

**PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS -
MODALIDADE COMPRA INSTITUCIONAL NO
EXÉRCITO BRASILEIRO**
**Análise da aquisição para o Quantitativo de Subsistência nos
Órgãos Provedores**

Vanderlei José Bortoli¹
Miriam Gomes Conceição²

Resumo

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar tem avançado continuamente desde a sua criação, em 2003. O Exército Brasileiro participa do programa através da Compra Institucional de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, destacando-se as aquisições realizadas para abastecer os Órgãos Provedores (OP) de gêneros alimentícios do quantitativo de subsistência (QS), constantes do Catálogo de Especificação dos Artigos de Subsistência (CEAS). Este estudo teve como objetivo determinar o grau de êxito das Compras Institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar nos OP do Exército. Foi realizada uma pesquisa descritiva com participação de uma amostra de 10 dos 18 OP, através da aplicação de um questionário dirigido às Organizações Militares (OM) que realizam os processos de Chamada Pública para aquisição dos gêneros do QS. Foi observado que os OP não atingiram a meta de 30% do total de recursos destinados à aquisição dos gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar em 2019. Dentre os motivos do não alcance da meta, destacou-se a insuficiência ou inexistência de oferta, pela agricultura familiar regional, de todos os gêneros alimentícios listados no CEAS. Conclui-se que é necessário maior empenho na realização dos processos de Chamada Pública, realizando-se mais de um processo durante o ano, com ampla divulgação junto aos potenciais fornecedores, estabelecendo-se preços compatíveis com os praticados no mercado local ou regional, a fim aumentarem as chances de sucesso da Compra Institucional do PAA.

Palavras-chave: Compra Institucional. Agricultura Familiar. Órgãos Provedores. Quantitativo de Subsistência. Chamada Pública.

**FOOD ACQUISITION PROGRAM - INSTITUTIONAL
PURCHASE MODALITY IN THE BRAZILIAN ARMY**
**Analysis of the acquisition for the Subsistence Quantitative in the
Providing Agencies**

¹ Pós-graduando em Gestão em Administração Pública. Uniasselvi. E-mail: vanderjb2@gmail.com

² Mestre em Contabilidade. Universidade Federal da Bahia. E-mail: mgc.ba@hotmail.com

Abstract

Family Farming Food Acquisition Program (PAA) has been continuously improving since its creation in 2003. The Brazilian Army participates in the program through the Institutional Purchase of foodstuffs from family farming, highlighting the acquisitions made to supply the Providing Agency (OP) of foodstuffs of subsistence quantitative (QS), listed in the Specification Catalog of Subsistence Foodstuffs (CEAS). This study aimed to determine the success of the Institutional Purchases of the Family Farming Food Acquisition Program in the OP. A descriptive research was carried out with the participation of a sample of 10 of the 18 OP, through the application of a questionnaire addressed to the OM that carry out the processes of Public Call to acquire the QS foodstuffs. It was observed that the OP did not reach the target of 30% of the total resources designated for the acquisition of foodstuffs from family farming in 2019. Among the reasons for not reaching the target, we highlight the insufficiency or inexistence of supply, by regional family farming, of all foodstuffs listed in CEAS. It is possible to conclude that a greater effort is required in carrying out the Public Call processes, carrying out more than one process during the year, with wide dissemination to potential suppliers, establishing prices compatible with those practiced in the local or regional market, in order to increase the chances of success of the PAA Institutional Purchase.

Keywords: Institutional Purchase. Family Farming. Providing Agency. Subsistence Quantitative. Public Call.

1 INTRODUÇÃO

A compra institucional é uma das modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar instituída pelo Governo Federal e tem como objetivos, promover o acesso da agricultura familiar no mercado das compras públicas, incentivar o consumo dos alimentos produzidos por este setor, valorizar a produção orgânica e agroecológica, estimular o cooperativismo, dentre outros. “Trata-se de uma política pública que se utiliza do poder de compra do Estado para promover crescimento e renda local e ainda garante à população o direito à alimentação adequada” (BRASIL, 2019).

O Exército Brasileiro se insere neste programa, por ser um órgão público que adquire diversos gêneros alimentícios para os seus efetivos militares.

Dada a obrigatoriedade da aquisição de alimentos da agricultura familiar de, no mínimo, 30% do total dos recursos destinados à aquisição de alimentos dentro do exercício financeiro, de acordo como o Decreto 8.473/15, os Órgãos Provedores do Exército passaram a realizar Chamadas Públicas para adquirir grandes volumes de gêneros alimentícios secos e refrigerados, classificados como artigos de subsistência, chamados de gêneros do Quantitativo de Subsistência (QS), distribuídos pela cadeia de suprimento de cada Região Militar e que compõem a base da alimentação servida nos quartéis aos militares.

O problema que orientou a pesquisa foi: qual o grau de êxito das Compras Institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar nos Órgãos Provedores do Exército Brasileiro e quais os problemas que impedem o alcance da meta? O objetivo geral foi determinar o grau de êxito das Compras Institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar nos OP do Exército.

De forma complementar, a pesquisa pretendeu demonstrar quais os percentuais atingidos por esta modalidade de aquisição, nos Órgãos Provedores (OP) do Exército, em 2019, apontando os problemas existentes que, porventura, não levaram a cumprir tal meta e comparar o alcance do percentual de 30% de aquisição entre os OP e os relaciona com a oferta da agricultura familiar na unidade da Federação correspondente à localização do OP.

