



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade UnB Planaltina – FUP
Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural – PPG-
MADER

IDEIAS E ATORES SOCIAIS:

Os Programas Estaduais de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

Rafael de Freitas Cabral

Brasília-DF,
2021

Rafael de Freitas Cabral

IDEIAS E ATORES SOCIAIS:

Os Programas Estaduais de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Linha de pesquisa:
Políticas públicas para o meio ambiente e o campo

Orientador: Prof. Dr. Mário Lúcio Ávila

Brasília-DF,
2021

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ci Cabral, Rafael de Freitas
IDEIAS E ATORES SOCIAIS: Os Programas Estaduais de
Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar / Rafael de
Freitas Cabral; orientador Mário Lúcio Ávila. -- Brasília,
2021.
170 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente e
Desenvolvimento Rural) -- Universidade de Brasília, 2021.

1. Mercados Institucionais. 2. Segurança Alimentar e
Nutricional. 3. Agricultura Familiar. I. Ávila, Mário
Lúcio, orient. II. Título.

Rafael de Freitas Cabral

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Mário Lúcio Ávila
Linha de pesquisa: Políticas públicas para o meio ambiente e o campo

BANCA AVALIADORA

Prof. Dr. Mário Lúcio Ávila
(Presidente da Banca – Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior
(Avaliador Interno – Universidade de Brasília)

Profa. Dra. Catia Grisa
(Avaliadora Externa – Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas
(Avaliador Externo Suplente – Universidade de São Paulo)

Ao meu pai e à minha querida irmã Maria

In Memoriam.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço à Deus pela vida, por sempre me dar forças nos momentos de incertezas, fragilidades e desespero. Sem Ele, certamente, não teria conseguido chegar até aqui.

À minha mãe que ao longo da minha vida sempre acreditou no meu potencial, me estimulando e dando liberdade para buscar a realização dos meus sonhos pessoais, acadêmicos e profissionais. Muito obrigado, te amo minha mãe!

Ao meu pai, que infelizmente perdi ao longo dessa jornada do mestrado. Um agricultor familiar, muito sábio, que me dava aulas de políticas públicas, mesmo sem querer, apenas vivenciando suas práticas de produção e consumo. Nordestino, paraibano, assim como minha mãe, carregava consigo a força deste povo, que eu espero tê-la dentro de mim. Seus ensinamentos nunca se perderão. Muito obrigado por tudo. Sei que o senhor está descansando com o Pai.

Às minhas irmãs, especialmente à minha querida Maria, vitimada por Covid. Maria, ou mãe-Maria como te chamava quando criança, sempre sentirei sua ausência, das nossas longas conversas, dos puxões de orelha e das boas risadas. Não consigo acreditar que você não está mais aqui conosco. Jamais te esquecerei. Obrigado por tudo!

Ao meu orientador, Prof. Mário, pelos momentos de diálogos e trocas. Agradeço, especialmente, por me apresentar a agenda de pesquisa sobre os programas estaduais de comercialização. Foi desafiador, me tirou da zona de conforto para estudar programas que não faziam parte da minha rotina profissional. Obrigado por me ajudar a organizar esses pensamentos tão confusos dentro da minha cabeça.

A todo corpo docente do programa de pós-graduação. Muito obrigado por compartilharem o conhecimento de vocês de modo tão dialógico, levando em conta a vivência de cada um. Faço um agradecimento especial ao professor Sérgio Sauer que sempre esteve disponível para tirar dúvidas e me apoiar ao longo da escrita deste trabalho; e, também, à professora Monica Nogueira que me apoiou de tantas formas no momento da passagem da minha irmã.

Aos professores Newton Gomes Júnior, Catia Grisa e Eduardo Caldas, por participarem das bancas de qualificação e defesa, e pelas importantes contribuições.

Aos meus colegas da turma, especialmente à Lu, Allan e Wellington pelas trocas, conversas, caronas e pela amizade. Tenho certeza de que os levarei para a vida!

Agradeço à Faculdade de Planaltina da UnB pelo apoio financeiro para desenvolver esta pesquisa e participar do Encontro da Sober e da Anpocs, foram momentos de muito aprendizado.

Aos entrevistados que participaram deste trabalho. Obrigado por compartilharem suas vivências, tempo e conhecimento. Vocês foram fundamentais para que esse trabalho fosse desenvolvido.

Ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento pela concessão de licença parcial que, sem dúvida, foi fundamental para que eu conseguisse me dedicar às atividades acadêmicas.

