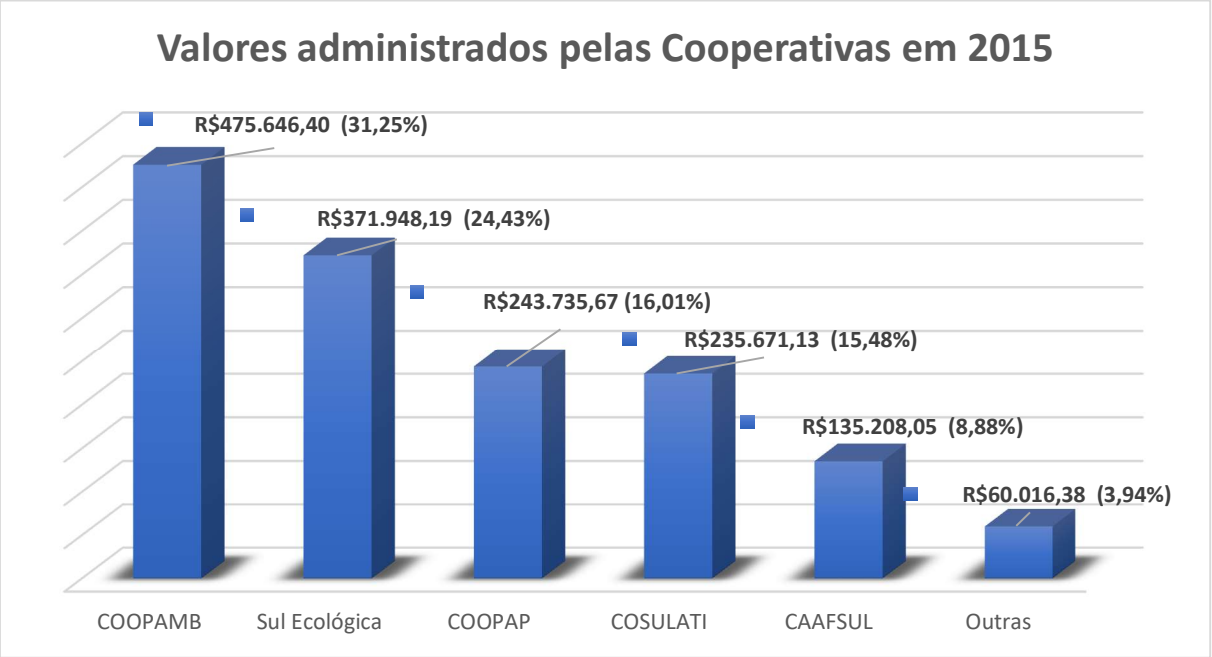

**Fonte** – Elaboração do autor a partir de planilhas fornecidas pela Fundação de Apoio Universitário.

Os dados do gráfico 1, obtidos a partir das planilhas de pagamentos da Fundação de Apoio Universitário, apontam para um dos aspectos elencados acima, qual seja, a importância econômica da inversão de recursos feita pela universidade na aquisição de gêneros alimentícios junto à agricultura familiar. O que vemos aqui é que a compra de gêneros alimentícios representa significativo valor financeiro que pode, a partir da opção de gestores e das possibilidades trazidas pela legislação, ser investido na produção local, gerando o que depoentes vinculados às cooperativas, EMATER e CAPA identificaram como de importância ímpar para os pequenos agricultores familiares.

Por outro lado, ao analisarmos o gráfico 2, percebemos que a aquisição junto a cooperativas de agricultores familiares fortalece esse modelo de organização no campo e, como aponta a literatura utilizada na presente dissertação

e as constatações a que chegamos a partir dos depoimentos, o fortalecimento da produção familiar, com todas as consequências elencadas acima.

**Gráfico 02** – Recursos investidos pela UFPel: valores por Cooperativas (ano base 2015).




**Fonte** – Elaboração do autor a partir de planilhas fornecidas pela Fundação de Apoio Universitário.

Também como modelo exemplificativo, como alerta o engenheiro agrônomo vinculado ao CAPA, quando do surgimento do PAA (2003) e do estabelecimento do PNAE (2009), foram ampliadas as possibilidades de venda de produtos da agricultura familiar, a partir da possibilidade de compras diretas por prefeituras, órgãos públicos em geral e, por conseguinte, universidades como a UFPel. Para ele, o processo de compras da agricultura familiar é uma atitude também pedagógica, na medida em que oferecer um "buffet com a foto do agricultor, com banner, com origem e os estudantes observando aquilo ali, vendo, vivendo, discutindo e internalizando é revolucionário e aí tu crias consciência, por que tu tens um público universitário que é multiplicador" (informação verbal)[52].

Um outro argumento substancial para defendermos que alimentos fornecidos nos RE's da UFPel tenham procedência da agricultura familiar da região em que a universidade está sediada diz respeito aquilo que Desimon ressalta em sua fala quanto a aceitação dos alimentos por parte do público alvo, em sua maioria

[52] Entrevista concedida ao autor pelo engenheiro agrônomo do CAPA, em 09 de julho de 2021.

os estudantes universitários. Essa constatação apareceu também nas falas dos demais depoentes, com especial ênfase à Pró-Reitora de Assuntos Estudantis e aos gerentes dos restaurantes, Moema e Vagner.

> Os próprios alunos identificavam uma melhora na qualidade. Então tu evitavas todo aquele transporte de produtos que vinham, às vezes, de outras regiões, produtos viajados. Além de tu atacar toda a questão do transporte, da poluição, tu fomentavas a economia local e trazia alimentos de maior qualidade pelo próprio distanciamento entre a produção e a entrega, muito mais rápido [...]. [Com] mais aceitação, houve o aumento inclusive no número de alunos que passaram a procurar os restaurantes pela qualidade da comida (informação verbal)[53].

Feita essa breve recapitulação dos impactos do PAA e a partir da constatação de que não há, no presente momento, ação administrativa no sentido de qualificar a oferta de alimentação nos RE's via compra de insumos da agricultura familiar, com ênfase à produção orgânica, passamos a propor, a título de intervenção, o que segue:

1. Considerando que a Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, que incorpora os regramentos da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e o Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, estabelecem as diretrizes para compras de gêneros alimentícios junto à agricultura familiar, por parte de órgãos da Administração Pública Federal;
2. Considerando os ganhos proporcionados por esse modelo de compras, elencados na breve exposição de motivos que acompanha essa proposta de intervenção;
3. Considerando que o uso de recursos públicos é também permeado por definições políticas e que, cabe aos gestores, otimizar tal uso no sentido de contribuir para o desenvolvimento social e econômico da localidade onde o órgão público está inserido;
4. Considerando a expertise da UFPel em utilizar-se do PAA, de forma exitosa, como modalidade de compras de gêneros alimentícios aos seus restaurantes escola, em período próximo passado (2013-2018);

[53] Entrevista concedida ao autor pela Coordenadora da Unidade de Cooperativismo da EMATER, Médica Veterinária Sônia Desimon, em 12 de julho de 2021.

Vimos, respeitosamente, sugerir que a UFPel envide esforços no sentido de voltar a adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar regional, que possam ser servidos nos restaurantes escola da universidade, num percentual que busque se aproximar do quantitativo total necessário (100%) e não apenas o atendimento do mínimo legal (30%).

Tal possibilidade se apresenta como viável a partir: (a) ou da repactuação do contrato com a prestadora de serviço, em março de 2022, estabelecendo a necessidade de que ela aumente a aquisição de gêneros através do PAA, mesmo que de forma gradativa, buscando o percentual máximo e/ou; (b) de relegar à prestadora de serviço o papel de gestão dos restaurantes, produção das refeições e serviço das mesmas, trazendo para o âmbito da administração universitária, a partir da Pró-Reitoria Administrativa, a tarefa de aquisição dos gêneros alimentícios, utilizando-se das possibilidades trazidas pela legislação do PAA e/ou; (c) do estabelecimento de um novo processo licitatório em que esteja previsto que os gêneros alimentícios deverão ser comprados, em sua totalidade (sempre que possível) junto a agricultura familiar, via PAA.

Por fim, em que pese o Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, estabelecer, em seu artigo 6º, como facultativa a aquisição de 30% de alimentos da agricultura familiar por parte de empresas estatais federais, entendemos que a administração da UFPel deveria estabelecer um diálogo com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), atual gestora do Hospital Escola da universidade, para que também ela atente para os ganhos à saúde dos pacientes a partir da aquisição de alimentos da agricultura familiar e, sempre que viável, orgânica e, assim, busque adequar os serviços de alimentação hospitalar às possibilidades trazidas pela legislação do PAA.

## 9. Considerações Finais.

Para respondermos às dúvidas sobre quais os atores foram relevantes no processo de alteração do modelo de compras aos RE's da UFPel, quais suas ideias, crenças e percepções de mundo, qual a relevância dessas ideias e qual a importância dos atores envolvidos na tomada de decisão quanto à adesão ao PAA, a nossa investigação foi pautada pela escolha de agentes, internos e externos a instituição, que atuaram no sentido de fazer com que suas ideias redundassem em um ganho de qualidade nas refeições servidas à comunidade universitária. Ao fim, identificamos gestores, operacionalizadores dos serviços dos RE's, órgãos de assessoria técnica das cooperativas e os próprios agricultores, a partir das cooperativas, como agentes significativos para a adoção da política pública em análise.

Costurando os achados de nossa pesquisa com a Teoria dos Fluxos Múltiplos e a Teoria do Equilíbrio Pontuado, concluímos que, em graus distintos de importância e em arenas e momentos específicos, as ideias e percepções dos *stakeholders* contribuíram para a formação de uma imagem de política pública favorável a adesão ao PAA e busca de alimentos junto à agricultura familiar.

As visões de mundo desse conjunto de atores, próximas à literatura sobre o tema, consolidaram a imagem de que alimentos da agricultura familiar carregam componentes que podem contribuir em diversos aspectos da vida social: garantia de segurança alimentar, a partir da qualidade dos alimentos; garantia de comercialização da produção, por parte dos agricultores, o que redunda em ganhos econômicos e sociais; fortalecimento das organizações de trabalhadores rurais e do modelo de cooperação econômica, em detrimento da competição e da busca do lucro ancorado em práticas de produção extensivas, com uso de defensivos agrícolas e; criação de condições para a permanência de trabalhadores rurais e suas famílias nas atividades do campo, minimizando os efeitos do êxodo rural. Outra constatação significativa é a de que na adesão ao PAA estava contido um componente pedagógico de alteração na forma de visão do público alvo quanto à agricultura familiar e a valorização da monocultura, incidindo, inclusive, na busca de alterações nas bases curriculares dos cursos das áreas afins na universidade.