O trabalho de pesquisa foi desenvolvido através de pesquisa bibliográfica, que procurou identificar os principais problemas na aquisição de alimentos através da compra institucional e de pesquisa-ação, descritiva, com a coleta de informações, realizada através de questionário direcionado aos OP ou às Organizações Militares (OM) encarregadas de realizar as chamadas públicas para as aquisições do QS.

O estudo teve a participação de uma amostra de 10 de um total de 18 OP do Exército considerados (Tabela 1), excluindo-se o Gabinete do Comandante do Exército e o Centro de Inteligência do Exército que, por suas particularidades, adquirem o QS em pequenas quantidades, se comparadas aos demais OP, e apenas para o consumo dos militares daquelas OM, não realizando distribuição a outras Organizações Militares.

Elaborou-se um questionário eletrônico por meio do aplicativo *Google Forms*® com perguntas relacionadas ao tema, direcionado aos militares das OM que realizam os processos de aquisição de gêneros do QS por chamada pública para cada um dos OP. O formulário *online* foi enviado às OM em outubro de 2020, com perguntas sobre a execução do programa no ano de 2019, através de documento interno do Exército. Adicionalmente, foi enviado o formulário através de correio eletrônico, aos endereços das seções de aquisições das respectivas OM, obtidos em consulta ao Portal de Compras do Governo Federal.

Às OM que não responderam a pesquisa após 10 dias do primeiro envio, foi reenviado o formulário via e-mail, na tentativa de que o maior número de respostas pudesse ser obtido. Ainda assim, às OM que permaneceram sem responder ao questionário, foram realizados até dois contatos telefônicos com os responsáveis, com objetivo de esclarecer os objetivos da pesquisa e sensibilizar a participação.

Como explicações para o caso de não alcance das metas de 30% de aquisições de alimentos oriundos da agricultura familiar estão: o atraso na liberação dos recursos para o

programa; elevada exigência burocrática da chamada pública; dificuldades na operacionalização do programa; a estrutura de transporte, de estocagem e de beneficiamento da produção; grandes distâncias entre os OP e as unidades produtivas; precariedade das estradas; falta de tecnologia de conservação dos produtos (SAMBUICHI *et al.*, 2014, *apud.* DINIZ *et al.*, 2016, p.11); adequação à legislação sanitária para vendas a outro município/estado (MORAES e SCHWAB (2019, p.7); pouca divulgação do programa (ZIMMERMANN; FERREIRA, 2008, *apud.* DINIZ *et al.*, 2016, p.14); desconhecimento de como produzir e entregar os produtos; funcionários insuficientes nas organizações enquadradas (DINIZ *et al.*, 2016, p.15); editais pouco objetivos; falta de publicidade adequada (TRICHES *et al.*, 2016, p. 14);, necessidade de laudos bromatológicos para fins confirmação da adequação do alimento ao padrão de identidade e qualidade exigido (AGUIAR e CALIL 2016, p. 6), dentre outros.

O presente estudo limitou-se a buscar informações tão somente com base na experiência de aquisição por chamada pública dos OP, não incluídos na pesquisa os agricultores familiares e suas organizações, por questões de dificuldade de operacionalização da pesquisa.

Também não foi objeto de estudo a aquisição realizada diretamente pelas organizações militares que possuem serviço de rancho, dos demais gêneros alimentícios não enquadrados como de subsistência e que são adquiridos em menores quantidades.

A pesquisa justifica-se, pois este tema adquire grande relevância para os Órgãos Provedores das Regiões Militares do Exército Brasileiro, tendo em vista que esses órgãos adquirem grandes volumes de gêneros alimentícios secos e frigorificados, classificados como artigos de subsistência, e que compõem a base da alimentação servida pelos quartéis aos militares do Exército, muitos dos quais podem vir a ser adquiridos através de Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal.

2 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – MODALIDADE COMPRA INSTITUCIONAL

2.1 Órgãos Provedores do Exército Brasileiro

O Exército Brasileiro (EB) está presente em todos os Estados e Distrito Federal, com mais de 700 Organizações Militares (OM), com efetivos de aproximadamente 222.000 militares. Para custear a alimentação do seu pessoal, o EB descentraliza o valor financeiro de

duas formas: uma parcela destina à aquisição de gêneros de alimentação básicos, denominada de Quantitativo de Subsistência (QS), que serão recebidos, estocados e distribuídos pela cadeia de suprimento, por intermédio dos Órgãos Provedores (OP) e outra parcela destinada à aquisição dos demais itens, denominada Quantitativo de Rancho (QR), diretamente pelas OM que possuem rancho (BRASIL, 2020, p. 11).

No que diz respeito ao QS, o Exército Brasileiro possui 20 órgãos provedores (Tabela 1) que cumprem a missão de adquirir, armazenar e distribuir às OM localizadas sua área de abrangência, os gêneros de subsistência, dentre aqueles relacionados no Catálogo de Especificações dos Artigos de Subsistência (CEAS) (EB40-C-30.001).