Aos meus colegas de trabalho do Departamento de Cooperativismo e Acesso a Mercados, em especial ao Diretor Márcio Madalena, que sempre me incentivou para que eu conseguisse concluir essa importante etapa na minha vida.

Por fim, agradeço à minha esposa Evilyn, que sempre me incentivou nessa caminhada, compreendeu as minhas ausências, seja nas noites acordadas tentando traduzir textos, fazendo resenha, entrevistando ou escrevendo. Sua companhia sempre me deu forças para seguir adiante. Obrigado por estar sempre do meu lado, na alegria e na tristeza. Juntos somos mais fortes! Te amo! E à minha filha Clarice, que todos os dias me perguntava, papai você vai estudar *de novo*? E então eu respondia: sim, papai vai estudar mais uma vez, mas vai brincar, dar abraço apertado, dar cheiro! Vocês são os amores da minha vida!!!

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACONERUQ	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ASA	Articulação do Semiárido
ASA Potiguar	Articulação do Semiárido Potiguar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CDS	Compra com Doação Simultânea
CEEPS	Conselho Estadual da Economia Popular Solidária
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAPO	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
COMASA	Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombola
CONDRAF	Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEAC	Departamento de Abastecimento e Comercialização
EES	Empreendimento da Economia Solidária
EMATER	Empresa Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMPAER	Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural
ENDEF	Estudo Nacional de Despesa Familiar
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FCP	Fundação Cultural Palmares
FETAEMA	Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras do Maranhão
FETAEMG	Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras do estado de Minas Gerais

FETAGRO	Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Rondônia
FETAPE	Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras do estado de Pernambuco
FETARN	Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares do Rio Grande do Norte
FETRAECE	Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares no Estado do Ceará
FETRAF-RN	Federação dos Agricultores Familiares do Rio Grande do Norte
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPES	Fórum Potiguar de Economia Solidária
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPA	Instituto Agrônômico de Pernambuco
ITESP	Instituto de Terras de São Paulo
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MC	Ministério da Cidadania
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MIQCB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
MMA	Marcha Mundial de Mulheres
MMTR	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais
MST	Movimento dos Sem Terra
OCERN	Organização das Cooperativas do Estado do RN
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAPA	Programa de Aquisição da Produção da Agricultura
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PEAPO	Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica
PCA	Programa de Complementação Alimentar
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PEAAF	Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar de Pernambuco
PECAF	Política Estadual de Compra da Produção da Agricultura Familiar de Goiás

PECAFES	Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Rio Grande do Norte
PGPAF	Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar
PGPM-Bio	Política de Garantia de Preços Mínimos para produtos da Sociobiodiversidade
PINS	Programa Integrado de Nutrição e Saúde
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica
PNHR	Programa de Habitação Rural
PNLCC	Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes
PNS	Programa de Nutrição de Saúde
PPAIS	Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social
PROAB	Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda
PROCAF	Programa de Compras da Agricultura Familiar do Maranhão
PROMCAPES	Programa Municipal de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAT	Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PROPAN	Programa Paulista de Alimentação e Nutrição
PROVA	Programa Volante de Abastecimento
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RAMA	Rede de Agroecologia do Maranhão
RECEATER	Rede Cearense de Assistência Técnica e Extensão Rural
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar

SEAF	Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários
SEAPA	Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEDRAF	Secretaria de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar
SEJDH	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos
SMAB	Secretaria Municipal de Abastecimento
STIR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UNICAFES	União das Cooperativas da Agricultura Familiar e da Economia Solidária
UNICAFES- CE	União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Estado do Ceará
UNICEF	<i>United Nations International Children Emergency Fund</i>
USAID	<i>Agency for International Development</i>

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1	Ciclos da ação pública – Pierre Muller.....	29
Quadro 2	Principais características dos programas federais de alimentação e nutrição até 1985.....	42
Quadro 3	Síntese das modalidades de execução do PAA em 2020.....	55
Quadro 4	Panorama de funcionamento dos programas estaduais de comercialização.....	62
Quadro 5	Síntese das características das experiências estaduais de aquisição de alimentos.....	71
Quadro 6	Exemplos de Programas Municipais de Aquisição de Alimentos – São Paulo.....	95

