



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**A extensão universitária e a agricultura sustentável em comunidades tradicionais: a  
Universidade como meso-instituição e o fomento de política pública**

**Oséias Freitas De Oliveira Junior**

**[ARTIGO] GT 12 Gestão social, poder local e desenvolvimento territorial**

## **A extensão universitária e a agricultura sustentável em comunidades tradicionais: a Universidade como meso-instituição e o fomento de política pública**

Autor

**Resumo:** Este ensaio objetiva discutir e descrever a janela de oportunidades existente, em função da mudança na cadeia produtiva e nos hábitos do consumidor, na produção de alimentos em comunidades tradicionais, sob a bandeira da sustentabilidade. Por meio de uma revisão de literatura, enquadra-se a Universidade, em especial a extensão, como meso-instituição e se analisam as possibilidades de implantação de projetos que visem fomentar a agricultura sustentável e a difusão de tecnologias de produção de alimentos nessas comunidades. Para tanto, utiliza-se do conceito de tecnociência solidária, desenvolvido por Dagnino, para explicar como os conhecimentos científicos e as tecnologias desenvolvidas por órgãos de pesquisa podem e devem ser direcionados para populações que têm potencial de organização coletiva e capacidade de replicar e criar formas de produção.

**Palavras-chave:** extensão universitária; meso-instituições; tecnociência solidária.

### **INTRODUÇÃO**

A velocidade em que ocorrem as inovações técnicas muitas vezes é diferente da velocidade das inovações comportamentais, assim como a da recepção de tais avanços. Ao mesmo tempo, as evoluções técnicas muitas vezes não são acompanhadas de aumento na capacidade crítica dos indivíduos que operam e usufruem dessas novas tecnologias em seus cotidianos. Junto a isso, os avanços não são distribuídos de maneira homogênea na sociedade, isto é, alguns grupos desfrutam de lugares mais privilegiados para o acesso, enquanto outros estão mais alheios aos benefícios científicos.

Dentro do contexto da produção de alimentos, uma forma de mitigar tal disparidade é a formulação e implantação de políticas públicas que fomentem a mediação entre essas novas tecnologias e os indivíduos que delas precisem fazer uso. Tais políticas devem ser implementadas por instituições que fazem o intercâmbio entre os planejamentos em nível macro e as execuções de ações em nível micro, por meio da facilitação do acesso às leis, às normas e ao entendimento dos protocolos técnicos, em um processo de democratização e exercício de direitos e deveres. Esse tipo de organização é denominada por Ménard meso-instituição. O autor esclarece que é nessa camada intermediária que a maioria das ações acontece e os formuladores de políticas são confrontados (MÉNARD, 2018).

O olhar para a produção de alimentos deve estar atento para certas nuances que atingem a atualidade. Manning e Soon (2016) explicam que há cinco vetores identificados para o futuro da agricultura e que serão os propulsores das mudanças nas cadeias globais de abastecimento alimentar: aumento populacional global; mudança na demanda e natureza qualitativa e quantitativa de alimentos; mudança climática; competição por recursos-chave; e mudanças nos valores e posturas éticas dos consumidores (MANNING; SOON, 2016).

Os produtores que estiverem atentos a essas condições e reunirem as características adaptativas necessárias para o enfrentamento dos desafios terão condições melhores e específicas de tirar proveito das mudanças nos valores e posturas éticas dos consumidores (MANNING; SOON, 2016).

Um exemplo dessa questão são os povos e comunidades tradicionais (PCTs), que compreendem grupos culturalmente diferenciados e que se identificam como tais, com organização social própria, que ocupam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007).

Entre esses povos e comunidades estão enquadrados os indígenas, os quilombolas, os ciganos, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais e os pomeranos (BRASIL, 2007). No Mato Grosso do Sul os PCTs estão representados, em grande parte, pelos dois primeiros povos citados, sendo, segundo a Secretaria de Estado de Cidadania e Cultura (Secic), 22 comunidades remanescentes de quilombos, localizadas em 15 municípios do Estado. Já os indígenas estão divididos em 8 etnias, 83 comunidades distribuídas em 29 municípios e uma população que soma 80.459 indivíduos (SECIC/MS, 2022).

Dentro desse contexto, também se faz necessária a observação da atuação das Universidades em relação a tais comunidades. Deve-se olhar para os projetos de extensão que atendem comunidades distantes geográfica e simbolicamente dos perímetros universitários. Assim, faz-se urgente avaliar as possibilidades das ações voltadas para comunidades tradicionais no âmbito da agricultura sustentável, tendo a extensão como ferramenta e o arcabouço teórico das meso-instituições como base para a formulação de políticas públicas na produção de alimentos.

Outro fator que torna relevante este estudo e que, portanto, deve ser levado em consideração é a vinculação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS),

propostos pela ONU, especialmente o objetivo 2, “Fome Zero e Agricultura Sustentável”. Nesse objetivo é previsto que se “pretende acabar com todas as formas de fome e má nutrição até 2030, de modo a garantir que todas as pessoas – especialmente as crianças – tenham acesso suficiente a alimentos nutritivos durante todos os anos” (ONU, 2021).

Este ensaio discute o potencial das Instituições de Ensino Superior (IES) para fomentar as práticas de agricultura sustentável nas comunidades tradicionais. Isso com o objetivo de analisar em que medida a extensão universitária pode ser enquadrada, ou não, no conceito de meso-instituição, sendo capaz, assim, de dar o suporte adequado aos pequenos agricultores de comunidades tradicionais na produção de alimentos.