Além das atribuições acima, os OP também realizam análises laboratoriais dos gêneros alimentícios adquiridos e/ou solicitam laudos de laboratórios externos, de acordo com as normas sanitárias vigentes e com os parâmetros descritos no CEAS.

Tabela 1 – Órgãos Provedores da cadeia de suprimento de gêneros do QS

ÓRGÃO PROVEDOR	RM	SUBORDINAÇÃO	LOCALIZAÇÃO
1º Depósito de Suprimento	1ª RM	Cmdo 1ª RM	Rio de Janeiro - RJ
Academia Militar das Agulhas Negras	1ª RM	Cmdo AMAN	Resende - RJ
21º Depósito de Suprimento	2ª RM	Cmdo 2ª RM	São Paulo - SP
3º Batalhão de Suprimento	3ª RM	3º Gpt Log	Nova Santa Rita - RS
Depósito de Subsistência de Santo Ângelo	3ª RM	3º Gpt Log	Santo Ângelo - RS
Depósito de Subsistência de Santa Maria	3ª RM	3º Gpt Log	Santa Maria - RS
4º Depósito de Suprimento	4ª RM	Cmdo 4ª RM	Juiz de Fora - MG
5º Batalhão de Suprimento	5ª RM	Cmdo 5ª RM	Curitiba - PR
6º Depósito de Suprimento	6ª RM	Cmdo 6ª RM	Salvador - BA
7º Depósito de Suprimento	7ª RM	Cmdo 7ª RM	Recife - PE
8º Depósito de Suprimento	8ª RM	Cmdo 8ª RM	Belém - PA
9º Batalhão de Suprimento	9ª RM	9º Gpt Log	Campo Grande - CG
10º Depósito de Suprimento	10ª RM	Cmdo 10ª RM	Fortaleza - CE
11º Depósito de Suprimento	11ª RM	Cmdo 11ª RM	Brasília - DF
Gabinete do Comandante do Exército	11ª RM	Gab Cmt Ex	Brasília - DF
Centro de Inteligência do Exército	11ª RM	Cmdo CIE	Brasília - DF
12º Batalhão de Suprimento	12ª RM	Cmdo 12ª RM	Manaus - AM
1º Batalhão Logístico de Selva	12ª RM	Cmdo 12ª RM	Boa Vista - RR
16ª Base Logística	12ª RM	Cmdo 12ª RM	Tefé - AM
17ª Base Logística	12ª RM	Cmdo 17ª Bda Inf SI	Porto Velho - RO

Fonte: BRASIL, 2020, p. 25

2.2 Processos de compras institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

Os OP do Exército Brasileiro possuem, dentre as diversas missões, a de prover as demais OM com gêneros de alimentação que compõem o QS, à exceção do Gabinete do Comandante do Exército e do Centro de Inteligência do Exército, que por características peculiares, adquirem apenas para seu próprio consumo, e em quantidades bem inferiores aos demais OP.

A relação dos gêneros que podem ser adquiridos pelo QS, bem como as suas especificações, estão descritos no CEAS (BRASIL, 2017). No rol taxativo, constam: carne bovina, carne suína, carne de frango, pescado, arroz, feijão, leite em pó, açúcar, macarrão, café, achocolatado, suco de fruta, fubá de milho, farinha de mandioca, amido de milho, óleo vegetal e margarina.

Compete, portanto, aos OP, o planejamento das necessidades para aquisição, a aquisição, o armazenamento e a distribuição desses gêneros.

No que tange respeito à aquisição, esta é realizada diretamente pelos OP ou por outra organização militar designada para realizar as licitações periódicas que visam selecionar a proposta mais vantajosa para a administração. Nesse interim, é realizada, no mínimo, uma licitação anual, na modalidade Pregão Eletrônico, regido pela Lei 10.520/02 e pela Lei 8.666/93, através de Registro de Preços com vigência de até 12 meses.

Mais recentemente, outra modalidade de compras de alimentos passou a ser regulamentada pela legislação brasileira:

A modalidade Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, criada pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, é definida como compra da agricultura familiar, por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de gêneros alimentícios ou de materiais propagativos, por parte de órgão ou entidade da administração pública, direta e indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, nas hipóteses definidas pelo GGPA, para doação aos indivíduos em situação de insegurança alimentar e Nutricional (BRASIL, 2019, p. 4).

O processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar dar-se-á por meio de dispensa de licitação, conforme autorizado na Lei 12.512/11, quando os preços forem compatíveis com os vigentes no mercado, respeitado o valor máximo anual por fornecedor (individual ou organização) por órgão, e desde que os alimentos sejam de produção própria de agricultores familiares e demais beneficiários (BRASIL, 2019, p. 4).

Com a publicação do Decreto 8.473/15, ficou estabelecido que, do total de recursos destinados no exercício financeiro à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades contratantes, pelo menos 30% deverão ser destinados à aquisição de produtos de agricultores familiares e suas organizações, salvo nos casos de não recebimento ou desconformidade do objeto, insuficiência de oferta na região por agricultores familiares e demais beneficiários ou pequenas aquisições (BRASIL, 2015).

A partir da edição do decreto supracitado, os OP passaram a realizar Chamadas Públicas para atender a legislação, funcionando, ao mesmo tempo, como processo de compras complementar ao Pregão Eletrônico para registro de preços quando, por vezes, os itens licitados no pregão forem frustrados ou quando, durante a vigência da ata de registro de preços, o fornecedor falhar na execução contratual.