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Linha do tempo – Regulamentações do PAA.....	54
Figura 2	Síntese das experiências institucionalizadas.....	69
Figura 3	Diferentes processos de construção das iniciativas estaduais de aquisição de alimentos.....	88
Figura 4	Fluxo de criação de programas de comercialização, a partir da experiência potiguar.....	99
Figura 5	Programas articulados ao Pecafes.....	111
Figura 6	Circulação de ideias entre os fóruns na construção do Pecafes.....	113
Figura 7	Registro da sessão que aprovou a Lei do Pecafes.....	118
Figura 8	Participação de mulheres na votação do Projeto de Lei que instituiu o Pecafes.....	132

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Distribuição de DAP jurídicas no Rio Grande do Norte.....	103
Gráfico 2	Número de associados vinculados aos empreendimentos da agricultura familiar com DAP jurídica, no Rio Grande do Norte.....	104

LISTA DE TABELA

Tabela 1	Execução dos programas de compras públicas federais no Rio Grande do Norte (2011–2019).....	105
----------	---	-----

RESUMO

Esta dissertação analisa os programas de comercialização de produtos da agricultura familiar instituídos pelos governos estaduais, com ênfase nas ideias e nos atores sociais presentes no processo de discussão, construção e institucionalização de tais políticas públicas. Desde meados da década de 1990, o Brasil construiu uma miríade de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, com destaque àquelas com a finalidade de garantir o acesso ao crédito, assistência técnica e extensão rural e o acesso aos mercados institucionais. No âmbito dos mercados institucionais foram instituídos o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); a determinação de utilização de, pelo menos, 30% dos recursos federais para a compra de alimentos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio). Tais políticas foram responsáveis pela abertura de um importante mercado para os agricultores familiares, ao mesmo tempo que atuavam para garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, nos últimos anos os recursos orçamentários destinados ao PAA foram sendo sistematicamente reduzidos, provocando reação dos movimentos sociais para a recomposição dos orçamentos em nível federal, bem como a construção de alternativas de mercados institucionais em outros níveis de governo. Tendo a abordagem cognitiva como o principal referencial teórico, e se valendo de análises documentais e entrevistas, foram mapeadas todas as iniciativas de mercados institucionais para agricultura familiar instituídas nas esferas estaduais. Observaram-se nestas iniciativas, o grau de institucionalização e as modalidades de operacionalização dos programas, governança e controle social, apoio à agroecologia e fomento à participação de mulheres na comercialização dos alimentos. Os resultados revelaram uma grande heterogeneidade entre as experiências, inovações e similaridades com o PAA e a circulação de ideias agroecológicas na maior parte dos estados. De modo a compreender com maior profundidade a criação das ideias e a interação entre os atores sociais, observaram-se os fóruns e arenas presentes ao longo do processo de criação do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes) do Rio Grande do Norte. Foram identificados a presença de cinco fóruns, a saber: fórum de comunicação política; fórum da agricultura familiar; fórum da agroecologia; fórum do feminismo solidário; e o fórum da segurança alimentar e nutricional. A partir da compreensão das ideias e dos atores presentes em cada fórum, percebeu-se a disputa entre

três referenciais: valorização da agricultura familiar, central e hegemônico; valorização dos empreendimentos de mulheres organizados sob a economia solidária; e por último a demonstração da capacidade política do governo estadual de construir políticas públicas, em oposição ao nível federal.

Palavras-chaves: Mercados Institucionais; Segurança Alimentar e Nutricional; Agricultura Familiar.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the programs of commercialization of products of family agriculture instituted by the state governments, with emphasis on the ideas and the social actors present in the process of discussion, construction and institutionalization of such public policies. Since the mid-1990s, Brazil has built a myriad of public policies aimed at family farming, with emphasis on those aimed at guaranteeing access to credit, technical assistance and rural extension and access to institutional markets. Within the scope of institutional markets, the Food Acquisition Program (PAA) was instituted; the determination to use at least 30% of federal resources for the purchase food from family farming in the National School Meals Program (Pnae) and the Minimum Price Guarantee Policy for Sociobiodiversity Products (PGPM-Bio). Such policies were responsible for opening an important market for family farmers, while acting to guarantee Food and Nutritional Security. However, in recent years the budgetary resources solutions to the PAA have been systematically reduced, causing social movements to react to the rebuilding of budgets at the federal level, as well as the construction of institutional market alternatives at other levels of government. With the cognitive approach as the main theoretical framework, and using documentary and informed analysis, all the institutional market initiatives for family farming instituted in the state spheres were mapped. These initiatives were observed, the degree of institutionalization and the modalities of operationalization of the programs, governance and social control, support for agroecology and fostering the participation of women in the commercialization of food. The results revealed a great heterogeneity between the experiences, innovations and similarities with the PAA and the circulation of agroecological ideas in most states. In order to understand more deeply the creation of ideas and the interaction between social actors, the forums and arenas present throughout the process of creating the State Program for Government Procurement of Family Farming and Solidarity Economy (Pecafes) were observed in Rio Grande do Norte. The presence of five forums, one saber, was identified: political communication forum; family farming forum; agroecology forum; solidarity feminism forum; and the food and nutrition security forum. Based on the understanding of the ideas and actors present in each forum, the dispute between three references is examined: valuing family farming, central and hegemonic; valorization of the enterprises of women organized under the solidarity economy; and finally, the demonstration of the capacity of the state government to build public policies, in relation to the federal level.