No que toca ao papel dos empreendedores de políticas públicas na efetivação do PAA como alternativa para a gestão da universidade, conforme aprofundamos no capítulo em que discutimos os achados de nossa pesquisa, em diálogo com a literatura sobre empreendedores, o Reitor enquadra-se como figura de destaque no sentido de empenhar tempo, recursos e energia para a definição da agenda que estudamos. Outros atores desempenharam papeis que os aproximam da conceituação de empreendedores. Contudo, talvez pelo fato de que não se fez necessário um trabalho de convencimento e disputa de ideias para a decisão sobre a política de compras institucionais, não apareceu em nossa pesquisa um conjunto significativo de empreendedores, na acepção clássica do tema – agentes, imbuídos de ideias, crenças e percepções de mundo, que conduzem um processo de criação de uma imagem de política pública que é apresentada a tomadores de decisão como uma, senão a única, viável a enfrentar dado problema da realidade.

Essa constatação não afasta a importância do conjunto de *stakeholders* (atores com influência no processo decisório) para que a questão de compras institucionais via PAA fosse alçada a condição de agenda da gestão e virasse uma política pública efetiva e, conforme constatação dos entrevistados, exitosa na universidade. Mulheres e homens, a partir de suas crenças, visões e percepções de mundo, atuando dentro ou fora do ambiente organizacional, contribuíram para o amadurecimento e viabilização de uma política pública adaptada às necessidades e possibilidades criadas pela produção agrícola familiar, pelo PAA e pelo grupo de gestão da UFPel.

Do ponto de vista de limitações verificadas em nossa pesquisa, a percepção de que o consenso foi a tônica do processo de tomada de decisão, quanto a alteração do modelo de compras aos RE's da universidade, pode ser encarada sob a perspectiva de necessária busca junto a possíveis atores discordantes (em que pese, a partir dos instrumentos metodológicos e teóricos de nosso estudo, não tenhamos percebido forças contrárias à implementação do PAA na UFPel). Por outro lado, a inexistência de documentação escrita versando sobre as ideias, crenças e percepções de mundo dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão pode ser encarada sob uma perspectiva de fragilidade do

estudo (embora, para o objetivo proposto, ouvir as pessoas a partir de suas percepções tenha respondido a contento aos questionamentos de nossa investigação). Ainda, o momento histórico pelo qual passamos, com a emergência da crise pandêmica da COVID-19, trouxe dificuldades à interação entre entrevistados e investigador.

Anteriormente, aderimos a ideia de que uma política pública implica na ação (ou inação) do Estado, constituindo-se representativa de um marco civilizatório, no sentido da apropriação da riqueza de parte da sociedade em prol de ações que impactem em melhorias da condição de vida do conjunto da cidadania. A política resulta de uma ação (ou falta de ação) intencional e, como vimos, motivada pelas percepções, interesses e necessidades dos indivíduos. Ela também está constrangida pelo componente institucional (*polity*), pelo processo de negociação (*politics*) e pelo conteúdo da política (*policy*) e, como afirma Celina Souza, é da essência de uma política pública o embate em torno de ideias e interesses (SOUZA, 2006).

Feita essa síntese, concluímos nosso esforço de pesquisa relembrando a constatação, por parte dos depoentes, de que o atual processo de compras institucionais via PAA sofreu, nos últimos anos, um revés. A partir das percepções dos entrevistados, resta o questionamento: como uma política pública que gerou tantos resultados positivos e trouxe benefícios à toda uma cadeia de consumo (de produtores, cooperativas à consumidores) pode ser descontinuada, quando da troca de gestão na universidade? Por constrangimentos institucionais (ação dos órgãos de controle), mas também por opção da administração superior da UFPel, atualmente o percentual de aquisição de insumos junto à agricultura familiar está no mínimo legal de 30%. Isso implica em uma diminuição drástica dos benefícios, apontados ao longo do nosso estudo, em relação a adesão plena ao PAA, nos moldes já praticados pela universidade. A adesão e implementação de dada política mostrou-se, para além de adequações técnicas, uma opção pessoal (ou de grupos) em muitas vezes e, do ponto de vista de um retorno social de nosso estudo, resta-nos a indicação de que a Universidade Federal de Pelotas reveja o modelo licitatório em vigor e busque um percentual pleno de aquisições de insumos para os RE's (quiçá para o Hospital Escola também), junto à agricultura familiar,

preferencialmente orgânica da região, conforme discutimos no capítulo da proposta de intervenção.

Assim, observamos, também, que no nível de análise organizacional, e das políticas em organizações como as universidades, observa-se que o processo da política (policy process) parece ser mais dependente da dinâmica eleitoral (uma das possibilidades de surgimento de janelas de oportunidade). Com a troca de gestão, o novo grupo dirigente pode ou não dar continuidade à políticas exitosas da gestão que deixa o poder, independente de experiências anteriores. Isso reforça a importância de empreendedores de políticas públicas e de suas ações no sentido de que questões latentes no ambiente organizacional ganhem relevância e entrem na agenda dos gestores.

Ou seja, como observado nas contribuições teóricas e empíricas analisadas aqui, restam necessárias ações que garantam a continuidade, a permanência e o aperfeiçoamento do processo de compras via PAA, por parte da UFPel. Por fim, restam abertas algumas possibilidades de novas pesquisas ainda sobre o tema, em especial objetivando: investigar a disputa de ideias quanto ao estabelecimento da legislação do PAA em nível do Executivo Federal e do Parlamento; traçar estudos comparativos em níveis organizacionais similares, como universidades federais, sobre a existência ou não de disputas e dissensos quando da adesão ao PAA em nível local; avaliar formas de consolidar políticas públicas, no sentido de dar continuidade a elas, tornando-as políticas “de Estado” e não apenas “de gestão”; partindo da constatação de que houve alteração na política em análise, quando da troca de gestão, ampliar o presente estudo, buscando investigar e analisar as ideias, crenças e percepções de mundo do novo grupo dirigente da universidade; partindo da discussão sobre administração societal, discutir formas de consolidar a participação social e a interação entre a institucionalidade (o Estado) e a sociedade civil.

**10. Referências Bibliográficas.**

AGOSTINI, Cíntia; BOURSCHEIDT, Henrique José. A Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos nos Municípios do Vale do Taquari (RS): uma análise da percepção dos executivos municipais. Piracicaba: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Vol. 56, nº 02, 2018, p. 275-292. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-20032018000200275&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 09 de abril de 2021.

ALONSO, Ângela. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GHEZZI, Daniela Ribas; SANTOS Jr., Jaime. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**: Bloco Qualitativo. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016, p. 08-23.

ANJOS, Flávio Sacco dos; POLLNOW, Germano Ehlert; MENEZES, Gabrielito Rauter; CALDAS, Nádia Velleda; SILVEIRA, Danielle Farias da. Family farming and institutional markets: analysis of the perception of Universidade Federal de Pelotas restaurant goers about a preferential shopping system. In: **Ciência Rural.** Santa Maria (RS), v. 49 (12), 2019, p. 1-7. Disponível em https://www.scielo.br/j/cr/a/G4RnF4CKqYqxFm9XtRTnRpP/abstract/?lang=en. Acesso em 24 de junho de 2021.

ASSIS, Lilian Bambirra de Assis; PAULA, Ana Paula Paes de. Gestão Social e Bildung: reflexões sobre a importância da formação para a democratização no setor público. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 2, p. 57-64, 2014. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/29591/gestao-social-e-bildung--reflexoes-sobre-a-importancia-da-formacao-para-a-democratizacao-no-setor-publico/i/pt-br. Acesso em 24 de fevereiro de 2020.

AVRITZER, Leonardo. Participação na democracia brasileira: a hegemonia popular e a inovação do protesto da classe média. **Opinião Pública**, v. 23, n. 1, p. 43-59, 2017. Disponível em https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8650170. Acesso em 28 de fevereiro de 2020.

BARCELOS, Márcio. **Ideias, agendas e políticas públicas**: um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto

de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BATISTA, Lucimar M. G.; RIBEIRO, Sônia M. R.; SANTOS, Ricardo H. S.; ARAÚJO, Raquel M. A.; RIBEIRO, Andréia Q.; PRIORE, Silvia E.; DELLA LÚCIA, Ceres M.; LANA, Rogério de P.; GASPARONI, Gisely P. Percepção de agricultores familiares do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sobre o significado de fazer parte do PAA e a sua compreensão sobre conceitos relacionados à alimentação, nutrição e saúde**.** São Paulo: **Saúde e Sociedade**, v. 25, n. 2, 2016, p. 494-504. Disponível em http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/118317. Acesso em 03 de julho de 2020.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (editors). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 189-217.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and instability in American politics.** University of Chicago Press. Chicago, 1993.

BECKER, Cláudio; ANJOS, Flávio Sacco dos. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, em municípios do sul gaúcho. Campinas: **Segurança Alimentar e Nutricional**, 17 (1), 2010, p. 61-72. Disponível em https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634800. Acesso em 02 de julho de 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 129, p. 3-6, 5 jul. 2012. Disponível em https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=05/07/2012. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

**Presidência da República**. Brasília, 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm, Acesso em 19 de fevereiro de 2020.

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:** seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 117, p. 9-10, 22 jun. 2015. Disponível em https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/06/2015&jornal=
1&pagina=9&totalArquivos=168. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 140, n. 126, p. 01-03, 03 jul. 2003. Disponível em https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/07/2003&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=136. Acesso em 02 de julho de 2020.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leias n$^{os}$ 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 199, p. 01-03, 17 out. 2011. Disponível em https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/10/2011&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=112. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa! [Cartilha]. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2012. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/cartilha-paa-2010.pdf. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012**. Dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA. Brasília: MDS, 2012.

CALAZANS, Dinara L. M. S.; ARAÚJO, Afrânio G. de; FREITAS, Jessicley F. de; BARBOSA, Alexandre H. de A.; LIMA, Rony S. G. de. Avaliação de fornecedores no contexto das compras públicas. Um ensaio sobre a perspectiva dos restaurantes universitários. In: ARAÚJO, Maria A. D. de; ARAÚJO, Fábio R. de. **Compras na administração pública:** processos, transparência e sustentabilidade em aquisições e contratações. Natal: EDUFRN, 2020, v. 2.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Marcelo Marchesini da. Análise de Políticas Públicas no Brasil: estudos sobre a formação de agenda governamental. In: **XXXI Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf. Acesso em 07 de abril de 2021.