2.3 Etapas do processo de aquisição por chamada pública

Na aquisição por chamada pública, seguem-se etapas peculiares e um pouco distintas daquelas referentes ao Pregão Eletrônico. Primeiramente, estima-se a necessidade do órgão e realiza-se a pesquisa de preços em fornecedores locais ou regionais, os quais devem ser compatíveis com os vigentes no mercado. A seguir, elabora-se o Edital da chamada pública – instrumento convocatório, que fixa as condições necessárias à participação dos interessados, ao desenvolvimento da compra direta e à futura contratação, seguindo modelo constante no Portal de Compras da Agricultura Familiar, do sítio eletrônico do Ministério da Cidadania.

A etapa de submissão do edital, minuta de contrato e anexos para Parecer Jurídico pode ser suprimida caso estejam em conformidade com os modelos constantes no portal supracitado, de acordo com o Parecer Referencial nº 02/2018/CJU-RS/CGU/AGU. No entanto, pela complexidade da aquisição (necessidade de testes laboratoriais dos produtos, grandes volumes de entrega anuais), as aquisições de gêneros do QS dos OP normalmente são submetidas a Parecer Jurídico específico para cada processo, atendendo o disposto no parágrafo único do Art. 68, da Lei 8.666/93.

Para a divulgação do edital, observa-se o que se segue:

Após a elaboração da Chamada Pública, deverá ser feita sua publicidade por meio de divulgação em local de fácil acesso à agricultura familiar, podendo ser jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, quando houver, além de divulgação em sítio na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação, pelo prazo mínimo de 10 (dez) dias. Os editais de chamada pública também devem ser enviados para o Ministério da Cidadania, por meio do e-mail

paacomprainstitucional@cidadania.gov.br - para sua divulgação no Portal de Compras da Agricultura Familiar, conforme Instrução Normativa nº 2, de 29 de março de 2018, art. 5 (BRASIL, 2019, p. 9).

Assim, diferentemente das licitações tradicionais, não há necessidade de publicação do aviso do procedimento em diário oficial, mas o edital de convocação deve ser divulgado no sítio do Portal de Compras da Agricultura Familiar.

Para a etapa de habilitação e classificação das propostas, não há um sistema de informatizado como ocorre com o pregão eletrônico, por exemplo. Na chamada pública, os documentos exigidos para a habilitação e a proposta de venda devem ser fisicamente remetidos ao órgão comprador e seus envelopes abertos para o julgamento em data previamente definida no edital, de modo a favorecer, inclusive, pequenos produtores locais que eventualmente não tenham acesso à internet. Tampouco há etapa de lances verbais: apenas as propostas fechadas previamente elaboradas são consideradas para definição dos vencedores.

Na execução contratual e no pagamento os trâmites são similares às demais aquisições do órgão, sendo que os recursos empregados para tal são de dotação orçamentária própria, não havendo qualquer descentralização de recursos específicos para a realização das compras da agricultura familiar (BRASIL, 2019, p. 11).

2.4 Agricultura familiar

Nas últimas décadas a produção agrícola brasileira alcançou patamares de destaque a nível internacional. Grandes proprietários e empresas passaram a produzir e comercializar os produtos agrícolas no mercado interno e externo, com recursos tecnológicos e financeiros de grande monta, bem superiores aos tradicionais da agricultura familiar. Essa evolução causou grandes mudanças no cenário agrícola e na estrutura da sociedade brasileira, como a ocorrência do êxodo rural, a organização em associações como cooperativas, a busca de novos mercados e de incentivos governamentais por parte dos agricultores familiares remanescentes.

Conforme Conterato (2008, *apud* Thies e Conterato, 2017, p. 5), a agricultura familiar contemporânea é “uma forma social de trabalho e produção que se reproduz em um ambiente amplamente mercantilizado”. Os agricultores familiares atuais não desenvolvem apenas a agricultura para a sobrevivência, mas comercializam a sua produção em um ambiente altamente competitivo.

Segundo Thies e Conterato (2017, p. 6), “o Estado é um dos agentes fundamentais que atuam, mais ou menos ativamente, no processo de configuração dos mercados”, tendo a promoção da agricultura familiar como um dos objetivos do Programa de Aquisição de Alimentos do governo federal. No mesmo sentido, Grisa (2010, *apud.* THIES e CONTERATO, 2017, p. 6) relata que “o Estado geralmente assume um papel central, notadamente através de compras públicas”, articulando a comercialização da produção agrícola familiar.

No entanto, a existência do PAA não assegura que os produtos agrícolas sejam comercializados através desse programa de maneira fácil e nem mesmo que os órgãos compradores, como os OP do Exército Brasileiro, atinjam o percentual mínimo de 30% do total de aquisições de alimentos oriundos da agricultura familiar.

Conforme relata Diniz *et al.* (2016, p. 11),

os limites e desafios enfrentados pelos agricultores familiares, por suas entidades representativas e pelas organizações públicas que prestam serviços essenciais à gestão e execução de programas como o PAA e o PNAE são de natureza múltipla e complexa, conformando distintas escalas (local, regional, nacional) e dimensões (econômica, social, política, educacional, gênero etc.) que impedem o funcionamento pleno, democrático, integrador e sustentável destes programas.