Keywords: Institutional markets; Food and nutrition security; Family farming

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 AÇÃO PÚBLICA: PERSPECTIVA TEÓRICA E CATEGORIAS ANALÍTICAS	24
1.1 Políticas públicas: uma breve revisão do tema	24
1.2 Abordagem cognitiva: a centralidade das ideias na análise da ação pública	28
1.2.1 <i>Referencial</i>	28
1.2.2 <i>Fóruns e arenas</i>	34
1.3 A circulação de políticas públicas	38
2 AS POLÍTICAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL	42
2.1 As políticas de abastecimento e segurança alimentar na União	42
2.2 Experiências locais de políticas de aquisição de alimentos	49
2.3 Políticas públicas para a agricultura familiar: da construção ao desmonte	53
2.3.1 <i>PAA: algumas características</i>	57
3 PANORAMA DOS PROGRAMAS ESTADUAIS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR	61
3.1 Grau de institucionalização	61
3.1.1 <i>Grupo 1: os entes federados pioneiros</i>	61
3.1.2 <i>Grupo 2: as experiências pós-enfraquecimento do PAA federal</i>	64
3.2 Modalidades de aquisição	68
3.3 Apoio à agroecologia e à produção orgânica	69
3.4 Governança e controle social	70
3.5 Apoio à participação de mulheres rurais	72
3.6 Fonte de recursos	73
4 ATORES SOCIAIS E A CIRCULAÇÃO DE IDEIAS	83
4.1 Os movimentos sociais do campo: breve resgate histórico	83
4.2 A participação dos atores sociais na construção dos programas estaduais	86
4.3 Circulação das ideias	92
4.3.1 <i>Fluxo de ideias para outros territórios</i>	98
5 IDEIAS E ATORES SOCIAIS: A EXPERIÊNCIA POTIGUAR	105
5.1 A agricultura familiar no Rio Grande do Norte	105
5.2 A articulação entre políticas públicas para as compras governamentais	110
5.3 Fóruns de produção de ideias	115
5.3.1 <i>Fórum da comunicação política</i>	118

	17
5.3.2 <i>Fórum da agricultura familiar</i>	123
5.3.3 <i>Fórum da agroecologia</i>	128
5.3.4 <i>Fórum do feminismo solidário</i>	131
5.3.5 <i>Fórum de segurança alimentar e nutricional</i>	137
5.3.6 <i>O referencial da ação pública e o papel dos porta-vozes</i>	142
5.3.7 <i>Mudanças no Pefafes: um caminho a ser trilhado</i>	144
CONSIDERAÇÕES FINAIS	148
REFERÊNCIAS	151
ANEXOS	166
Roteiro das entrevistas	166
Lista de entrevistados	167

INTRODUÇÃO

Nos últimos 20 anos o Brasil tem experimentado a criação de políticas públicas federais direcionadas para agricultura familiar. Iniciando com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, até mais recentemente com a implementação de programas de estímulo a aquisição de gêneros alimentícios por meio de compras governamentais, tais como, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), com a determinação de utilização de, no mínimo, 30% dos recursos federais para a compra de gêneros alimentícios para este segmento social (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

A importância destas políticas foi exaustivamente pesquisada na academia, com destaque aos estudos voltados ao PRONAF (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999; KAGEYAMA, 2003; SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004; MATTEI, 2006; BIANCHINI, 2015). No campo das compras governamentais os estudos (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005; MÜLLER, 2007; BELIK; CHAIM, 2009; GRISA, SCHMITT, *et al.*, 2010; GRISA, 2012; HESPANHOL, 2013; PEIXINHO, 2013) destacam a importância de vários atores no processo de construção dos programas. Além disso, surgem interessantes estudos que discutem a importância econômica dessas ações em municípios com baixo dinamismo econômico e para a melhoria de indicadores sociais (FORNAZIER, 2014; RAIHER; HIGACHI; CARMO, 2017).