Nesse sentido, a problemática ora proposta pode ser apresentada pelo seguinte questionamento: a extensão universitária é uma ferramenta adequada para o fomento às práticas da agricultura sustentável, em relação aos ganhos econômicos, técnicos e à capacidade de organização das comunidades tradicionais?

## **1 DISCUSSÃO TEÓRICA**

### **1.1 As instituições**

Ao analisar as condições e os diversos estágios das transações comerciais ao longo da história, North (1991) traça um paralelo entre as alterações culturais, os costumes e a organização social, elementos que, segundo ele, acabaram por sedimentar condutas e estabelecer códigos morais e éticos que dão às relações entre os indivíduos confiabilidade e expectativa de previsibilidade nos comportamentos.

Assim, o autor argumenta que normas são lentamente constituídas até se tornarem instituições. Estas são estabelecidas para regular as interações entre os indivíduos, criando ordem e reduzindo as incertezas nas relações sociais. Isso se estende para as transações comerciais e de produção (NORTH, 1991). Para North, a instituição é um conjunto de condutas socialmente construídas que foram sendo acordadas por indivíduos. Estes, por meio do método de tentativa e erro, conceberam regras visando à boa convivência entre os membros do grupo.

Já para Durkheim (2007), a instituição é um arcabouço de regras sedimentadas, ao mesmo tempo que pode ser uma organização de fim social, como “Estado ou a família, o direito de propriedade ou o contrato, a pena ou a responsabilidade” (DURKHEIM, 2007, p. 20). Esses são alguns dos exemplos, mas a definição da instituição é que ela é um artifício de proteção da própria sociedade, que estabelece padrões de reconhecimento

e adequação aos seus membros, como uma maneira de manter a coesão e a organização do grupo, ao mesmo tempo que satisfaz as necessidades individuais (DURKHEIM, 2007).

Chauí (2003) utiliza-se do conceito de Durkheim (2007) para analisar a Universidade, que para a autora é uma instituição que tem como razão de existir as necessidades apresentadas pela sociedade. Estas podem ser respondidas por meio do tripé formado por ensino, pesquisa e extensão. Em função de sua natureza, deve estar vinculada aos múltiplos interesses e grupos sociais que demandam atenção. Chauí (2003) argumenta que, como instituição social, a Universidade deve agir como força mediadora das tensões, trabalhando para a coesão e dotando os cidadãos, dos diversos grupos sociais, de conhecimento das normas e valores vigentes.

Assim, a Universidade é um agente de integralização social, que deve trabalhar para a totalidade, mediando conflitos entre desejos individuais e aspirações coletivas. Deve estar acessível a todos e trabalhar para atender os diversos segmentos da sociedade, desvencilhando-se de amarras ideológicas de grupos e forças específicas, para difundir bens culturais e tecnológicos produzidos de maneira equivalente e respeitando as fronteiras socioculturais e econômicas, ainda que seja inevitável a manifestação de forças antagônicas no seio de sua produção intelectual, posto que carrega em si as contradições que existem em uma sociedade heterogênea. Porém, esse antagonismo é uma condição para que a Universidade cumpra sua função como mediadora e pacificadora de conflitos (CHAUÍ, 2003).

Dentro desse contexto, tem-se a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, sendo esta última a ação da Universidade junto à comunidade, possibilitando o compartilhamento com o público externo do conhecimento desenvolvido por meio dos dois primeiros. A Política Nacional de Extensão Universitária (2012, p. 10), em seu objetivo 6º, estabelece que sua função é:

Criar condições para a participação da Universidade na elaboração das políticas públicas voltadas para a maioria da população, bem como para que ela se constitua como organismo legítimo para acompanhar e avaliar a implantação das mesmas.

Trata-se, portanto, da mediação entre as ações governamentais e os destinatários das políticas públicas, com o objetivo de dar acesso à população aos bens culturais e tecnológicos produzidos por meio do ensino e da pesquisa. Segundo Ménard (2022), há uma tipologia específica de organização que tem o papel de intermediar as ações macro, ou seja, dos governantes, e as micro, o destinatário final de determinada política. Ménard explica que as chamadas meso-instituições são:

Um conjunto de dispositivos e mecanismos por meio de quais regras específicas (embutidas nas gerais) dão forma ao domínio das transações que são possíveis e permitidas e as modalidades de sua execução. Através da análise desse conceito pode-se investigar políticas públicas, em especial as falhas e acertos (MÉNARD, 2018, p. 8).

Assim, tendo a função de mediar as relações entre o público e o privado ou as instâncias superiores estratégicas e as operacionais dentro da esfera pública, as meso-instituições cumprem papéis diversificados, que serão discutidos adiante.

## **1.2 Quadro conceitual**

Antes da análise específica das políticas públicas, pode-se localizar a discussão sobre as meso-instituições em um conjunto de análise maior, que é o da Nova Economia Institucional (NEI). Esta tem como objetivo o estudo das funcionalidades econômicas, das eficiências dos arranjos organizacionais e das motivações de comportamentos que eventualmente, conduzem a alterações nesses arranjos.

North (1991) tornou o tema da importância das instituições uma realidade para os economistas, e Ménard (2022) argumenta que ele foi fundamental para que a análise das instituições tivesse relevância nas pesquisas de economia, sociologia, direitos, administração e ciência política, compondo a chamada literatura dos custos de transação.