Nesse sentido, o autor cita que o atraso na liberação dos recursos do PAA tem sido um dos principais problemas enfrentados pelos agricultores familiares. Geralmente, estes atrasos são ocasionados pela elevada exigência burocrática do programa e as dificuldades de sua operacionalização (SAMBUICHI *et al.*, 2014, *apud.* DINIZ *et al.*, 2016, p.11).

Ainda nessa problemática, a estrutura de transporte, a estocagem e o beneficiamento da produção agropecuária apresentam-se deficitários para os agricultores familiares. As grandes distâncias a serem vencidas entre o centro de consumo e as unidades produtivas, as precárias condições das estradas vicinais e a falta de tecnologia de conservação dos produtos, são aspectos que restringem o acesso dos agricultores familiares ao programa, principalmente pelos não organizados em cooperativas ou associações (*ibidem*). Há ainda outro problema relatado pelo autor que é a dificuldade na adequação à legislação sanitária.

Os autores Moraes e Schwab (2019, p.7) apontam que, dentre os “desafios que inviabilizam a comercialização dos produtos provenientes da agricultura familiar, destacam-se a inspeção sanitária e questões tributárias, principalmente quando a venda ultrapassa o território local”.

Verificam-se também outros problemas na execução do PAA, como a pouca divulgação do programa e carência de planejamento para aplicação dos recursos, de acordo

com as especificidades das safras (ZIMMERMANN; FERREIRA, 2008, *apud*. DINIZ *et al.*, 2016, p.14).

Diniz *et al.*, 2016, p.15, verificaram que existe “desconhecimento “do que produzir” e “como entregar” os produtos cultivados em seus estabelecimentos rurais, tendo em vista que muitos não sabem como fornecer os alimentos em quantidade, diversidade e qualidade demandada”. No caso das associações, os funcionários são em número insuficientes, não possuem estrutura para operacionalização do programa, como a prestar contas pela internet ou divulgar as informações sobre notas fiscais emitidas (*ibidem*).

Em que pese a simplicidade do modelo do edital para as chamadas públicas, as informações claras e objetivas, como adequada publicidade, são essenciais para o sucesso da chamada. No entanto, problemas nesse sentido são frequentes. Em chamadas públicas realizadas em municípios do Estado do Paraná, segundo Triches *et al.*, (2016, p. 14), foram identificadas diversas falhas na execução das mesmas, tais como não identificação dos locais de entrega, inexistência de informações sobre a periodicidade das entregas, em relação aos preços pagos e ao período de vigência das aquisições, aliadas à falta de divulgação das mesmas nos sites das prefeituras que as realizaram.

De acordo com Aguiar e Calil (2016, p. 6), a necessidade de laudos bromatológicos para confirmar a adequação do alimento solicitado ao padrão de identidade e qualidade exigido pelos órgãos competentes, eleva os custos para um produtor familiar rural, associações ou cooperativas, podendo, inclusive, inviabilizar o fornecimento do alimento.

2.5 Resultados e discussões

Este estudo contou com a participação de 55,6% (n = 10) do total das OM que adquirem gêneros alimentícios do QS por Chamada Pública, concentrando-se mais ao Sul e Sudeste do Brasil os estados abastecidos pelos OP que realizaram os processos em 2019 (RS, SC, PR, RJ, ES, MG, GO, DF e BA).

De acordo como a pesquisa, em 2019 foram realizados processos de aquisição de alimentos da Agricultura Familiar do QS em proveito dos seguintes OP: Depósito de Subsistência de Santo Ângelo, Depósito de Subsistência de Santa Maria, 3º Batalhão de Suprimento, 5º Batalhão de Suprimento, 1º Depósito de Suprimento, 4º Depósito de Suprimento, 6º Depósito de Suprimento e 11º Depósito de Suprimento.

Conforme informado pelos participantes da pesquisa, do total de recursos destinados, em 2019, à aquisição de gêneros alimentícios do QS pelos OP, nenhum atingiu a meta de

adquirir, no mínimo, 30% de alimentos da agricultura familiar, decorrente de processos de Chamada Pública, prevista no Decreto 8.473/15.

De acordo com o estudo, a maioria dos OP adquiriu apenas de 10 a 19,99% do total de recursos destinados, ou seja, apenas a metade da meta. Ficou evidente, portanto, que as aquisições do QS nos OP do Exército, através da Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, não atingiram o êxito desejado, no ano de 2019.

O não alcance da meta legal de 30% justifica-se nos casos de não recebimento ou desconformidade do objeto, ou ainda, de insuficiência de oferta dos produtos da agricultura familiar na região.

Durante a revisão bibliográfica, foram identificados potenciais problemas que dificultam o alcance da meta nos Órgãos Provedores do Exército Brasileiro, buscando a sua confirmação através da aplicação do questionário.

Dentre os diversos problemas apontados pelos participantes, destacam-se a inexistência de oferta, pela agricultura familiar, dos gêneros alimentícios listados no CEAS/17, na Unidade da Federação do OP (75%), a estrutura deficitária das cooperativas ou associações na Unidade da Federação do OP (50%) e a não manutenção da proposta ofertada durante a vigência da chamada (37,5%).

Para metade dos OP que realizaram processos de Chamada Pública em 2019, apenas um processo foi feito, enquanto que para a outra metade foram realizados dois processos mesmo período.