Entretanto, programas de compras governamentais instituídos pelos estados não tiveram o mesmo tratamento. Destacam-se pesquisas que fazem avaliações da eficiência dos programas, especialmente nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal (NEVES NETO, 2015; MARTINS; LIMA, 2017), o que demonstra a lacuna nos estudos que contemplem as ideias e atores sociais presentes nas esferas estaduais e o seu papel no processo de discussão, concepção e criação de políticas tão similares às já instituídas em nível federal.

É importante registrar que nos últimos cinco anos, os dois principais programas de compras institucionais tomaram caminhos muito diferentes. Enquanto o PNAE, desde 2009, vem ampliando os seus recursos e a participação da agricultura familiar, o PAA

vem, ano após ano, perdendo orçamento e, por conseguinte, reduzindo o número de agricultores participantes do programa (BRASIL, 2019a; 2019b).¹

A proposta desta pesquisa é estudar o surgimento de políticas de compras públicas em nível estadual, a partir de uma abordagem cognitiva, observando a interação entre os atores sociais neste processo.

Antes de apresentar as motivações da pesquisa no campo científico, acredito ser importante resgatar a minha vivência com o tema. Desde 2010, tenho atuado como Economista na Secretaria de Agricultura Familiar, inicialmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, mais recentemente, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Em todo este período, estive envolvido na gestão de projetos de estímulo à participação da agricultura familiar nos mercados institucionais. Com ações diversas, todas tinham por finalidade ampliar a participação dos agricultores familiares nas compras governamentais, dentre as principais ações destaco: qualificação de agricultores para acessar o PAA e o PNAE; capacitação de gestores e nutricionistas na elaboração de chamadas públicas que favoreçam a participação de agricultores familiares; e ainda, na qualificação da gestão de cooperativas e associação para a comercialização em programas de compras públicas.

Embora eu não tenha dúvida que estas ações sejam importantes para aumentar a inserção da agricultura familiar nestes mercados, elas se mostraram insuficientes para que os percentuais de participação dos agricultores familiares no PNAE, por exemplo, atingissem o determinado em lei. Segundo a Resolução FNDE nº 26/2013, os municípios, estados e a própria união, fica desobrigada a adquirir alimentos oriundos da agricultura familiar em contextos nos quais não exista oferta de alimentos, ou haja irregularidades sanitárias, ou então impossibilidade na emissão de documento fiscal (BRASIL, 2020). Entretanto, as motivações para o descumprimento dos normativos tendem a exprimir situações mais complexas que as elencadas anteriormente.

Este estudo nasce de uma percepção de crescimento de programas estaduais de compras públicas em regiões que ainda estão com a execução do PNAE, e mesmo do PAA, bem aquém do que determina os normativos. A proposta da pesquisa é compreender o papel dos atores sociais e das ideias que influenciaram os governos estaduais a criar

¹ Reconhece-se que os dois programas mencionados foram constituídos em contextos históricos e finalidades distintas. Cada programa possui um grau de institucionalização, órgão gestor, fonte de recursos, públicos beneficiários, também distintos. O que se buscou enfatizar foi a crescente participação da agricultura familiar no Pnae e, por conseguinte, a ampliação da renda, em contraposição a redução deste público no PAA, que vem sofrendo cortes orçamentários sistemáticos.

ações públicas tão semelhantes, mesmo que em nível federal exista repasse de recursos para os estados utilizá-los.

Além das motivações já apresentadas, acrescento o contexto de redução de valores disponíveis, no âmbito federal, para a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos, principalmente após 2014. Segundo dados do Ministério da Cidadania (MC), antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), os recursos disponíveis para a execução da modalidade doação simultânea, do PAA, reduziram por volta de 74% entre 2014 e 2019 (BRASIL, 2019c). Esta situação reforçou meu interesse por compreender políticas públicas que extrapolam a gestão federal em um contexto econômico atual de fortes cortes e contingenciamentos orçamentários. Além da redução do orçamento que impactou na quantidade do público beneficiário, as alterações na estrutura ministerial e a extinção de órgãos colegiados, mais recentemente, alteraram a gestão e operacionalização do Programa. A extinção do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), além de simbólicos, fragilizam o processo de governança proposto na criação do PAA (BRASIL, 2019c).