O pioneiro na análise dos custos de transação foi Ronald Coase (1991), que, em meio às discussões sobre o livre mercado ocidental e as economias planificadas, indagou-se sobre o porquê da existência da firma, isto é, havendo a possibilidade de adquirir tudo no mercado, qual a razão de buscar estruturar a produção dentro de uma organização, deixando de recorrer ao mecanismo de preços para operar dentro de um universo planificar (a empresa) (COASE, 1991).

O autor conclui que a empresa encontra sua razão de existir na complexidade da divisão do trabalho e na necessidade de integração entre agentes do mercado, sejam eles trabalhadores, consumidores ou empreendedores, ocasionando a necessidade de produzir dentro de um ambiente controlado e recorrendo ao mercado quando os custos de transacionar são viáveis. Esses custos devem ser ponderados no momento de decidir entre o fazer e o comprar (COASE, 1991).

Como discutido acima, Douglass North (1991) afirma que, ao longo da história, os indivíduos sempre realizaram transações entre si, e que estas foram e são repletas de incertezas (WILLIAMSON, 1991). Os custos para fazer cumprir as normas estabelecidas nas negociações são denominados custos de transação, que, por sua vez, estão diretamente

relacionados às condições instituídas por hábitos e comportamentos, que são geradores de confiança e capazes de suscitar expectativas de cumprimento dos contratos, sejam eles formais – os contratos – ou informais – os hábitos e costumes (NORTH, 1991).

No entanto, isso depende do que North (1991) chama de evolução incremental das instituições, que se opera em um ciclo virtuoso que começa com o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos, por parte dos negociantes, o que conduz ao estabelecimento de normas que levam à instituição. Esta, por sua vez, produz uma matriz institucional nas sociedades, condição historicamente construída. A partir de uma matriz consolidada, o Estado é o agente necessário para manter a ordem estabelecida, conservando as leis e os direitos de propriedade de maneira impessoalizada, o que possibilita que indivíduos e organizações interajam entre si de maneira mais segura. Tal fato leva à diminuição dos custos de transação, o que reduz as despesas e aumenta e desenvolve a produtividade (NORTH, 1991).

Oliver Williamson (2002) aponta que os economistas se dedicavam à relação entre escolha e escassez de produtos. Entretanto, o autor introduz a questão do contrato como unidade de análise econômica, em uma relação entre os temas de direito privado e público, e a divisão inicial entre a ciência da escolha e a do contrato se reflete nessa separação de ordenamento jurídico. A escolha é individual e particular, enquanto o contrato é feito por dois ou mais indivíduos/organizações, ou seja, desenrola-se na esfera pública (WILLIAMSON, 2002).

Segundo Ménard (2022) Williamson operou um rejuvenescimento da teoria organizacional, apontando que há uma relação direta entre os custos de transação e a determinação do arranjo organizacional. Assim, na perspectiva da escolha para o contrato, são enfatizados os atores humanos; a organização e a governança por meio do conflito, da reciprocidade e da ordem; a análise das transações e das estruturas de governança (WILLIAMSON, 2002).

Outra questão igualmente importante foi introduzida por Elinor Ostrom (1990), que aprofundou a discussão e a compreensão das facetas que circundam a governança no que tange aos bens comuns e/ou públicos. A autora adverte que, em meio aos recursos limitados e finitos, as ações individualizadas conduzem os grupos a resultados irracionais, isto é, em meio à escassez de recursos, os indivíduos agem exclusivamente pensando nos benefícios próprios, operando-se então o esgotamento de tais suprimentos. Assim, a vantagem privada nem sempre se traduz em vantagem coletiva, o que produz

desconfiança em relação aos resultados racionais de ações individualizadas (OSTROM, 1990).

Assim, a autora propõe que a colaboração em prol da manutenção dos recursos naturais se realize em duas frentes, a saber: atuação coercitiva do Estado, que regularia as ações individuais, e atuação sustentável da iniciativa privada, por meio do mercado. Argumenta ainda que o correto é mesclar formas alternativas de instituições estatais e mecanismos privados, ou, ainda, a utilização em casos específicos de atuação privada ou estatal (OSTROM, 1990).

Assim, pode-se concluir que a NEI concebe a realidade econômica basicamente por duas faces, mercados e organizações hierárquicas. Em sua estrutura estão os arranjos organizacionais, que são ferramentas e técnicas para combinar ativos físicos, capital humano e *know-how* para entregar bens e serviços (MÉNARD, 2014).

A partir dos pressupostos da NEI se desenvolve a economia dos custos de transação (ECT), construída sobre três conceitos principais que definem seu núcleo teórico, sintetizado pelo chamado triângulo de dourado, uma representação que permite investigar dimensões institucionais que enquadram as economias. Nos vértices do triângulo estão o direito de propriedade, a transação e o contrato. A partir dessa tríade, que rompeu com a dicotomia mercado/hierarquia, é gerada uma unidade de análise em uma variedade de arranjos institucionais que visam dar resposta a esse tripé, que enquadra fatores como confiança, jogos e instituições, mediadores entre os indivíduos da negociação, assim como enquadra a famosa análise do *trade-off* entre “fazer” e “comprar” (MÉNARD, 2018).