Adicionalmente, a maioria dos participantes (62,5%) informou que seria interessante realizar mais processos de chamada pública durante o ano, respeitando-se a sazonalidade dos preços e evitando-se a não manutenção da proposta durante longo período da Chamada Pública, a fim de que mais aquisições por essa modalidade possam ser concretizadas.

É possível concluir que, ao realizarem-se mais processos de compra institucional durante o ano, com preços estimados atualizados, maiores serão as chances de emprego dos recursos nesta modalidade de aquisição.

Ao ser questionado como foi feita a divulgação dos processos de aquisição, a maioria dos OP informou que realizou a divulgação através do Portal da Agricultura Familiar do Ministério da Cidadania (75%), cumprindo o que prescreve a Instrução Normativa nº 2, de 29 de março de 2018, art. 5 (BRASIL, 2019, p. 9). Outros meios de divulgação dos editais foram: Diário Oficial da União (37,5%); jornal de grande circulação local, regional ou nacional (37,5%); envio de e-mail às cooperativas da sua UF (12,5%); constantes do Catálogo de

Produtos Ofertados pela Agricultura Familiar, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do então Ministério do Desenvolvimento Social, edição 2018, conforme Brasil, 2018b; página da OM na internet (12,5%) e site na CONAB (12,5%).

Constatou-se que a maioria dos OP cumpriu com o previsto para divulgação do edital da Chamada Pública no Portal da Agricultura Familiar, mas deixou de divulgá-la por outros canais que poderiam ampliar a participação de um maior número de organizações (cooperativas e associações). No mesmo sentido, 37,5% das OM que realizaram Chamadas Públicas para aquisição do QS responderam que ampliar a divulgação e dar publicidade adequada à Chamada Pública pode contribuir para atingir a meta de 30% de aquisições nesta modalidade.

Em relação ao número de organizações participantes dos processos de Chamada Pública, verificou-se que, em cada processo, em média, 7,75 pessoas jurídicas participaram apresentando suas propostas. Ao comparar o número de participantes com a relação de empreendimentos familiares cadastrados no Portal de Compras da Agricultura Familiar do Ministério da Cidadania, por unidade da federação, (BRASIL, 2018b), e ao percentual atingido de aquisições, verifica-se que não há uma correlação direta do número de participantes do processo com o número de empreendimentos cadastrados no citado portal, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Comparação das organizações participantes das Chamadas Públicas do QS com número de empreendimentos cadastrados no Portal de Compras da Agricultura Familiar do Ministério da Cidadania por Unidade da Federação e com o percentual de aquisições da agricultura familiar em 2019

Órgão Provedor	UF sede do OP	Organizações participantes da Chamada Pública	Empreendimentos cadastrados no Portal	Percentual de aquisições da agricultura familiar
11° D Sup	DF	8	23 (*)	20% a 29,99%
3° B Sup	RS	6	52	20% a 29,99%
4° D Sup	MG	15	21	10% a 19,99%
5° B Sup	PR	13	40	10% a 19,99%
1° D Sup	RJ	10	14	10% a 19,99%
D Subs SA	RS	6	52	10% a 19,99%
D Subs SM	RS	4	52	10% a 19,99%
6° D Sup	BA	0	21	0%

(*) Somatório dos empreendimentos cadastrados no DF e em GO

Fonte: Dados da pesquisa, 2020.

Dentre os vários fatores que podem contribuir para a participação de maneira desproporcional ao número de empreendimentos cadastrados na UF, acredita-se que a distância do(s) empreendimento(s) na unidade da federação até o OP, a existência de organizações participantes de outros estados e os tipos de produtos ofertados pelas organizações são os principais, pois a produção de determinados produtos agrícolas não é uniforme a nível nacional, enquanto que o CEAS lista um rol taxativo dos gêneros que compõem o QS, a serem adquiridos pelos OP.

Tampouco há relação direta entre o número de empreendimentos cadastrados na UF e o percentual de aquisições realizadas, uma vez que, não necessariamente, as organizações cadastradas ofertam os produtos ofertados elencados no CEAS/17.

No entanto, 62,5% dos participantes informaram que foi realizada pesquisa de mercado junto aos potenciais fornecedores (cooperativas e associações) no seu estado da Federação, previamente à realização da Chamada Pública, a fim de averiguar a oferta de produtos da agricultura familiar na sua região.

Em relação aos itens objeto das Chamadas Públicas, constatou-se que em todas elas, a Chamada Pública seguiu as exigências do CEAS/17, ou seja, os gêneros alimentícios adquiridos seguiram às mesmas especificações técnicas para as aquisições do QS nos pregões para registro de preços.

O cumprimento às especificações técnicas do CEAS/17 garante ao Exército que os produtos adquiridos atendem às normas sanitárias em vigor, dando segurança ao EB de que os gêneros estão dentro de um padrão de qualidade previamente definido, livres de agentes nocivos à saúde e, portanto, próprios para o consumo humano.