CÂMARA, L. M.; FROSSARD, L. B. de M. Poder de compras da Administração Pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: Encontro de Administração Pública e Governança. 2010, Vitória. **Anais** [...]. Vitória, EnAPG, 2010, p. 2-16.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro, v. 14, Edição Especial, p. 486-505, jul. 2016.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, 2004, p. 47-71. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000100004 . Acesso em 15 de abril de 2021.

_____. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. São Paulo, **BIB**, nº 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Porto Alegre, 2003, **RBCS**, Vol. 18, nº 51, p. 21-29. Disponível em

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 20 de abril de 2021.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, p. 211- 259, jun de 2000.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (editors). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 64-89.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **RAE**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, June 1995. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 04 de agosto 2020.

GUERRA, Júnia Fátima do Carmo Guerra; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Gestão pública societal e gestão social: análise de aproximações e distanciamentos na práxis de uma política pública. **Pensamento & Realidade**, v. 27, n. 2, p. 5-20, 2012. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/43582/gestao-publica-societal-e-gestao-social--analise-de-aproximacoes-e-distanciamentos-na-praxis-de-uma-politica-publica/i/pt-br. Acesso em 19 de fevereiro de 2020.

GUNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é uma questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa.** Brasília, v. 22, n. 2, p. 201-209, agosto de 2006. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-37722006000200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em 04 de agosto de 2020.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: HAAS, Peter M. **Knowledge, Power, and International Policy Coordination**. Massachusetts: The MIT Prees, 1992, 1-35. Disponível em https://www.jstor.org/stable/2706951?seq=1. Acesso em 07 de abril de 2021.

HENTZ, Carla; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a evolução de uma política pública múltipla.

Florianópolis: **Geosul**, v. 34, n. 72, 2019, p. 415-434. Disponível em https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/1982-5153.2019v34n72p415. Acesso em 09 de abril de 2021.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. Uberlândia: **Sociedade e Natureza**, 25 (3), 2013, p. 469-483. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132013000300003. Acesso em 08 de abril de 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Informação estatística e políticas públicas: avanços e retrocessos. In: FIOCRUZ. **Conversas Contemporâneas.** Rio de Janeiro: 2019. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=bROCWeVzvvo. Acesso em 20 de outubro de 2020.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. Harlow (UK): Pearson Education Limited, 2014.

_____. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**, v. 1, p. 219-224. Brasília: ENAP, 2006a.

_____. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**, v. 1, p. 225-245. Brasília: ENAP, 2006b.

LIMA, Luiz Antônio de. A representação das múltiplas dimensões paradigmáticas no estudo da administração: um ensaio sobre os limites contidos nas defesas paradigmáticas excludentes. **Revista de Administração Contemporânea.** Curitiba, v. 15, n. 2, p. 198-208, abr. 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552011000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 04 de agosto de 2020.

LIMA, Márcia. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In: ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GHEZZI, Daniela Ribas; SANTOS Jr., Jaime. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**: Bloco Qualitativo. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016, p. 24-41.

MANSANO, Sônia Regina Vargas. O método qualitativo nos estudos sociais aplicados: dimensões éticas e políticas. **Revista Economia & Gestão**, v. 14, n. 34, p. 119-136, 2014. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/28776/o-metodo-qualitativo-nos-estudos-sociais-aplicados--dimensoes-eticas-e-politicas/i/pt-br. Acesso em 14 de agosto de 2020.

MELLO, Gabriel Alves Botelho; BILHEIRO, Livea Cristina Rodrigues; PORTILHO, Elilene; MAREJOWICZ, Nidia; DIAS, Anelise. Programa de Aquisição de Alimentos na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro: inclusão social e fortalecimento da agricultura familiar. In: **Cadernos de Agroecologia –** anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia. Sergipe, v. 15 (2), p. 1-7, 2020. Disponível em http://cadernos.aba-agroecologia.org.br/index.php/cadernos/article/view/3246. Acesso em 24 de junho de 2021.

MONTANARI, Ivan. O Sistema Nacional de Cultura, seus Componentes e a Gestão Pública de Cultura: Perspectivas Societais e Gerenciais . **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 4, n. 3, p. 148-167, 2019. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/56212/o-sistema-nacional-de-cultura--seus-componentes-e-a-gestao-publica-de-cultura--perspectivas-societais-e-gerenciais-/i/pt-br. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

OLIVEIRA, Luciana de M.; BRANDÃO, Pâmela de M. Compras institucionais para aquisição de alimentos da agricultura familiar. Avaliação do processo de implementação do PAA na UFRN. In: ARAÚJO, Maria A. D. de; ARAÚJO, Fábio R. de. **Compras na administração pública:** processos, transparência e sustentabilidade em aquisições e contratações. Natal: EDUFRN, 2020, v. 1.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/10995/administracao-publica-brasileira-entre-o-gerencialismo-e-a-gestao-social/i/pt-br. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

_____. Estudos organizacionais críticos e pensadores nacionais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 3, p. 410-413, 2015. Disponível em

http://www.spell.org.br/documentos/ver/36189/estudos-organizacionais-criticos-e-pensadores-nacionais-/i/pt-br. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

_____. Em Busca de uma Ressignificação para o Imaginário Gerencial: Os Desafios da Criação e da Dialogicidade. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 17, n. 2, p. 18-41, 2016. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/40969/em-busca-de-uma-ressignificacao-para-o-imaginario-gerencial--os-desafios-da-criacao-e-da-dialogicidade/i/pt-br. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

_____; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 744-758, 2016. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/42638/inovacoes-institucionais-participativas--uma-abordagem-exploratoria-da-producao-brasileira-em-administracao-publica-na-rap-e-no-enapg--1990-2014--/i/pt-br. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. 4ª Edição. Lisboa: Gradativa – Publicações Ltda. 2005.

RECONSTRUÇÃO, Movimento. **Programa de Gestão**. UFPel, Pelotas, 2012. Disponível em http://reconstrucaoufpel.blogspot.com/p/programa.html. Acesso em 13 de agosto de 2020.

RODRIGUES NETO, Damasio Duval. **Formação de agenda em uma universidade pública**: a construção da questão das ações afirmativas. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Administração e Turismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2018.

SALGADO, Rafael J. dos S. F.; SILVA, Edson A.; FERREIRA, Marco A. M.; CUNHA, Wellington A.; SANTOS, Luana F. dos. Focalização e Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): avaliação de sua eficácia nas regiões brasileiras. Piracicaba: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Vol. 55, nº 4, 2017, p. 661-678. Disponível em

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000400661. Acesso em 3 de julho de 2020.

SCHMITT, Claudia Job. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, n. 2, 2005, p. 78-88. Disponível em https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/539. Acesso em 13 de abril de 2021.

SILVEIRA, Danielle Farias da; HIRAI, Wanda Griep; SANTOS, Alan Cardoso Marques dos; ANJOS, Flávio Sacco. Alimentos da agricultura familiar chegando às universidades: análise comparativa das compras institucionais no âmbito da UFPel e UFAL. In: SILVA-MATOS, Raissa Rachel Salustiano da; LOPES, Jane Mello; SILVA, Taciella Fernandes (orgs.). **Desafios e impactos das ciências agrárias no Brasil e no mundo**. Ponta Grossa (PR): Atena, 2021. Disponível em https://www.atenaeditora.com.br/post-ebook/4119. Acesso em 24 de junho de 2021.

SODRÉ, Maiara Tavares. **Políticas públicas para o sistema agrário familiar e as interfaces com o desenvolvimento territorial rural:** um estudo sobre as repercussões do PAA e PNAE no município do Pelotas/RS. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Ciências Humanas e da Informação, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande/RS, 2016.

_____; SALAMONI, Giancarla. A coexistência do pensamento cartesiano e sistêmico: as limitações territoriais enfrentadas pelo PAA e PNAE em Pelotas/RS. Uberlândia: **Sociedade & Natureza**, 28 (3), 2016, p. 457-471. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132016000300457&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 08 de abril de 2021.

SOUZA, Ariane Figueredo; LORETO, Maria das Dores Saraiva. Representações sociais de lideranças institucionais brasileiras sobre o programa de aquisição de alimentos (PAA): uma análise lexicográfica. Curitiba: **Brasilian Journal of Development**, v. 5, n. 7, 2019, p. 7808-7822. Disponível em https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/2144. Acesso em 03 de julho de 2020.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas. Salvador (BA): Fundação Luiz Eduardo Magalhães, 2002. Disponível em: http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf. Acesso em 06 de abril de 2021.

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

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**, v. 1, p. 199-218. Brasília: ENAP, 2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **RAP**, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/13110/gestao-social--uma-perspectiva-conceitual/i/pt-br. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

_____; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **RAP**, v. 31, n.4, p. 101-125, jul./ago. 1997. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/13268/gestao-publica-e-cidadania--metodologias-participativas-em-acao/i/pt-br. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. **Missão, Visão e Estatuto**. Pelotas: Portal Institucional, s.d. Disponível em https://portal.ufpel.edu.br/. Acesso em 06 de março de 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WU, Xun *et. al*. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014.