### **1.3 As Meso-instituições**

Ménard (2022) esclarece que, para ir além da afirmação simples de que “as instituições importam”, deve-se transpor a lacuna epistemológica entre as análises de North (1991) e as de Williamson (2002), ou seja, entre a teoria do ambiente institucional, as macroinstituições, e a configuração dos arranjos institucionais, as microinstituições. Deve-se estabelecer os meandros que ligam essas duas esferas e que acabam por fazer uma importante ligação entre dois pontos da realidade econômica e social dos indivíduos. Em um alinhamento vertical, as três esferas poderiam assim ser descritas:

... as macroinstituições estabelecem a condição necessária para que os agentes possam organizar transações através da atribuição e utilização autorizadas de direitos; as meso-instituições adaptam estas regras gerais às condições específicas de um sector; e as microinstituições organizam transações dentro



das regras assim especificadas para, em última análise, fornecer bens e serviços nos quais o valor está incorporado (MÉNARD *et al.*, 2022, p. 7).

Apesar da grande variedade de análises possíveis no âmbito da NEI, ela ainda não foi capaz de apresentar um arcabouço teórico dos mecanismos específicos por meio dos quais as instituições e arranjos organizacionais interagem. Há uma ausência da descrição dos artifícios pelos quais as instituições permeiam os arranjos organizacionais e por meio dos quais os *feedbacks* são transmitidos. Igualmente, ignoraram-se os avanços tecnológicos presentes nos novos arranjos das formas organizacionais. Para incorporar as novas tecnologias foi necessário construir um modelo que suprisse esse *gap*, que comportasse inovações tecnológicas e não apenas uma análise do alinhamento das esferas macro, meso e micro, mas das interações críticas entre cada uma dessas camadas (MÉNARD, 2014).

É dentro desse contexto que se introduz o conceito de criticidade, um aprofundamento do que até então era entendido como alinhamento organizacional, pois busca capturar essa integração, que reúne três características básicas: a arquitetura tecnológica dos custos de transação econômicos e políticos; as regras específicas para o setor de atuação da organização; os arranjos organizacionais coerentes com as operações técnicas do sistema (MÉNARD, 2014). Para que a rede de infraestruturas possa entregar os serviços esperados com a mais alta qualidade ao menor custo possível, as transações devem ser organizadas de forma a atender a requisitos técnicos inevitáveis. Nesse sentido, afirma Oliveira (2019, p. 23-24):

Enquanto a criticidade se concentra nas restrições tecnológicas para viabilizar uma transação, o alinhamento institucional refere-se à conexão entre e dentro de cada camada e seu ambiente tecnológico afetando sua eficiência nas atividades de criação, implementação e operacionalização de regras, afetando a interconectividade e complementaridade, que não é não só na criação de regras, mas também na implementação e operacionalização.

Ou seja, dentro de cada camada há peculiaridades que devem ser observadas e que interferem na maneira como ela se relaciona com as demais que fazem o alinhamento vertical. Veja-se a Figura 1.

Figura 1 – A interação entre tecnologia e instituições



Fonte: adaptada de MÉNARD, C. Research frontiers of new institutional economics. *RAUSP*, v. 53, p. 3-10, 2018. p. 7.

Por meio da criticidade, nota-se que todos os níveis desempenham um papel mediado pelos seguintes fatores críticos: tecnologia, regras adequadas e arranjo coerente com a finalidade da organização. Dessa forma, além de buscar a interação entre os alinhamentos, também se deve analisar a integração da tecnologia e de sua dinâmica em um modelo que capte o intercâmbio complexo entre a inovação tecnológica e as alterações organizacionais.

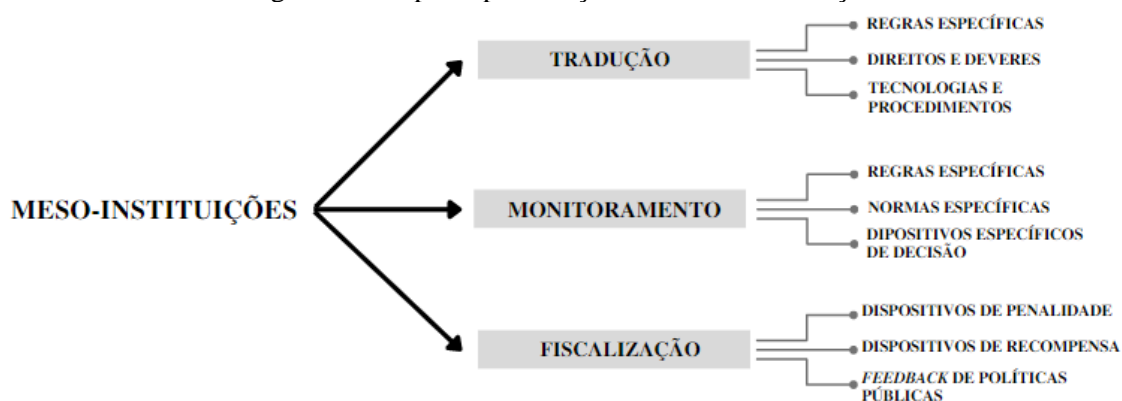
Ao analisar o efeito das meso-instituições na adoção de tecnologia agrícola sustentável, Vinholis *et al.* (2020, p. 3) argumentam que esse tipo de instituição foi crucial para a implementação dos Sistemas Integrados Lavoura-Pecuária (SILP):

Essas meso-instituições desempenham cinco papéis significativos na difusão do SILP: (1) para traduzir e implementar as regras das macroinstituições; (2) proporcionar incentivos à adoção; (3) acompanhar as ações para divulgação, treinamento, pesquisa e transferência de tecnologia; (4) para monitorar e verificar novas áreas de adoção e calcular a redução das emissões de GEE (gases do efeito estufa), e também; (5) fornecer *feedback* e propor melhorias.