Não obstante, a submissão de amostras de produtos a análises bromatológicas realizadas pelos LIAB dos OP, para certificação de qualidade, durante a fase de aceitação das propostas, foi exigida apenas em 62,5% dos processos para todos os itens e em 25% dos processos, apenas para alguns itens. Embora tal prerrogativa seja sugerida no modelo de edital padrão disponível no Portal de Compras da Agricultura Familiar, o processo torna-se mais célere e menos oneroso sem a exigência de amostras nesta fase, vindo a exigí-las somente quanto da entrega dos gêneros, seguindo-se o previsto no CEAS/17.

No mesmo sentido, nenhuma OM reportou que a questão da exigência de apresentar amostras ou de laudos bromatológicos na fase de aceitação das propostas, diversamente do constatado por Aguiar e Calil (2016, p. 6), eleva os custos para as organizações ou inviabiliza a participação no processo de aquisição.

Quanto aos critérios de habilitação dos fornecedores, 87,5% dos participantes responderam que a documentação exigida foi aquela constante do modelo de Edital para Chamada Pública, constante no site do Ministério da Cidadania, ou seja, não foram acrescentadas maiores exigências para participação no processo, o que evita restrições à competição e possibilita maiores chances de sucesso nesta modalidade de aquisição.

Dentre os gêneros para os quais os processos de Chamada Pública obtiveram sucesso e foram adquiridos pelos OP, destacam-se aqueles com menor grau de industrialização, como arroz, leite em pó, feijão e suco de fruta, sendo adquiridos pela maioria dos OP participantes da pesquisa. Já os alimentos com maior grau de industrialização como margarina, óleo vegetal e amido de milho, não obtiveram propostas.

Não obstante, o montante dispendido na aquisição das carnes (bovina, suína e de frango) e dos pescados correspondem a mais da metade do total de recursos empregados na aquisição dos gêneros alimentícios do QS. Assim, seria praticamente impossível atingir a meta de 30% de aquisição da agricultura familiar sem adquirir gêneros relativos às proteínas animais por processos de chamada pública.

Outro relevante motivo apontado pelos participantes para não alcance da meta de 30% de aquisições, foi a estrutura deficitária das cooperativas ou associações na Unidade da Federação do OP (50%), em linha com o relatado por Diniz *et al.*, 2016.

Entretanto, a melhoria das condições das cooperativas não depende dos órgãos públicos compradores, mas sim de um conjunto de fatores, que abrange desde o empenho dos integrantes das organizações em melhorá-las e buscar novos mercados, até a melhoria nas políticas públicas direcionadas para alavancar essa parcela do setor agrícola (*ibidem*).

Em relação à definição dos preços estimados para a contratação, 87,5% dos participantes responderam que a pesquisa de preços foi realizada através do Painel de Preços do Governo Federal (parâmetro I da Instrução Normativa SLTI/MPOG 05/2014, vigente à época), sendo que para 37,5%, o Painel de Preços foi o único parâmetro utilizado. Já a pesquisa direta com fornecedores e no mercado local foi realizada por 50% dos participantes (parâmetro IV da Instrução Normativa SLTI/MPOG 05/2014 e Art. 5º da Resolução nº 50/2012 – GGPA).

No tocante aos preços dos gêneros das Chamadas Públicas, em comparação com os preços registrados em atas de registro de preços, 75% dos participantes informaram que os preços dos produtos da agricultura familiar foram superiores aos dos pregões, enquanto que 25% responderam que os preços foram equivalentes.

Sobre o mesmo tema, 25% dos participantes responderam que, realizar, no mínimo, 3 (três) pesquisas devidamente documentadas no mercado local ou regional, seguindo o previsto no Art. 5º da Resolução nº 50/2012 – GGPAA, poderia contribuir para que a meta de 30% de aquisições por essa modalidade fosse atingida.

Como se observa, a realização de pesquisas de preços unicamente pelo Painel de Preços do Governo Federal, que retrata apenas os preços praticados nas aquisições de órgãos federais, pode não corresponder com a realidade do mercado local e regional e, conseqüentemente, com os preços praticados pela agricultura familiar, ao passo que a pesquisa de preços realizada com fornecedores no mercado local ou regional possibilitaria maior chance de sucesso para as aquisições da agricultura familiar.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Exército Brasileiro, através de seus OP, tem se revelado um mercado institucional em potencial de parcela significativa da produção da agricultura familiar. Através das compras institucionais do PAA, muitos OP vêm realizando as aquisições dos gêneros do QS oriundos da agricultura familiar, por processo de Chamada Pública.

A pesquisa realizada, através de aplicação de questionário, demonstrou que não houve pleno êxito nas aquisições da agricultura familiar relativa aos gêneros do QS em 2019, com a maioria dos OP adquirindo na faixa de 10% a 19,99% do total de recursos destinados à aquisição de alimentos naquele ano, ou seja, inferior mínimo de 30% previsto no Decreto 8.473/15.

A pesquisa atingiu seu objetivo de apresentar o grau de êxito das Chamadas Públicas para aquisição do QS no Exército Brasileiro. Também foi possível comparar a meta alcançada com o número de organizações participantes dos processos e os empreendimentos cadastrados nas UF correspondentes, apesar de as respostas ao questionário referirem-se aos processos de aquisição de pouco mais da metade dos OP do Exército Brasileiro, constituindo-se como um fator limitador da pesquisa.

Conforme revelado no referencial teórico, a implementação do PAA no Brasil enfrenta diversos entres ao pleno êxito, não sendo de maneira diferente nas aquisições de alimentos do Exército Brasileiro.