# Anexos

**Anexo I**. Roteiro de entrevistas:

Percepções pessoais sobre o tema.

| | |
|---|---|
| Referencial Teórico | Baumgartner e Jones (1993)<br>Kingdon, (2014)<br>Barcelos, (2015) |
| Aspectos abordados | Trajetória individual vinculada ao tema de pesquisa<br>Percepções pessoais<br>Autopercepção quanto ao papel desempenhado na transição de compras institucionais para o modelo PAA |
| Questões propostas | 1. Entendendo a presente discussão como o estabelecimento de vínculos entre a agricultura familiar, movimentos sociais e alimentação orgânica, como você descreveria sua trajetória de vida em associação a essas questões?<br>2. Como você compreende o processo de produção familiar e orgânica? Na sua visão há ganhos possíveis a partir da valorização da produção familiar e orgânica? Quais?<br>3. Você tem interesse pela aquisição de alimentos da agricultura familiar e orgânica? Se sim, a partir de quando?<br>4. Na sua percepção, suas ideias e narrativas foram importantes para a alternativa PAA na UFPel? |

Empreendedores de políticas públicas.

| | |
|---|---|
| Referencial Teórico | Baumgartner e Jones (1993)<br>Kingdon (2014)<br>Barcelos (2015)<br>Capela (2016) |
| Aspectos abordados | Ideias, crenças e percepções quanto à agricultura familiar e orgânica<br>Atuação em defesa das ideias sobre o tema<br>Relações pessoais que influenciam nas ações políticas<br>Conhecimento técnico<br>Percepções sobre oportunidades de ação<br>Participação da sociedade civil |
| Questões propostas | 5. Como agricultura familiar e orgânica fazem parte de suas atividades e/ou discussões no ambiente de trabalho?<br>6. Dedica (ou dedicou) tempo e energia na defesa das pautas de agricultura familiar e orgânica (dentro e fora do ambiente de trabalho)?<br>7. Você tem contatos com autoridades e/ou políticos que podem influenciar nessa pauta? |

| | |
|---|---|
| | 8. Você possuía vínculos com a administração da UFPel no momento em que a pauta do PAA era discutida?<br>9. Seu conhecimento sobre o tema já foi empregado nas suas ações profissionais ou militância? Como (conhecimento técnico, argumentação ou retórica para convencimento etc.)?<br>10. Quando você considera que a pauta do PAA entrou nas discussões de forma séria na UFPel? Quem a trouxe como pauta na Instituição?<br>11. Você identifica grupos de interesse favoráveis à pauta do PAA na UFPel?<br>12. Você consegue identificar grupos (ou interlocutores) contrários a mudança na forma de compras de gêneros alimentícios para os restaurantes escola naquele momento? Quem são eles?<br>13. Na sua visão, a atuação de agentes externos à UFPel (sociedade civil) teve impacto na decisão de implementação do PAA? |

Imagens de políticas públicas.

| | |
|---|---|
| Referencial Teórico | Baumgartner e Jones (1993)<br>Kingdon, (2014)<br>Barcelos, (2015) |
| Aspectos abordados | Imagem de política<br>Problemas<br>Ideias, crenças e visões de mundo<br>Arenas |
| Questões propostas | 14. Como eram realizadas as compras para os restaurantes escola antes da alteração trazida pelo PAA?<br>15. Como a forma de compras anterior passou a chamar atenção de maneira negativa, a ponto de ser buscado uma alternativa?<br>16. Quais os argumentos utilizados para a alteração no modelo de compras institucionais?<br>17. Na sua visão, qual o aspecto mais relevante sobre compra de alimentos orgânicos e de produção familiar deve ser destacado? A partir de que ideias?<br>18. Você considera importante agregar um número maior de participantes ao debate sobre o tema? Contribuiu para isso no momento em análise?<br>19. Quanto a compras institucionais para os restaurantes escola, havia uma percepção dominante naquele momento?<br>20. Quanto a valorização da produção familiar e orgânica, havia um argumento preponderante naquele momento? |

| | |
|---|---|
| | 21. Você percebeu a possibilidade de uma mudança significativa com a adoção do PAA? Qual (quais)?<br>22. Em que espaços de discussão foi construído a alternativa PAA (gabinetes, reuniões de gestão, grupos de apoiadores, sociedade civil)?<br>23. Houve um trabalho de convencimento de atores contrários a alternativa PAA?<br>24. Se sim, quais os principais argumentos utilizados para o convencimento?<br>25. Se você identifica atores contrários a alternativa PAA, recorda-se quais eram os argumentos por eles utilizados?<br>26. Em que espaço institucional (dentro da UFPel) a decisão sobre a alternativa PAA foi tomada?<br>27. Nesse espaço, quais os principais interlocutores?<br>28. Nesse espaço, havia discordâncias quanto ao tema? Quais? Por parte de quem? |

## Anexo II – Fontes primárias

**Entrevistas**:

**Núcleo de Gestão:**

**Mauro Augusto Burker Del Pino**, Reitor a Universidade Federal de Pelotas – Entrevista concedida em 02 de junho de 2021.

**Ediane Sievers Acunha**, Pró-Reitora de Assuntos Estudantis da UFPel – Entrevista concedida em 09 de junho de 2021.

**Antônio Carlos de Freitas Cleff**, Pró-Reitor Administrativo da UFPel – Entrevista concedida em 23 de junho de 2021.

**Operacionalizadores do Programa:**

**Cristiano Guedes Pinheiro**, Presidente da Fundação de Apoio Universitário – Entrevista concedida em 19 de junho de 2021.

**Vagner de Souza Vargas**, gerente do Restaurante Escola – Entrevista concedida em 24 de junho de 2021.

**Moema Zambiazi**, gerente dos RE's – Entrevista concedida em 02 de julho de 2021

**Órgãos de Assessoramento Técnico dos Agricultores Familiares e Cooperativas.**

**Germano Ehlert Pollnow**, engenheiro agrônomo do CAPA – Entrevista concedida em 15 de junho de 2021.

**Rita Miriam Gonçalves Surita**, coordenadora do CAPA – Entrevista concedida em 17 de junho de 2021.

**Engenheiro agrônomo do CAPA** – Entrevista concedida em 09 de julho de 2021.

**Extensionista Rural**, engenheiro agrônomo da UCP, EMATER-RS – Entrevista concedia em 17 de junho de 2021.

**Extensionista Rural**, administrador da UCP, EMATER-RS – Entrevista concedia em 17 de junho de 2021.

**Sônia Desimon**, médica veterinária, Coordenadora da UCP, EMATER-RS – Entrevista concedida em 12 de julho de 2021.

**Cooperativas de Produtores Rurais.**

**Egon Martin Hellwig**, presidente da COOPAMP – Entrevista concedida em 05 de julho de 2021.

**Roni Goularte Silveira**, presidente da CAFSUL – Entrevista concedida em 08 de julho de 2021.

**Processo e correspondência eletrônicos**

**Contrato nº 02/2018,** processo SEI nº 23110.008201/2017-60, disponível em https://wp.ufpel.edu.br/sei/. Acesso em 02 de agosto de 2021.

Fundação de Apoio Universitário. **Demonstrativo de Receitas e Despesas do Convênio Restaurante Escola nos anos de 2013, 2014 e 2015**. Destinatário: Paulo Luiz Crizel Koschier. Pelotas, 20 de julho de 2020. E-mail. Disponível em https://mail.google.com/mail/u/0/?pli=1#search/leila.soares%40fundacoesufpel.com.br/KtbxLwgsvtHgdgZZHBwffWSDhFfGwpGMZL. Acesso em 20 de julho de 2020.

**Convênio nº 20/2009**, Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola – PIRES. Processo 23110.007085/2009-51, disponível em https://wp.ufpel.edu.br/sei/. Acesso em 20 de julho de 2020.

**Apêndice I**

**Relatório Técnico**

# Ampliar o fornecimento de alimentos da agricultura familiar para os RE's da UFPel.

# INTRODUÇÃO

A Universidade Federal de Pelotas (UFPel), enquanto instituição de ensino superior que recebe estudantes de todas as regiões do país, tem tido ao longo dos últimos anos uma especial atenção a questões relativas à assistência estudantil, procurando formas de garantir a permanência de seus acadêmicos e evitar a evasão. Aliadas a aspectos relativos a políticas de qualificação do ensino, pesquisa, extensão e inovação, estratégias de melhoria nas áreas de moradia estudantil, política de bolsas, transporte e alimentação compõe algumas das ações para a manutenção do vínculo à universidade.

Em 2014, uma política em especial chamou atenção na comunidade acadêmica, quando a UFPel passou a comprar insumos para seus restaurantes universitários oriundos da agricultura familiar e, sempre que possível, de produção orgânica. O instrumento que possibilitou tal opção de aquisição de gêneros alimentícios foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma política pública federal que tem entre seus objetivos "promover formação de estoques de alimentos estratégicos; melhorar a qualidade dos produtos da agricultura familiar; incentivar o manejo agroecológico dos sistemas produtivos e/ou a agricultura orgânica, além de promover o resgate e preservação da biodiversidade" (BATISTA *et. al.*, 2016, p. 496).

O foco de nossa pesquisa está em analisar o processo de adesão da UFPel ao Programa de Aquisição de Alimentos, instituído pela Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Essa ação tomada enquanto uma política da organização, um processo de tomada de decisão (*policy*), que proporcionou a implementação de compras de gêneros alimentícios a serem utilizados para a alimentação da comunidade universitária que utiliza os restaurantes escola da Universidade.

O texto legal, em seu Art. 19, institui o programa com os seguintes fins: incentivar a agricultura familiar; promover a inclusão econômica e social; fomentar a produção sustentável; proporcionar um incremento na geração de renda; incentivar o consumo e valorização de alimentos provenientes da agricultura familiar (BRASIL, 2003). Esses primeiros objetivos buscados pela política pública federal estão em

consonância com abordagens que entendem as compras governamentais como propulsoras da economia, preocupadas com o impacto social das aquisições, capazes de, pela valorização do pequeno empreendimento, fomentar o desenvolvimento econômico local, a melhoria das condições de vida das pessoas que trabalham e vivem no mundo rural, a valorização da produção familiar e orgânica etc. (Oliveira e Brandão, 2020).

> Em tese, as compras [governamentais] possibilitam a ação do governo na promoção do crescimento e desenvolvimento socioeconômico, sendo, portanto, uma ação importante dentro do papel a ser exercido pelo governo na economia (CÂMARA e FROSSARD, 2010, p. 2).
>
> Por ser a administração pública uma grande compradora, tanto pelo seu tamanho e dessa forma o volume envolvido, quanto pela diversidade das atividades que desenvolve, ela tem em tese poderes de aquisição dentro do mercado que poderiam ser usados em benefício do desenvolvimento econômico e social do país, sendo isto exemplo da dimensão social das compras com alcance das finalidades do Estado (*Idem*, p. 4).

Ainda sob a égide do texto legal, vemos a intenção de promover alimentação em qualidade, quantidade e regularidade necessárias a pessoas em situação de insegurança alimentar[1]; promover o abastecimento alimentar mediante compras governamentais de alimentação escolar; fortalecer circuitos locais e regionais de redes de comercialização (BRASIL, 2003).

Para além dos objetivos acima, o PAA traz para os gestores uma possibilidade de operacionalização do processo de compras de forma menos burocratizado e regionalmente localizado. Dessa forma, as relações e interesses locais são potencializados no processo de construção de agenda da gestão institucional, na medida em que gestores e possíveis beneficiários da política a ser instituída encontram-se em uma arena discursiva próxima, permitindo um debate de ideias, questões e problemas no local em que tais estão inseridos.