Os autores ainda argumentam que são grandes as implicações que as meso-instituições têm na orientação *top-down* e *bottom-up*, complementando-se e gerando uma sinergia de incentivo ao fluxo de informações que é essencial para a agricultura de baixo carbono, além de serem responsáveis pelo estabelecimento de regras mais específicas que orientam as decisões dos agentes e o comportamento no nível micro. Com base nesse contexto pode-se compreender como as instituições interagem e afetam o comportamento dos agentes em inovações agrícolas que exigem novos conhecimentos, alto nível de ativos fixos e novas rotinas. Acrescentam os autores que tal conceito oferece ferramenta valiosa para investigar políticas públicas, especialmente em relação aos determinantes de sucesso

ou fracasso (VINHOLIS *et al.*, 2020). A Figura 2 apresenta as funções das meso-instituições.

Figura 2 – As principais funções das meso-instituições



Fonte: baseada em MÉNARD, C.; MARTINO, G.; OLIVEIRA, G. M. de; ROYER, A.; SAES, M. S. M.; NISSIMOFF, P. S. B. S. Governing food safety through meso-institutions: a across-country analysis of the dairy sector. *Applied Economic Perspectives and Policy*, v. 4, issue 4, dez. 2022. DOI: 10.1002/aepp.13278. p. 6. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/aepp.13278>. Acesso em: 28 nov. 2022.

No modelo apresentado há três funções básicas, quais sejam: traduzir regras e tecnologias; monitorar políticas públicas; implementar políticas. No entanto, a especificidade é a capacidade de adaptar as regras que vêm do ambiente institucional para setores específicos e suas circunstâncias distribuídas no espaço e no tempo, isto é, a capacidade de fazer uma adequação às peculiaridades socioeconômicas, históricas e culturais dos alvos de determinada política pública.

É, pois, dentro desse contexto que se pode enquadrar as agências reguladora governamentais, as empresas públicas, os conselhos consultivos, as organizações religiosas, as organizações não governamentais, as agências certificadoras privadas e, mais especificamente, as Universidades, que são o nosso objeto de estudo neste ensaio.

#### **1.4 A extensão universitária e as políticas públicas em agricultura**

Para discutir em que medida as Universidades, em sua função extensionista, podem ser enquadradas como meso-instituições, em específico no suporte aos pequenos agricultores de comunidades tradicionais, opera-se doravante uma análise da estruturação das diretrizes da extensão universitária em contraponto às proposições sobre políticas públicas e com base nos apontamentos de Dagnino (2019) sobre a tecnociência solidária.

Nesse viés, utiliza-se o conceito proposto por Oliveira (2019, p. 18), que trata do alinhamento institucional, referindo-se “à relação entre cada camada e as restrições tecnológicas em relação às regras em jogo. Esses limites restringem os três processos de

criação, implementação e operacionalização de regras”. Ou seja, por meio do alinhamento institucional, verificar-se-á em que medida os conhecimentos produzidos na Universidade estão sendo transpostos para essas comunidades tradicionais, levando em conta suas especificidades culturais e sociais, assim como em que medida os avanços tecnológicos estão sendo traduzidos para essas culturas, respeitando suas tradições.

Ao mesmo tempo, deve-se analisar se, por intermédio das tecnologias transmitidas via extensão, se os bens produzidos em comunidades tradicionais conseguem adquirir maior especificidade e, conseqüentemente, adquirir maior valor em função de fatores como sustentabilidade e regionalismo. Barney (1991) explica que, para verificar como se operam as fontes de vantagem competitiva sustentáveis, é necessário avaliar se os recursos consolidados são heterogêneos e imobilizados, isto é, se apresentam uma diferença em relação aos demais disponíveis no mercado e se não são transferíveis para outras fontes produtoras.

Barney explica que nem todos os recursos consolidados possuem o potencial de vantagens competitivas sustentável. Para tanto, um recurso precisa reunir os seguintes atributos: deve ser valioso, no sentido de explorar oportunidades e/ou de neutralizar ameaças no mercado; deve ser raro entre os recursos atuais e potenciais de uma organização; deve ser imperfeitamente imitável, no sentido de não poder ser replicado por outra organização ou grupo; e não pode haver substitutos estrategicamente equivalentes para esse recurso seja valioso, do contrário ele não será nem raro nem imperfeitamente imitável (BARNEY, 1991).

Outra característica que pode ser analisada na produção de alimentos dos povos tradicionais é o que Peteraf (1993) chama de recursos socialmente complexos, que a autora explica serem desenvolvidos ao longo do tempo por meio do convívio e da capacidade de inter-relação dos indivíduos. Isso acaba por dar a um grupo ou empresa características singulares que são de difícil imitação e ou reprodução, posto se tratar de uma vantagem informativa, baseada em entendimentos complexos e tácitos, não facilmente acessíveis a indivíduos fora do grupo (PETERAF, 1993).

Essas características dão ao produto uma identidade e maior procura entre os consumidores. No entanto, para que tais especificidades sejam sedimentadas, um dos instrumentos é a certificação, que aumenta a confiança e conseqüentemente as possibilidades de diferenciação de produtos na agricultura, criando valor para produtos e marcas. As certificações são frequentemente utilizadas para sinalizar o uso de processos produtivos específicos (SOUZA-FILHO *et al.*, 2019).