A inexistência de oferta, pela agricultura familiar, dos gêneros alimentícios listados no CEAS/17 e a estrutura deficitária das cooperativas ou associações na Unidade da Federação do OP revelaram-se os principais motivos que impediram o alcance da meta de 30%.

A pesquisa revelou também, que realizar maior número de processos de chamada pública durante o ano, respeitando-se a sazonalidade da produção agrícola, bem como ampliar a divulgação do edital da chamada pública, a fim que este alcance ao maior número de potenciais interessados, são oportunidades de melhoria que podem evitar a frustração das aquisições da agricultura familiar, seja por falta de proposta para todos os gêneros a adquirir, seja por não manutenção das propostas de preço durante o ano.

É de suma importância, também, que os milhares que conduzem os processos de aquisição dos gêneros alimentícios do QS estejam empenhados em confeccionar pesquisas de preços coerentes com os praticados no mercado local ou regional e não unicamente do Painel de Preços do Governo Federal, a fim de retratar de melhor maneira a realidade das organizações da agricultura familiar.

Sugere-se que novas pesquisas sejam realizadas sobre o tema, com a participação, inclusive, das organizações (cooperativas e associações) participantes das Chamadas Públicas dos OP e daquelas cadastradas no Portal da Agricultura Familiar, a fim de obter a opinião do segmento fornecedor dos produtos da agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, J. A.; CALIL, R. M. Análise e avaliação das especificações dos alimentos contidas em editais de chamadas públicas do PNAE. **Revista Visa em Debate**, v. 4 n. 2, maio 2016. Disponível em:

<<https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/580>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

ARAUJO, L. R. S. *et al.* Alimentação escolar e agricultura familiar: análise de recursos empregados na compra de alimentos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n.11, Rio de Janeiro 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.org/pdf/csp/2019.v35n11/e00004819/pt>>. Acesso em: 07 set. 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 União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 jul. 2012. Seção 1, p. 3.

_____. 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 União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jun. 2015. Seção 1, p. 9.

_____. Instrução Normativa nº 2, de 29 de março de 2018. Dispõe sobre a Compra Institucional de alimentos fornecidos por agricultores familiares e pelos demais beneficiários

da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial União**, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Brasília, DF, 2 abr. 2018. Seção 1, p. 31.

_____. Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Seção 1, p. 1.

_____. Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis 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 União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 out. 2011. Seção 1, p. 1.

_____. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério da Cidadania. **Compras da agricultura familiar: institucional**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/paa/paa-ci>>. Acesso em 31/5/2020.

_____. Ministério da Cidadania. Coordenação Geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos. **Orientações e marco legal: Modalidade Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA-CI)**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/compra_institucional/Orientacoes_Marco_Legal%20-%20VERS%C3%83O%20PORTAL%20-%202006_2019.pdf>. Acesso em 31/5/2020.

_____. Ministério do da Defesa. Exército Brasileiro. Comando Logístico. Portaria n.º 040-COLOG, de 10 de abril de 2017. Catálogo de Especificações dos Artigos de Subsistência (EB40-C-30.001). **Separata ao Boletim do Exército n.º 18, 5 maio 2017**. Brasília, DF, 2017.

_____. Ministério do da Defesa. Exército Brasileiro. Comando Logístico. **Plano de Descentralização de Recursos Logísticos (PDR Log 2020)**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<http://www.6icfex.eb.mil.br/index.php/orientacoes?layout=edit&id=129>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Catálogo de produtos ofertados pela agricultura familiar**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/compras/>>. Acesso em 31/5/2020.

_____. Resolução n.º 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. **Diário Oficial União**, Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos - GGPAA, Brasília, DF, 27 set. 2012. Seção 1, p. 62.

DINIZ, R. F.; NETO, C. C. N.; HESPANHOL, A. N. A emergência dos mercados institucionais no espaço rural brasileiro: agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional. **Geo UERJ**, n. 29, p. 234-252, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em:

<<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/19161/19566>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

MESSIAS, L. S. **A chamada pública como alternativa à licitação: seu uso na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.** 2018, 87 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Universidade Estadual Paulista. Franca, SP, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/154216/Messias_LS_me_fran.pdf?sequence=3>. Acesso em 31/05/2020.

MORAES, J. L. A.; SCHWAB, P. I. O papel do cooperativismo no fortalecimento da agricultura familiar. **Revista do CEPE**. n. 49, p. 67-79, jan./jun. 2019. Santa Cruz do Sul, RS, 2019. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/index>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

SCHABARUM, J. C.; TRICHES, R. M. Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar em Municípios Paranaenses: análise dos produtos comercializados e dos preços praticados. **Rev. Econ. Sociol. Rural** v.57 n.1, p. 049-062, Piracicaba, SP, 2019.

THIES, V. F.; CONTERATO, M. A. Agricultura familiar e autonomia: a construção social e política de mercados no noroeste gaúcho. **Desenvolvimento Regional em debate**, v. 7, n. 1, p. 51-74, maio 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/1443>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

TRICHES, R. M.; BARBOSA, L. P.; SILVESTRI, P. Agricultura Familiar e alimentação Escolar no Estado do Paraná: uma análise das chamadas públicas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v.37, n.130, p.29-43, Curitiba, PR, 2016. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5585253.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2020.