Por parte das potencialidades trazidas a partir da instituição do Programa de aquisição de alimentos é vasta a literatura que se debruça sob o tema[2]. Agostini

[1] "A segurança alimentar e nutricional é o direito que todo cidadão tem de consumir alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, de forma que a sua saúde não seja comprometida, possibilitando uma condição de vida normal" (AGOSTINI; BOURSCHEIDT, 2018, p. 276).

[2] Para o processo de compras institucionais, via PAA, implementado pela UFPel em 2014, Sodré (2016) e Sodré e Salamoni (2016) realizam um estudo avaliativo quanto aos impactos e as

e Bourscheidt (2018) chamam atenção para um ponto interessante do Programa, qual seja, a criação de "importante vínculo de confiança nas regiões nas quais está inserido, uma vez que as entidades beneficiadas recebem alimentos de agricultores que conhecem, tendo mais segurança no que se refere à qualidade dos produtos fornecidos" (AGOSTINI; BOURSCHEIDT, 2018, p. 276).

Salgado *et. al.* (2017) apontam uma série de benefícios trazidos pelo PAA, bem como fazem um levantamento da produção sobre o tema bastante completo. Sodré e Salamoni, estudando o processo de compras via PAA por parte da UFPel, colheram a impressão por parte da executora (UFPel) de que essa modalidade de aquisições favorece a flexibilização no gerenciamento do volume de compras permitindo "uma maior margem de organização e planejamento para o agricultor" (SODRÉ; SALAMONI, 2016, p. 464). Sodré aponta para o aumento da renda familiar proporcionado pelo PAA, a partir da garantia de compra da produção das famílias fornecedoras do programa, o que permite a elas um melhor planejamento financeiro e a obtenção de rendimentos regulares (SODRÉ, 2016, p. 136).

A título de exemplificação de estudos quanto à abrangência do PAA temos a abordagem dos seguintes temas:

- integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional (SCHMITT, 2005);
- benefícios à consumidores em situação de insegurança alimentar (AGOSTINI; BOURSCHEIDT, 2018);
- ampliação da importância da atividade rural para o grupo familiar, valorização do papel da mulher e diversificação da produção agrícola (SOUZA; LORETO, 2019; BECKER; SACCO DO ANOS, 2010; SODRÉ, 2016);
- melhoria da qualidade de vida das populações rurais (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2010);

percepções geradas em três grupos envolvidos com o programa (fornecedores, mediadores e executores). Já no que toca a um panorama geral dos impactos do PAA no país, Hespanhol (2013), busca compreender a evolução do programa nos seus dez anos iniciais, mostrando aumento da abrangência do mesmo, em que pese as diferenças regionais verificadas.

- incentivo à permanência de jovens na atividade agrícola (SODRÉ, 2016);
- criação de incentivos à permanência no campo (SOUZA; LORETO, 2019);
- valorização do cooperativismo e associativismo (SOUZA; LORETO, 2019; BECKER; ANJOS, 2010; HESPANHOL, 2013);
- ganho em qualidade dos alimentos produzidos e aproveitamento de excedentes (SOUZA; LORETO, 2019);
- inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (SODRÉ, 2106; SODRÉ; SALAMONI, 2016);
- organização dos movimentos sociais rurais e da sociedade civil no intuito de promover aperfeiçoamento e ampliação do programa (HESPANHOL, 2013; BATISTA *et. al.*, 2016);
- aumento na renda obtida pelos produtores rurais (SODRÉ, 2016);
- incentivo a práticas agroecológicas (BECKER; SACCO DOS ANJOS, 2010; SODRÉ, 2016).

O que notamos, ao longo da pesquisa, cotejando os dados obtidos com a literatura que trata da avaliação do PAA, bem como com a literatura seminal que suporta nosso esforço, é que na experiência da Universidade Federal de Pelotas, nos anos de 2013 a 2016, os objetivos propostos pela legislação e analisados por outros pesquisadores, em contextos institucionais distintos, encontraram eco nas relações da universidade com a sociedade, tanto do ponto de vista da segurança alimentar e ganhos acadêmicos, quanto do ponto de vista socioeconômico.

ONDE MUDAR?

**Universidade Federal de Pelotas**

Entendemos que, para a UFPel voltar a adquirir gêneros alimentícios aos seus restaurantes escola junto a agricultura familiar, é preciso um processo de tomada de decisão que envolve o interesse da Reitoria e das Pró-Reitorias de Assuntos Estudantis (responsável pela operacionalização dos RE's da universidade), Administrativa (que deveria assumir o processo de compras de alimentos aos RE's) e de Planejamento (responsável pelo assessoramento e por imprimir um caráter de longo prazo à política pública em questão).

## E quem se beneficia com a política de aquisição de alimentos proposta?

De forma direta, a comunidade acadêmica da universidade que frequenta os Restaurantes Escola, com especial atenção a estudantes. Contudo, há no caráter da legislação do PAA e na literatura sobre o tema, uma forte percepção de que a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar constitui um processo em que todos os envolvidos saem beneficiados. Por parte da Universidade, a melhoria na qualidade dos alimentos ofertados concorre para mitigar o índice de evasão e abandono escolar. Também responde à necessidade de que a instituição atente ao seu papel de propulsora do desenvolvimento econômico e social da região de abrangência de suas ações.

Por parte dos agricultores familiares da região, fornecedores dos gêneros agrícolas adquiridos pela UFPel, será possível concorrer para a melhoria nas condições de vida e produção dos mesmos, a partir da geração de emprego, do incremento da renda, da criação de condições favoráveis à permanência em sua

atividade produtiva e, por consequência, minimização do êxodo rural e do fortalecimento do sistema cooperativo como forma de produção e comercialização de pequenas propriedades rurais.

POR QUE MUDAR?

É preciso reforçar uma constatação a que chegamos a partir do conjunto de entrevistas utilizadas nesse trabalho. De maneira geral, em algum momento das falas, agricultores, técnicos, gerentes e gestores manifestaram seu descontentamento, em maior ou menor grau, com o fato de que, atualmente, as refeições servidas nos RE's possuem em seus ingredientes o mínimo legal de 30% de produtos da agricultura familiar. Em março de 2018 a UFPel assinou o contrato nº 02/2018 (processo SEI nº 23110.008201/2017-60), para a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de alimentação coletiva, constando no item 5.1.25, das obrigações da contratada, a exigência de que "no mínimo 30% da conta insumos deverão ser adquiridos da agricultura familiar, conforme regulamenta a Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, Decreto nº 8473/2015, Decreto nº 7775/2012 e Resolução do MDA nº 50/2012" (UFPel, 2018, s.p.)". O contrato tem validade prorrogada pelo 6º termo aditivo até a data de 06 de março de 2022.

Do ponto de vista dos extensionistas da EMATER, da gerente dos RE's Moema Zambiazi e dos presidentes das cooperativas COOPAMB e CAFSUL, embora não seja desconhecido a intenção da UFPel de continuar comprando da agricultura familiar local, não há condições concretas, a partir do contrato acima, de garantir que a maioria dos insumos servidos nos restaurantes tenham proveniência dessas unidades agrícolas. Na perspectiva desses interlocutores, o caráter comercial do vínculo entre a empresa vencedora do processo licitatório e a universidade favorece a busca, por parte da contratada, de produtos com o menor preço, notadamente àqueles comercializados por atacadistas, produtores em larga escala e, não raras vezes, provenientes de outros centros produtivos que não a região sul do Estado. Assim, o que se verifica é que não há esforço para extrapolar o mínimo legal, reestabelecendo as condições

existentes nos anos abarcados por nosso estudo, quando, conforme indicado por Vagner Vargas (Gerente dos RE's), em determinados dias, 90% da alimentação servida nos RE's era orgânica.

O extensionista rural, vinculado a EMATER, reconhece o empenho da gestão pós 2016, em que pese demonstre uma crítica ao processo, conforme suas palavras

> A relação com a atual gestão [2016-2020] é uma relação boa [...], extremamente empenhados para que se compre da agricultura familiar, mas se montou, dentro do possível, um processo que é na lógica da iniciativa privada. Por outro lado, não se está fazendo grandes debates com a universidade, sobre essas compras hoje, porque o volume está muito pequeno em função da pandemia que acho que não vale a pena a gente gastar energia agora. Agora, quando voltarem às aulas, acho que a gente vai ter que sentar de novo com a gestão da UFPel e talvez rever algumas coisas (informação verbal)[1].

Germano Pollnow, vinculado ao Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA), exemplifica a compreensão que surge em outros depoimentos quanto ao fato de que a UFPel, ao propor um modelo de terceirização dos serviços dos RE's, buscou adequar-se às orientações e determinações dos órgãos de controle federais, embora alerte para a perda de espaço que a agricultura familiar sofreu no fornecimento de gêneros alimentícios à universidade.

> Meu contraponto a isso vai no sentido de que, muitas vezes no nível superior da administração pública, nesse caso o TCU, enxerga-se estritamente a questão financeira, econômica, de prestação de contas, mas falta um entendimento maior e uma aproximação com a sociedade para ver benefícios de uma experiência como essa [...]. Então, se perdeu um espaço importante de comercialização, que eu acho que as terceirizadas mantiveram em alguma medida, mas muito menor do que foi [na gestão anterior] (informação verbal)[2].