A extensão universitária tem o potencial de definir certos atributos que podem estar presentes nas comunidades tradicionais e na produção de alimentos, uma vez que pode fornecer o suporte e a análise das especificidades e do enquadramento no mercado de determinado produto. Essa função pode ser vista quando se verifica que dentro das IES a extensão apresenta diferentes aplicações em tal estrutura organizacional. Assim, a ela

... cabe motivar a inteligência da universidade nessas oito áreas temáticas, articulá-las internamente, e mobilizá-las no sentido do enfrentamento das questões contemporâneas do ponto de vista da solidariedade e da sustentabilidade. Nesse esforço são sujeitos tanto os professores, técnicos e estudantes, quanto os destinatários das ações de extensão, que não se trata de impor, prescrever, ditar, senão que de compartilhar, dialogar, interagir, que são as referências dos princípios que regem a extensão universitária brasileira hoje: I) a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; II) a interação dialógica com a sociedade; III) a inter e a transdisciplinaridade como princípios organizadores das ações de extensão; IV) a busca do maior impacto e da maior eficácia social das ações; V) a afirmação dos compromissos éticos e sociais da universidade (PAULA, 2013, p. 21).

Dentre os princípios elencados, ressaltam-se aqui o quarto e o quinto, que tratam da eficácia social das ações e dos compromissos éticos e sociais da Universidade. A já discutida função social dessa instituição se relaciona com as políticas públicas na medida em que tem o condão de promover o desenvolvimento dos diversos setores e comunidades. E é nesse sentido que a concepção de Dagnino (2019) sobre a economia solidária e sua relação com as políticas públicas ingressa nessa discussão. Juntas, elas têm o potencial de conferir, segundo o autor,

... maior eficiência, eficácia e efetividade aos processos que dizem respeito à interface Estado-sociedade. Justamente os três conceitos que a gente usa para avaliar as políticas públicas. E como transformar os desejos que se têm enunciado neste trabalho em política pública? A resposta é, a esta altura, óbvia. Começando por sensibilizar a comunidade de pesquisa e os gestores públicos (DAGNINO, 2014, p. 241).

É, pois, no sentido proposto por Dagnino que as políticas públicas estabelecem uma relação direta com a extensão universitária. Essas políticas podem ser entendidas como qualquer ação impulsionada por indivíduos ou organizações, mas especialmente pelo poder público, para o enfrentamento de problemas que a coletividade entende como relevantes. Assim, pode-se “definir as políticas públicas como sendo aquelas políticas elaboradas pelo setor público e que buscam atender a uma necessidade de atuação deste para alcançar um objetivo social, ou seja, para a sociedade” (FIGUEIREDO, 2020, p. 3-4).

## **2 Metodologia**

A análise foi realizada a partir de uma pesquisa bibliográfica, tendo como base obras clássicas e recentes que forneceram conceitos fundamentais para a discussão sobre a nova economia institucional, a economia dos custos de transação, a extensão universitária e políticas públicas. Também foram utilizadas pesquisas sobre a realidade da produção de alimentos no Brasil e em outros países.

Os estudos consultados forneceram uma síntese das visões sobre os temas que fundamentam a temática principal do ensaio, o que forneceu as características principais do texto. Assim, cada conceito apresentado foi interconectado com os demais conceitos e com o problema da pesquisa.

### **3 RESULTADOS ESPERADOS**

#### **3.1 As comunidades tradicionais como *policy 13indows***

Em determinadas circunstâncias, ocorre uma convergência entre três fluxos, a saber: problemas, soluções e política. Esses elementos em convergência promovem o que Kingdon (2014) chamou de janela de oportunidade, ou seja, um momento favorável à implantação de uma determinada política pública, que pode trazer resultados satisfatórios em um contexto em que “um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, possibilitando que questões ascendam à agenda” (CAPELLA, 2018, p. 43).

Essa janela de oportunidade está latente nas transformações nos sistemas de produção de alimentos em todo o mundo, por intermédio do desenvolvimento tecnológico, das telecomunicações, da conservação e do transporte (SOUZA-FILHO *et al.*, 2019), ao mesmo tempo que emerge um novo perfil de consumidor, que busca conhecer a procedência e os procedimentos pelo quais seus alimentos são produzidos, exigindo consonância com questões ambientais, sociais e de bem-estar animal (SILVA, 2005). Esse cenário possibilita o interesse dos consumidores por sistemas de distribuição de alimentos locais, desde que sigam procedimentos de fiscalização institucional (LU *et al.*, 2012).

É nesse contexto de oportunidades que Dagnino (2019) reflete que é fundamental voltar o olhar para as populações que apresentam vulnerabilidade econômica e desemprego estrutural e que, em alguma medida, têm potencial de organização coletiva e produtiva. Afirma Dagnino que há um ator que está de fora da população impactada e que seria o responsável pelo auxílio na aplicação de conhecimentos novos que podem ser colocados em prática por e nessa comunidade. Esse agente social estaria incumbido de

criar possibilidades de implantação das tecnologias adequadas às necessidades de um avanço organizacional e produtivo. Assim, aponta o autor:

Esse ator não nomeado só poderia ser aquele que, especializado em produzir conhecimento baseado na compreensão de como funcionam a natureza, os homens e as sociedades seriam capazes de fazer com que a produção de bens e serviços pela – população ou – comunidade gerasse soluções para inclusão social e melhoria das condições de vida, proporcionando um – impacto social comprovado. Ou seja, os pesquisadores e tecnólogos situados em instituições públicas de ensino e pesquisa (DAGNINO, 2019, p. 68).