Relembremos, como discutido até aqui, que a adesão da universidade ao PAA como sistema de compras dos seus RE's, nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, trouxe uma série de benefícios aos diferentes agentes envolvidos nesse processo, dos quais ressaltamos:

---

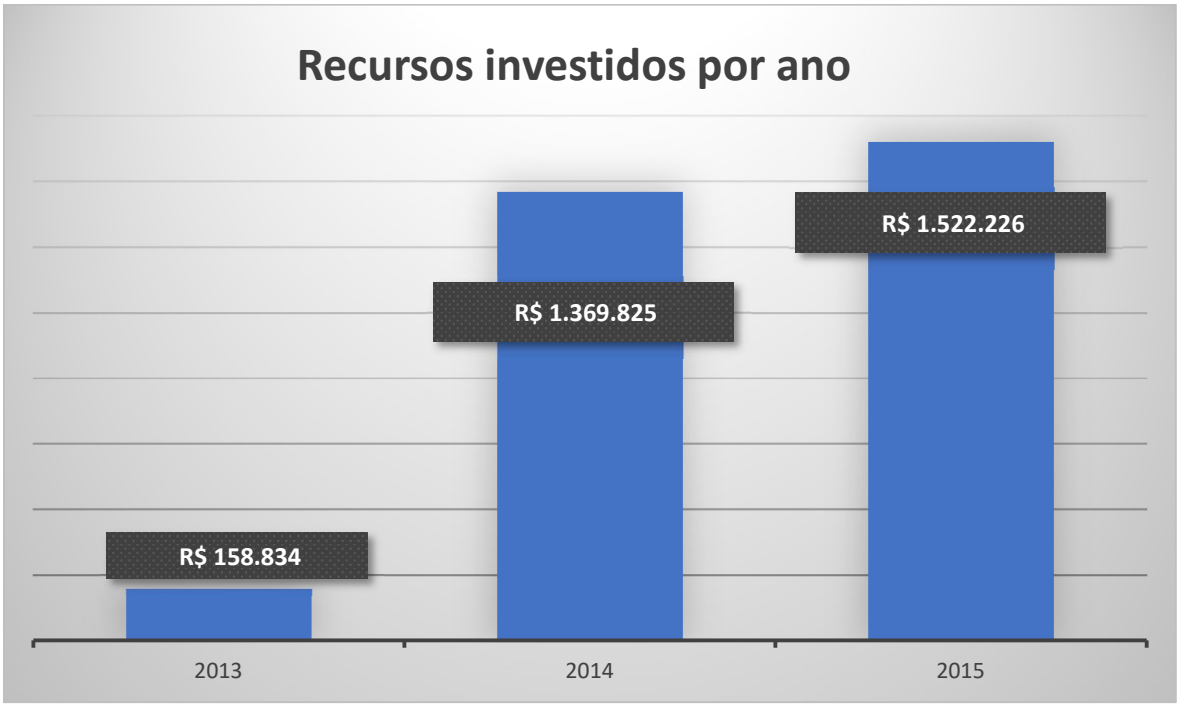
[1] Entrevista concedida ao autor pelo engenheiro agrônomo da UCP-EMATER, em 17 de junho de 2021.

[2] Entrevista concedida ao autor pelo engenheiro agrônomo do CAPA, Germano Pollnow, em 15 de junho de 2021.

- melhoria na qualidade dos gêneros alimentícios servidos à comunidade universitária;
- melhoria nas condições de vida e produção dos agricultores familiares da região;
- fortalecimento do sistema cooperativo como forma de produção e comercialização de pequenas propriedades rurais;
- incremento na renda dos agricultores familiares da região;
- criação de condições favoráveis à permanência de agricultores em sua atividade produtiva e, por consequência, minimização do êxodo rural;
- qualificação das discussões dos currículos da universidade a partir da problematização de questões como latifúndio x minifúndio, alimentação orgânica x produção a partir do uso de agrotóxicos e valorização da produção e culturas locais;
- aproximação da universidade com a comunidade regional, a partir do diálogo e da inclusão de atores externos no processo de construção de políticas públicas;
- resposta qualificada da universidade quanto a necessidade de sua inserção enquanto agente de desenvolvimento social e econômico das comunidades onde atua.

A título de exemplificação da importância econômica do PAA, nos anos analisados, observemos os gráficos abaixo:

**Gráfico 01** – Recursos investidos pela UFPel em compras realizadas a partir do PAA.

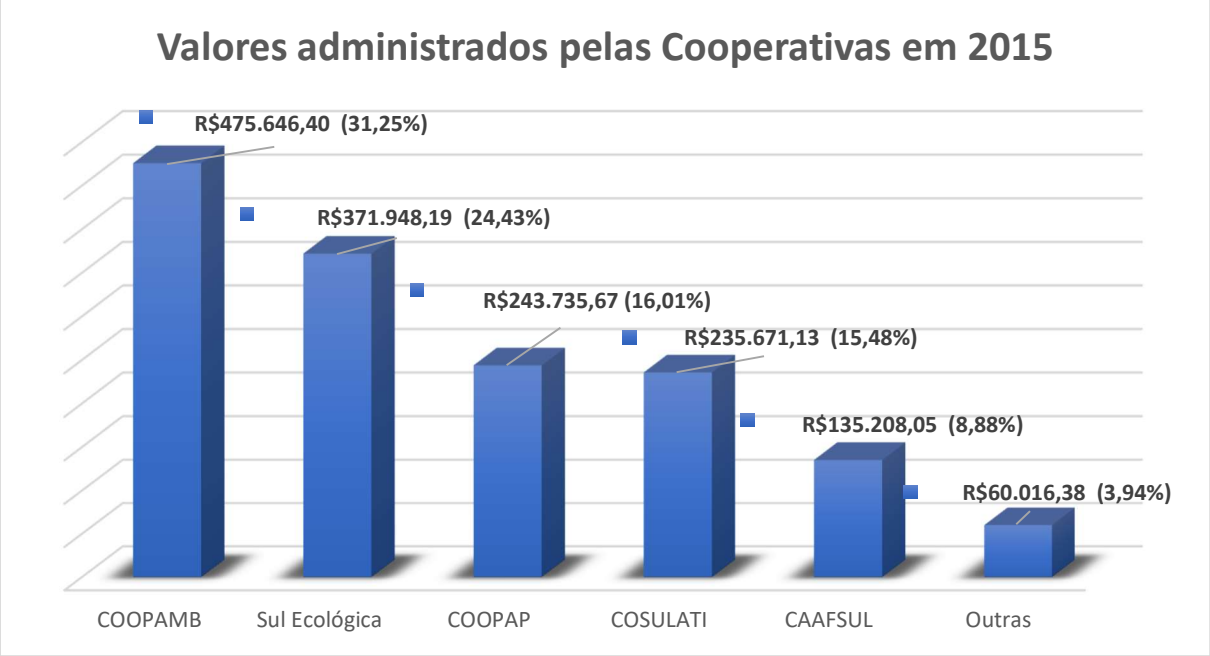



**Fonte** – Elaboração do autor a partir de planilhas fornecidas pela Fundação de Apoio Universitário.

Os dados do gráfico 1, obtidos a partir das planilhas de pagamentos da Fundação de Apoio Universitário, apontam para um dos aspectos elencados acima, qual seja, a importância econômica da inversão de recursos feita pela universidade na aquisição de gêneros alimentícios junto à agricultura familiar. O que vemos aqui é que a compra de gêneros alimentícios representa significativo valor financeiro que pode, a partir da opção de gestores e das possibilidades trazidas pela legislação, ser investido na produção local, gerando o que depoentes vinculados às cooperativas, EMATER e CAPA identificaram como de importância ímpar para os pequenos agricultores familiares.

Por outro lado, ao analisarmos o gráfico 2, percebemos que a aquisição junto a cooperativas de agricultores familiares fortalece esse modelo de organização no campo e, como aponta a literatura utilizada na presente dissertação e as constatações a que chegamos a partir dos depoimentos, o fortalecimento da produção familiar, com todas as consequências elencadas acima.

**Gráfico 02** – Recursos investidos pela UFPel: valores por Cooperativas (ano base 2015).




**Fonte** – Elaboração do autor a partir de planilhas fornecidas pela Fundação de Apoio Universitário.

Também como modelo exemplificativo, como alerta o engenheiro agrônomo vinculado ao CAPA, quando do surgimento do PAA (2003) e do estabelecimento do PNAE (2009), foram ampliadas as possibilidades de venda de produtos da agricultura familiar, a partir da possibilidade de compras diretas por prefeituras, órgãos públicos em geral e, por conseguinte, universidades como a UFPel. Para ele, o processo de compras da agricultura familiar é uma atitude também pedagógica, na medida em que oferecer um "buffet com a foto do agricultor, com banner, com origem e os estudantes observando aquilo ali, vendo, vivendo, discutindo e

Restaurante Escola. Campus Capão do Leão. Julho de 2014.

Fonte: Coordenação de Comunicação Social da UFPel

internalizando é revolucionário e aí tu crias consciência, por que tu tens um público universitário que é multiplicador" (informação verbal)[3].

Um outro argumento substancial, para defendermos que alimentos fornecidos nos RE's da UFPel tenham procedência da agricultura familiar da região em que a universidade está sediada, diz respeito aquilo que Desimon ressalta em sua fala quanto a aceitação dos alimentos por parte do público alvo, em sua maioria os estudantes universitários. Essa constatação apareceu também nas falas dos demais depoentes, com especial ênfase à Pró-Reitora de Assuntos Estudantis e aos gerentes dos restaurantes, Moema e Vagner.

> Os próprios alunos identificavam uma melhora na qualidade. Então tu evitavas todo aquele transporte de produtos que vinham, às vezes, de outras regiões, produtos viajados. Além de tu atacar toda a questão do transporte, da poluição, tu fomentavas a economia local e trazia alimentos de maior qualidade pelo próprio distanciamento entre a produção e a entrega, muito mais rápido [...]. [Com] mais aceitação, houve o aumento inclusive no número de alunos que passaram a procurar os restaurantes pela qualidade da comida (informação verbal)[4].

[3] Entrevista concedida ao autor pelo engenheiro agrônomo do CAPA, em 09 de julho de 2021.

[4] Entrevista concedida ao autor pela Coordenadora da Unidade de Cooperativismo da EMATER, Médica Veterinária Sônia Desimon, em 12 de julho de 2021.

## ONDE PODEMOS CHEGAR?

Com a retomada dos parâmetros de compras alcançados nos anos de 2013 a 2016, junto à agricultura familiar da região, acreditamos que será possível proporcionar:

- a melhoria da qualidade nutricional dos alimentos ofertados à comunidade acadêmica da UFPel;
- segurança alimentar aos estudantes da universidade;
- o incentivo à produção agrícola de base agroecológica ambientalmente correta;
- melhorias nas condições de vida dos agricultores familiares;
- a valorização e estímulo da atividade rural familiar;
- o fortalecimento do tecido social;
- o incremento da cadeia produtiva local;
- o incremento da renda dos agricultores familiares;
- a valorização da região sul, na qual está inserida a UFPel;
- a diversificação da produção;
- a manutenção dos agricultores no campo, em contraposição a tendência de êxodo rural;
- a melhoria na autoestima dos agricultores familiares;
- o fortalecimento do sistema cooperativo.

# Como chegamos na situação que pretendemos alterar?

Na Universidade Federal de Pelotas, desde o ano de 2009, a gestão dos restaurantes escola fora feita a partir de convênio assinado com a Fundação de Apoio Universitário (FAU). O instrumento de formalização do Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola (PIRES), previa que, dentre outras atividades, a contratação de trabalhadores e a compra de insumos aos restaurantes deveriam ser feitas pela FAU, mediante repasse regular de recursos por parte da universidade.

Tal situação, que perdurou até o início do ano de 2018, passou a chamar atenção dos órgãos de controle externo. Para a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal, o repasse de recursos destinados a proporcionar a contratação de mão de obra, o aluguel de espaços, a aquisição de gêneros alimentícios, seu processamento e serviço à comunidade acadêmica encontrava-se em desacordo com a legislação a as normativas que regem a contratação de serviços e as relações entre universidade e sua fundação de apoio. Assim, o TCU acabou por determinar que os serviços dos Restaurantes Escola fossem contratados via processo licitatório extinguindo, por consequência, o contrato com a FAU.

Dessa forma, como vimos acima, a empresa licitada deixou de ter compromisso com a aquisição de alimentos da agricultura familiar em percentual superior aos mínimos legais, estipulados em 30%.

Por outro lado, como observamos na análise situacional de nossa dissertação, entre os anos de 2013 a 2016, a gestão da UFPel dedicou-se a utilização plena das potencialidades trazidas pelo PAA, orientando a Fundação de Apoio Universitário a comprar o máximo disponível de alimentos junto a agricultura familiar da região. Em dados momentos, conforme relatos dos gerentes dos RE's, entre 80 e 90% dos insumos atendiam a esse critério, o que significou melhorias importantes para os produtores familiares, suas famílias e comunidade.

A partir de 2017 e do processo licitatório que resultou no contrato nº 02/2018 (processo SEI nº 23110.008201/2017-60), houve uma diminuição drástica

em relação às compras via PAA. Em especial, derivado do fato de que tal contrato prevê que a empresa fornecedora do serviço de alimentação nos RE's esteja responsável por todo o processo, desde a compra até o momento de servir aos consumidores finais.

## Recomendações de intervenção

Feita essa breve recapitulação dos impactos do PAA e a partir da constatação de que não há, no presente momento, ação administrativa no sentido de qualificar a oferta de alimentação nos RE's via compra de insumos da agricultura familiar, com ênfase à produção orgânica, passamos a propor, a título de intervenção, o que segue:

5. Considerando que a Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, que incorpora os regramentos da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, estabelecem as diretrizes para compras de gêneros alimentícios junto à agricultura familiar, por parte de órgãos da Administração Pública Federal;
6. Considerando os ganhos proporcionados por esse modelo de compras, elencados na breve exposição de motivos que acompanha essa proposta de intervenção;
7. Considerando que o uso de recursos públicos é também permeado por definições políticas e que, cabe aos gestores, otimizar tal uso no sentido de contribuir para o desenvolvimento social e econômico da localidade onde o órgão público está inserido;
8. Considerando a expertise da UFPel em utilizar-se do PAA, de forma exitosa, como modalidade de compras de gêneros alimentícios aos seus restaurantes escola, em período próximo passado (2013-2018);

Vimos, respeitosamente, sugerir que a UFPel envide esforços no sentido de voltar a adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar regional, que possam ser servidos nos restaurantes escola da universidade, num percentual que

busque se aproximar do quantitativo total necessário (100%) e não apenas o atendimento do mínimo legal (30%).

Tal possibilidade se apresenta como viável a partir:

- ou da repactuação do contrato com a prestadora de serviço, em março de 2022, estabelecendo a necessidade de que ela aumente a aquisição de gêneros através do PAA, mesmo que de forma gradativa, buscando o percentual máximo e/ou;
- de relegar à prestadora de serviço o papel de gestão dos restaurantes, produção das refeições e serviço das mesmas, trazendo para o âmbito da administração universitária, a partir da Pró-Reitoria Administrativa, a tarefa de aquisição dos gêneros alimentícios, utilizando-se das possibilidades trazidas pela legislação do PAA e/ou;
- do estabelecimento de um novo processo licitatório em que esteja previsto que os gêneros alimentícios deverão ser comprados, em sua totalidade (sempre que possível) junto a agricultura familiar, via PAA.

**Referências Bibliográficas.**

AGOSTINI, Cíntia; BOURSCHEIDT, Henrique José. A Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos nos Municípios do Vale do Taquari (RS): uma análise da percepção dos executivos municipais. Piracicaba: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Vol. 56, nº 02, 2018, p. 275-292. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-20032018000200275&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 09 de abril de 2021.

ALONSO, Ângela. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GHEZZI, Daniela Ribas; SANTOS Jr., Jaime. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**: Bloco Qualitativo. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016, p. 08-23.

ANJOS, Flávio Sacco dos; POLLNOW, Germano Ehlert; MENEZES, Gabrielito Rauter; CALDAS, Nádia Velleda; SILVEIRA, Danielle Farias da. Family farming and institutional markets: analysis of the perception of Universidade Federal de Pelotas restaurant goers about a preferential shopping system. In: **Ciência Rural.** Santa Maria (RS), v. 49 (12), 2019, p. 1-7. Disponível em https://www.scielo.br/j/cr/a/G4RnF4CKqYqxFm9XtRTnRpP/abstract/?lang=en. Acesso em 24 de junho de 2021.

ASSIS, Lilian Bambirra de Assis; PAULA, Ana Paula Paes de. Gestão Social e Bildung: reflexões sobre a importância da formação para a democratização no setor público. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 2, p. 57-64, 2014. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/29591/gestao-social-e-bildung--reflexoes-sobre-a-importancia-da-formacao-para-a-democratizacao-no-setor-publico/i/pt-br. Acesso em 24 de fevereiro de 2020.

AVRITZER, Leonardo. Participação na democracia brasileira: a hegemonia popular e a inovação do protesto da classe média. **Opinião Pública**, v. 23, n. 1, p. 43-59, 2017. Disponível em https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8650170. Acesso em 28 de fevereiro de 2020.

BARCELOS, Márcio. **Ideias, agendas e políticas públicas**: um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto

de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BATISTA, Lucimar M. G.; RIBEIRO, Sônia M. R.; SANTOS, Ricardo H. S.; ARAÚJO, Raquel M. A.; RIBEIRO, Andréia Q.; PRIORE, Silvia E.; DELLA LÚCIA, Ceres M.; LANA, Rogério de P.; GASPARONI, Gisely P. Percepção de agricultores familiares do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sobre o significado de fazer parte do PAA e a sua compreensão sobre conceitos relacionados à alimentação, nutrição e saúde**.** São Paulo: **Saúde e Sociedade**, v. 25, n. 2, 2016, p. 494-504. Disponível em http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/118317. Acesso em 03 de julho de 2020.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (editors). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 189-217.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and instability in American politics.** University of Chicago Press. Chicago, 1993.

BECKER, Cláudio; ANJOS, Flávio Sacco dos. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, em municípios do sul gaúcho. Campinas: **Segurança Alimentar e Nutricional**, 17 (1), 2010, p. 61-72. Disponível em https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634800. Acesso em 02 de julho de 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 129, p. 3-6, 5 jul. 2012. Disponível em https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=3&data=05/07/2012. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

**Presidência da República**. Brasília, 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm, Acesso em 19 de fevereiro de 2020.

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:** seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 117, p. 9-10, 22 jun. 2015. Disponível em https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/06/2015&jornal=
1&pagina=9&totalArquivos=168. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 140, n. 126, p. 01-03, 03 jul. 2003. Disponível em https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/07/2003&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=136. Acesso em 02 de julho de 2020.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leias n$^{os}$ 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 148, n. 199, p. 01-03, 17 out. 2011. Disponível em https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/10/2011&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=112. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**. Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa! [Cartilha]. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social, 2012. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/cartilha-paa-2010.pdf. Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Resolução nº 50, de 26 de setembro de 2012**. Dispõe sobre a sistemática de funcionamento da modalidade de execução Compra Institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA. Brasília: MDS, 2012.

CALAZANS, Dinara L. M. S.; ARAÚJO, Afrânio G. de; FREITAS, Jessicley F. de; BARBOSA, Alexandre H. de A.; LIMA, Rony S. G. de. Avaliação de fornecedores no contexto das compras públicas. Um ensaio sobre a perspectiva dos restaurantes universitários. In: ARAÚJO, Maria A. D. de; ARAÚJO, Fábio R. de. **Compras na administração pública:** processos, transparência e sustentabilidade em aquisições e contratações. Natal: EDUFRN, 2020, v. 2.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Marcelo Marchesini da. Análise de Políticas Públicas no Brasil: estudos sobre a formação de agenda governamental. In: **XXXI Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf. Acesso em 07 de abril de 2021.

CÂMARA, L. M.; FROSSARD, L. B. de M. Poder de compras da Administração Pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: Encontro de Administração Pública e Governança. 2010, Vitória. **Anais** [...]. Vitória, EnAPG, 2010, p. 2-16.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro, v. 14, Edição Especial, p. 486-505, jul. 2016.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, v. 12, n. 1, 2004, p. 47-71. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000100004. Acesso em 15 de abril de 2021.

_____. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. São Paulo, **BIB**, nº 61, p. 25-52, 1º semestre de 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Porto Alegre, 2003, **RBCS**, Vol. 18, nº 51, p. 21-29. Disponível em

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 20 de abril de 2021.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, p. 211- 259, jun de 2000.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (editors). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008, p. 64-89.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **RAE**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, June 1995. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 04 de agosto 2020.

GUERRA, Júnia Fátima do Carmo Guerra; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Gestão pública societal e gestão social: análise de aproximações e distanciamentos na práxis de uma política pública. **Pensamento & Realidade**, v. 27, n. 2, p. 5-20, 2012. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/43582/gestao-publica-societal-e-gestao-social--analise-de-aproximacoes-e-distanciamentos-na-praxis-de-uma-politica-publica/i/pt-br. Acesso em 19 de fevereiro de 2020.

GUNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é uma questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa.** Brasília, v. 22, n. 2, p. 201-209, agosto de 2006. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-37722006000200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em 04 de agosto de 2020.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: HAAS, Peter M. **Knowledge, Power, and International Policy Coordination**. Massachusetts: The MIT Prees, 1992, 1-35. Disponível em https://www.jstor.org/stable/2706951?seq=1. Acesso em 07 de abril de 2021.

HENTZ, Carla; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a evolução de uma política pública múltipla.