Isso significa que o ator externo às comunidades, capaz de auxiliar na implantação e no suporte tecnológico e socioambiental, a fim de gerar mudanças produtivas e sobretudo cognitivas nessa população, pode ser representado pelo coletivo de agentes das Universidades públicas, em especial os extensionistas. Essas instituições, para além da visão e da busca do lucro, próprio das empresas privadas, têm como preceito o fator característico da instituição social, que deve ser mediadora da transformação que o conhecimento científico é capaz de proporcionar. Além disso, por meio da extensão é possível difundir saberes na sociedade que de outra forma seriam monopolizados por indivíduos ou retidos nas instituições, por falta de uma política pública de implantação.

Nesse contexto, Pacheco e Benini (2018) argumentam que o Estado exerce o papel de reordenador da estrutura socioeconômica. Isso pode ser implementado por instituições intermediárias (MÉNARD, 2014), por meio de ações tais como o incentivo de práticas específicas, na formulação de ações inéditas, que se façam adequadas às realidades regionais e que respeitem a diversidade cultural. Com base em experiências endógenas de desenvolvimento e mediante ações interventivas que visem ao aperfeiçoamento e ao fomento por meio de suporte tecnológico, o poder público pode fornecer apoio para, pela mediação do conhecimento acadêmico das Universidades, satisfazer necessidades básicas de um determinado coletivo.

Tal prática possibilita o desenvolvimento regional e, ao mesmo tempo, favorece a transferência de tecnologias aos grupos, que, ao se apossarem de tais meios, serão instados a desenvolver novos conhecimentos práticos e teóricos. Outra possibilidade de crescimento decorrente dessas ações de aperfeiçoamento é a de proporcionar avanços cognitivos que resultem em capacidade criativa e de inovação, que é almejada no meio acadêmico. Em suma, trata-se de uma oportunidade para a efetivação da interação entre Universidade e comunidades, ou, ainda, de uma “cooperação entre o fenômeno da criatividade e da inovação, traduzida na abordagem ciência-tecnologia. Significa reforçar

que o surgimento das necessidades humanas favorece a necessidade de invenção, (re)invenção, de inovação” (PACHECO; BENINI, 2018, p. 136).

A partir de necessidades concretas de grupos específicos ou da sociedade em geral, é possível verificar quais são as janelas de oportunidade nas quais o poder público é capaz de intervir. Mais especificamente, considera-se que a Universidade é capaz de estabelecer um universo de atuação que possa fomentar ações oportunas, que implementem condições que se fazem necessárias a determinadas comunidades tradicionais, que têm o potencial de produzir bens e serviços com alta especificidade e valor agregado, em função do nível de identidade social elevado (FOSCACHES *et al.*, 2019).

Nesse contexto, é importante fomentar a inter-relação entre as IES e as necessidades de populações economicamente mais vulneráveis e com os coletivos que buscam se organizar para formar comunidades de auxílio mútuo. Dagnino questiona: “Como fazer com que os membros das instituições públicas envolvidas com a política cognitiva (de educação, ciência, tecnologia e inovação) percebam as oportunidades contidas na proposta da Tecnociência Solidária?” (DAGNINO, 2019, p. 32).

Os membros das instituições públicas de ensino e pesquisa, em especial os que se dedicam à extensão universitária, devem ser instigados a perceber as lacunas de oportunidade existentes na tecnociência solidária, termo que pode ser definido como:

... a decorrência cognitiva da ação de um coletivo de produtores sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico [...] e de um acordo social [...] os quais ensejam, no ambiente produtivo, um controle [...] e uma cooperação (DAGNINO, 2019, p. 61).

Pode-se inferir do descrito que, a partir de uma intervenção que vise prestar apoio a um coletivo baseado em um acordo social de autogestão e cooperação, as Universidades podem exercer um papel mais ativo no desenvolvimento da criatividade e da inovação, pilares fundamentais do ensino e da pesquisa.

## **Conclusão**

Discutiu-se neste ensaio o fato de que a Universidade, por meio dos projetos de extensão, sob a ótica das meso-instituições, proposta por Ménard (2022), tem o potencial de explorar uma janela de oportunidade que a produção de alimentos em comunidades tradicionais oferece, em função das especificidades que esses ativos possuem na percepção do consumidor.



Pode-se verificar que a extensão universitária é uma ferramenta capaz de incorporar as características das meso-instituições, para dar o suporte necessário por meio da tradução de normas e regras, fomentar a implantação de novas tecnologias etc. Isso significa que a Universidade é vista como fomentadora de política pública, e como instituição capaz não apenas de traduzir conhecimentos, mas sobretudo de fazer a leitura das especificidades e necessidades regionais, respeitando o contexto sociocultural e político, além de possibilitar a organização coletiva e de fomentar a cadeia produtiva que essas comunidades têm o potencial de desenvolver.

Percebe-se, ainda, que o respeito às questões étnicas, sociais e econômicas das comunidades tradicionais é um potencializador de especificidades dos produtos, ao mesmo tempo que valoriza as tradições e a cultura desses povos. Assim, com base nos pressupostos da tecnociência solidária, que objetiva democratizar os bens culturais e tecnológicos, a extensão tem a capacidade de atuar como elo entre os conhecimentos organizacionais, políticos e produtivos desenvolvidos nas IES e as comunidades tradicionais, na produção de alimentos e na agregação de valor aos produtos regionais.

## **Referências**

BARNEY, J. Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.