Florianópolis: **Geosul**, v. 34, n. 72, 2019, p. 415-434. Disponível em https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/1982-5153.2019v34n72p415. Acesso em 09 de abril de 2021.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. Uberlândia: **Sociedade e Natureza**, 25 (3), 2013, p. 469-483. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132013000300003. Acesso em 08 de abril de 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Informação estatística e políticas públicas: avanços e retrocessos. In: FIOCRUZ. **Conversas Contemporâneas.** Rio de Janeiro: 2019. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=bROCWeVzvvo. Acesso em 20 de outubro de 2020.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. Harlow (UK): Pearson Education Limited, 2014.

_____. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**, v. 1, p. 219-224. Brasília: ENAP, 2006a.

_____. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**, v. 1, p. 225-245. Brasília: ENAP, 2006b.

LIMA, Luiz Antônio de. A representação das múltiplas dimensões paradigmáticas no estudo da administração: um ensaio sobre os limites contidos nas defesas paradigmáticas excludentes. **Revista de Administração Contemporânea.** Curitiba, v. 15, n. 2, p. 198-208, abr. 2011. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552011000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 04 de agosto de 2020.

LIMA, Márcia. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In: ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GHEZZI, Daniela Ribas; SANTOS Jr., Jaime. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**: Bloco Qualitativo. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016, p. 24-41.

MANSANO, Sônia Regina Vargas. O método qualitativo nos estudos sociais aplicados: dimensões éticas e políticas. **Revista Economia & Gestão**, v. 14, n. 34, p. 119-136, 2014. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/28776/o-metodo-qualitativo-nos-estudos-sociais-aplicados--dimensoes-eticas-e-politicas/i/pt-br. Acesso em 14 de agosto de 2020.

MELLO, Gabriel Alves Botelho; BILHEIRO, Livea Cristina Rodrigues; PORTILHO, Elilene; MAREJOWICZ, Nidia; DIAS, Anelise. Programa de Aquisição de Alimentos na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro: inclusão social e fortalecimento da agricultura familiar. In: **Cadernos de Agroecologia –** anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia. Sergipe, v. 15 (2), p. 1-7, 2020. Disponível em http://cadernos.aba-agroecologia.org.br/index.php/cadernos/article/view/3246. Acesso em 24 de junho de 2021.

MONTANARI, Ivan. O Sistema Nacional de Cultura, seus Componentes e a Gestão Pública de Cultura: Perspectivas Societais e Gerenciais . **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 4, n. 3, p. 148-167, 2019. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/56212/o-sistema-nacional-de-cultura--seus-componentes-e-a-gestao-publica-de-cultura--perspectivas-societais-e-gerenciais-/i/pt-br. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

OLIVEIRA, Luciana de M.; BRANDÃO, Pâmela de M. Compras institucionais para aquisição de alimentos da agricultura familiar. Avaliação do processo de implementação do PAA na UFRN. In: ARAÚJO, Maria A. D. de; ARAÚJO, Fábio R. de. **Compras na administração pública:** processos, transparência e sustentabilidade em aquisições e contratações. Natal: EDUFRN, 2020, v. 1.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/10995/administracao-publica-brasileira-entre-o-gerencialismo-e-a-gestao-social/i/pt-br. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

_____. Estudos organizacionais críticos e pensadores nacionais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 3, p. 410-413, 2015. Disponível em

http://www.spell.org.br/documentos/ver/36189/estudos-organizacionais-criticos-e-pensadores-nacionais-/i/pt-br. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

_____. Em Busca de uma Ressignificação para o Imaginário Gerencial: Os Desafios da Criação e da Dialogicidade. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 17, n. 2, p. 18-41, 2016. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/40969/em-busca-de-uma-ressignificacao-para-o-imaginario-gerencial--os-desafios-da-criacao-e-da-dialogicidade/i/pt-br. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

_____; KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 744-758, 2016. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/42638/inovacoes-institucionais-participativas--uma-abordagem-exploratoria-da-producao-brasileira-em-administracao-publica-na-rap-e-no-enapg--1990-2014--/i/pt-br. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. 4ª Edição. Lisboa: Gradativa – Publicações Ltda. 2005.

RECONSTRUÇÃO, Movimento. **Programa de Gestão**. UFPel, Pelotas, 2012. Disponível em http://reconstrucaoufpel.blogspot.com/p/programa.html. Acesso em 13 de agosto de 2020.

RODRIGUES NETO, Damasio Duval. **Formação de agenda em uma universidade pública**: a construção da questão das ações afirmativas. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Administração e Turismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2018.

SALGADO, Rafael J. dos S. F.; SILVA, Edson A.; FERREIRA, Marco A. M.; CUNHA, Wellington A.; SANTOS, Luana F. dos. Focalização e Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): avaliação de sua eficácia nas regiões brasileiras. Piracicaba: **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Vol. 55, nº 4, 2017, p. 661-678. Disponível em

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000400661. Acesso em 3 de julho de 2020.

SCHMITT, Claudia Job. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, n. 2, 2005, p. 78-88. Disponível em https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/539. Acesso em 13 de abril de 2021.

SILVEIRA, Danielle Farias da; HIRAI, Wanda Griep; SANTOS, Alan Cardoso Marques dos; ANJOS, Flávio Sacco. Alimentos da agricultura familiar chegando às universidades: análise comparativa das compras institucionais no âmbito da UFPel e UFAL. In: SILVA-MATOS, Raissa Rachel Salustiano da; LOPES, Jane Mello; SILVA, Taciella Fernandes (orgs.). **Desafios e impactos das ciências agrárias no Brasil e no mundo**. Ponta Grossa (PR): Atena, 2021. Disponível em https://www.atenaeditora.com.br/post-ebook/4119. Acesso em 24 de junho de 2021.

SODRÉ, Maiara Tavares. **Políticas públicas para o sistema agrário familiar e as interfaces com o desenvolvimento territorial rural:** um estudo sobre as repercussões do PAA e PNAE no município do Pelotas/RS. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Ciências Humanas e da Informação, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande/RS, 2016.

_____; SALAMONI, Giancarla. A coexistência do pensamento cartesiano e sistêmico: as limitações territoriais enfrentadas pelo PAA e PNAE em Pelotas/RS. Uberlândia: **Sociedade & Natureza**, 28 (3), 2016, p. 457-471. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132016000300457&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 08 de abril de 2021.

SOUZA, Ariane Figueredo; LORETO, Maria das Dores Saraiva. Representações sociais de lideranças institucionais brasileiras sobre o programa de aquisição de alimentos (PAA): uma análise lexicográfica. Curitiba: **Brasilian Journal of Development**, v. 5, n. 7, 2019, p. 7808-7822. Disponível em https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/2144. Acesso em 03 de julho de 2020.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas. Salvador (BA): Fundação Luiz Eduardo Magalhães, 2002. Disponível em: http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf. Acesso em 06 de abril de 2021.

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

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**, v. 1, p. 199-218. Brasília: ENAP, 2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **RAP**, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/13110/gestao-social--uma-perspectiva-conceitual/i/pt-br. Acesso em 05 de fevereiro de 2020.

_____; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **RAP**, v. 31, n.4, p. 101-125, jul./ago. 1997. Disponível em http://www.spell.org.br/documentos/ver/13268/gestao-publica-e-cidadania--metodologias-participativas-em-acao/i/pt-br. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS. **Missão, Visão e Estatuto**. Pelotas: Portal Institucional, s.d. Disponível em https://portal.ufpel.edu.br/. Acesso em 06 de março de 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WU, Xun *et. al*. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014.

**Entrevistas**:

**Núcleo de Gestão:**

**Mauro Augusto Burker Del Pino**, Reitor a Universidade Federal de Pelotas – Entrevista concedida em 02 de junho de 2021.

**Ediane Sievers Acunha**, Pró-Reitora de Assuntos Estudantis da UFPel – Entrevista concedida em 09 de junho de 2021.

**Antônio Carlos de Freitas Cleff**, Pró-Reitor Administrativo da UFPel – Entrevista concedida em 23 de junho de 2021.

**Operacionalizadores do Programa:**

**Cristiano Guedes Pinheiro**, Presidente da Fundação de Apoio Universitário – Entrevista concedida em 19 de junho de 2021.

**Vagner de Souza Vargas**, gerente do Restaurante Escola – Entrevista concedida em 24 de junho de 2021.

**Moema Zambiazi**, gerente dos RE's – Entrevista concedida em 02 de julho de 2021

**Órgãos de Assessoramento Técnico dos Agricultores Familiares e Cooperativas.**

**Germano Ehlert Pollnow**, engenheiro agrônomo do CAPA – Entrevista concedida em 15 de junho de 2021.

**Rita Miriam Gonçalves Surita**, coordenadora do CAPA – Entrevista concedida em 17 de junho de 2021.

**Engenheiro agrônomo do CAPA** – Entrevista concedida em 09 de julho de 2021.

**Extensionista Rural**, engenheiro agrônomo da UCP, EMATER-RS – Entrevista concedia em 17 de junho de 2021.

**Extensionista Rural**, administrador da UCP, EMATER-RS – Entrevista concedia em 17 de junho de 2021.

**Sônia Desimon**, médica veterinária, Coordenadora da UCP, EMATER-RS – Entrevista concedida em 12 de julho de 2021.

**Cooperativas de Produtores Rurais.**

**Egon Martin Hellwig**, presidente da COOPAMP – Entrevista concedida em 05 de julho de 2021.

**Roni Goularte Silveira**, presidente da CAFSUL – Entrevista concedida em 08 de julho de 2021.

**Processo e correspondência eletrônicos**

**Contrato nº 02/2018,** processo SEI nº 23110.008201/2017-60, disponível em https://wp.ufpel.edu.br/sei/. Acesso em 02 de agosto de 2021.

Fundação de Apoio Universitário. **Demonstrativo de Receitas e Despesas do Convênio Restaurante Escola nos anos de 2013, 2014 e 2015**. Destinatário: Paulo Luiz Crizel Koschier. Pelotas, 20 de julho de 2020. E-mail. Disponível em https://mail.google.com/mail/u/0/?pli=1#search/leila.soares%40fundacoesufpel.com.br/KtbxLwgsvtHgdgZZHBwffWSDhFfGwpGMZL. Acesso em 20 de julho de 2020.

**Convênio nº 20/2009**, Programa Interdisciplinar de Restaurante Escola – PIRES. Processo 23110.007085/2009-51, disponível em https://wp.ufpel.edu.br/sei/. Acesso em 20 de julho de 2020.