BRASIL. *Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.html). Acesso em: 17 maio 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

COASE, R. H. The nature of the firm. In: WILLIAMSON, O. E.; WINTER, S. G. (org). *The nature of the firm*. New York: Oxford University Press, 1991.

CHAUÍ, M. S. *A universidade pública sob nova perspectiva*. Conferência de abertura da 26ª reunião anual da ANPED, Poços de Caldas, 5 de outubro de 2003.

DAGNINO, Renato. *Tecnociência solidária: um manual estratégico*. Marília: Lutas Anticapital, 2019.

DAGNINO, Renato Peixoto. *Planejamento estratégico governamental*. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC; Brasília, DF: Capes: UAB, 2014.

DURKHEIM E. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FOSCACHES, C.; SAES, M. S. M.; SCHNAIDER, P. S. B. Does social identity matter in governance decisions? Evidence from an agrarian reform settlement in Brazil. *Land Use Policy*, v. 83, p. 215-226, 2019.

FIGUEIREDO, A. M. R. Políticas públicas, sustentabilidade e agronegócios: conceitos iniciais. In: FIGUEIREDO, A. M. R. *Políticas públicas na sustentabilidade socioambiental do agronegócio*. Campo Grande: UFMS, 2020.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. Harlow: Pearson Education, 2014.

LU, H.; FENG, S.; TRIENEKENS, J. H.; OMTA, S. W. F. Network strength, transaction? Specific investments, interpersonal trust, and relationship satisfaction in Chinese agrifood SMEs. *China Agricultural Economic Review*, v. 4, n. 3, p. 363-378, 2012. DOI: [doi.org/10.1108/17561371211263374](https://doi.org/10.1108/17561371211263374).

MANNING, L.; SOON, J. M. Building strategic resilience in the food supply chains. *British Food Journal*, v. 118, n. 6, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/BFJ-10-2015-0350>.

MATO GROSSO DO SUL. Governo do Estado. Secretaria de Estado de Cidadania e Cultura (SECIC/MS). *Comunidades Quilombolas*, [S. d.]. Disponível em: <https://www.secic.ms.gov.br/comunidades-quilombolas-2/>. Acesso em: 10 maio 2022.

MÉNARD, C. Disentangling institutions: a challenge. *Agric Econ*, v. 10, n. 16, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40100-022-00223-w>.

MÉNARD, C. Embedding organizational arrangements: towards a general model. *Journal of Institutional Economics*, v. 10, n. 4, p. 567-589, 2014. DOI: 10.1017/S1744137414000228.

MÉNARD, C. Research frontiers of new institutional economics. *RAUSP*, v. 53, p. 3-10, 2018.

MÉNARD, C.; MARTINO, G.; OLIVEIRA, G. M. de; ROYER, A; SAES, M. S. M.; NISSIMOFF, P. S. B. S. Governing food safety through meso-institutions: a across-country analysis of the dairy sector. *Applied Economic Perspectives and Policy*, v. 4, issue 4, dez. 2022. DOI: 10.1002/aep.13278. p. 6. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/aep.13278>. Acesso em: 28 nov. 2022.

NASCIMENTO, D. T.; BENINI, E. G.; BENINI, E. A.; PETEAN, G. H. A tecnologia social e seu processo de institucionalização: uma análise no contexto da economia solidária. *Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (Eigedin)*, v. 2, n. 1, 14 dez. 2018.

NORTH, D. C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OLIVEIRA, Gustavo Magalhães de. *Essays on meso-institutions: evidences from the dairy sector*. São Paulo: [s. n.], 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2: Fome zero e agricultura sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>. Acesso em: 17 maio 2022.

OSTROM, E. Reflexions on the commons. In: OSTROM, E. *The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PACHECO, A. P. de C.; BENINI, E. G. A. Economia criativa em época de crise: o desenvolvimento endógeno brasileiro na obra de Celso Furtado. *J. Polít. Econ.*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 324-337, 2018.

PAULA, J. A. de. A extensão universitária: história, conceito e propostas. *Interfaces – Revista de Extensão da UFMG*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 5-23, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistainterfaces/article/view/18930>. Acesso em: 18 out. 2022.

PETERAF, M. A. The cornerstones of competitive advantage: a resource-based view. *Strategic Management Journal*, v. 14, n. 3, p. 179-191, 1993.

POLÍTICA Nacional de Extensão Universitária. Fórum de Pró-Reitores das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras. Manaus, maio de 2012. Disponível em: <https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Extens%C3%A3o-Universit%C3%A1ria-e-book.pdf>. Acesso em 13 out. 2022.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Cengage, 2013.

SILVA, Carlos Arthur B. da. The growing role of contract farming in agri-food systems development: drivers, theory and practice. *Agricultural Management, Marketing and Finance Service*. Rome: FAO, 2005.

SOUZA-FILHO, H. M.; MIRANDA, B. V. Asset specificity, intensity of coordination, and the choice of hybrid governance structures. *Journal Agribusiness in Developing and Emerging Economies*, v. 9, n. 2, p. 139-158, 2019.

VINHOLIS, M. M. B.; SAES, M. S. M.; CARRER, M. J.; FILHO, H. M. S. The effect of meso-institutions on adoption of sustainable agricultural technology: a case study of the Brazilian Low Carbon Agriculture Plan. *Journal of Cleaner Production*, v. 280, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020>.

WILLIAMSON, O. E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, v. 38, p. 595-613, set. 2000.

WILLIAMSON, O. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract. *Journal of Economic Perspective*, v. 16, n. 3, p. 171-195, Summer 2002.