No campo científico, a expectativa é que ela possa contribuir para a ampliação do debate das políticas públicas de compras governamentais sob uma nova perspectiva, avançando assim no debate existente na academia propondo um diálogo entre a abordagem cognitiva e a abordagem de circulação de políticas públicas. É importante observar que Müller (2007) e Grisa (2012) já observaram como movimentos sociais e fóruns de gestores, agricultores familiares e acadêmicos influenciaram na construção das políticas federais de aquisição de alimentos, então o desafio aqui é observar se, e como, em nível estadual, ideias e atores sociais influenciaram para o desenho de programas semelhantes.

Nesse sentido, esta dissertação buscou responder *por que os estados brasileiros instituíram políticas públicas de aquisição de alimentos da agricultura familiar? Quais ideias estavam presentes? Qual o papel dos atores sociais no processo de concepção, discussão e criação dessas experiências?* Para tanto, trabalharei com duas hipóteses: H₀, o programa estadual de aquisição de alimentos da agricultura familiar, no estado do Rio Grande do Norte, é consequência da redução dos recursos disponibilizados pelo Governo Federal, representando assim, parcial ou total substituição do PAA nacional e; H₁, o programa do Rio Grande do Norte é uma iniciativa complementar ao PAA nacional,

responde a uma demanda dos movimentos sociais do campo e resultam da circulação de políticas públicas, entre diferentes esferas de governo.

O objetivo geral, portanto, foi compreender as ideias e atores² sociais, bem como o processo de circulação de políticas públicas ao longo da concepção, discussão e criação de programas estaduais de aquisição de alimentos da agricultura familiar. Ademais, são objetivos específicos: mapear e discutir as experiências das esferas subnacionais que instituíram políticas ou programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar; identificar os fóruns de produção de ideias presentes na construção do programa instituído no Rio Grande do Norte; identificar e discutir os referenciais presentes no momento da criação do programa; identificar os porta-vozes da ação pública; e verificar a ocorrência da transferência do programa para outros níveis de governo.

A seleção da experiência do estado do Rio Grande do Norte se deu a partir da observação, de seus normativos (leis e decretos) das seguintes características: maior número de modalidades; apoio à produção orgânica e agroecológica; público beneficiário diversificado; maior participação, proporcional, dos movimentos sociais na gestão e no controle social; e fomento a participação de mulheres rurais no fornecimento de alimentos ao programa. Ao longo da pesquisa foi possível observar a relevância da experiência potiguar, até mesmo, para a constituição de programas em diferentes esferas de governo.

A proposta metodológica consistiu na utilização de ferramentas da pesquisa qualitativa, por meio da realização de pesquisa documental a normativos (leis, decretos, etc.) revisão da literatura, entrevistas com pessoas que atuaram no processo de discussão, contratação e instituição das iniciativas estaduais, a saber: gestores públicos, representantes de movimentos sociais do campo, movimentos de mulheres rurais, segurança alimentar e nutricional, economia solidária e demais atores indicados pelos entrevistados ao longo da pesquisa. Para a identificação dos entrevistados utilizei a técnica *Bola de neve*, cuja dinâmica consiste na indicação de entrevistado de pessoas que possam colaborar com a pesquisa. Esse processo foi repetido diversas vezes, até que não houve novas informações. A intenção das entrevistas foi poder reconstruir a história da política pública, destacando as ideias, os eventuais conflitos e os principais atores sociais envolvidos.

Em função da distância geográfica e, sobretudo, da pandemia de Covid-19, as entrevistas foram realizadas por meio de videoconferências, utilizando diversas plataformas digitais, definida em comum acordo com os entrevistados.

² Utilizarei a expressão atores, entendendo que, um ator é “um construto humano capaz de aproveitar as oportunidades de desenvolver estratégias” (CROZIER; FRIEDBERG, 1977, p. 39)

A opinião dos entrevistados será apresentada de duas maneiras ao longo da dissertação. No capítulo 4, os entrevistados serão identificados a partir do seu vínculo institucional. No capítulo 5, por sua vez, as opiniões serão apresentadas considerando os fóruns em que os entrevistados estão inseridos. Por exemplo, Faf (participante do Fórum da Agricultura Familiar); FCPol (participante do Fórum de Comunicação Política); FFemSol (participante do Fórum do Feminismo Solidário); FSan (participante do Fórum de Segurança Alimentar e Nutricional); FAgroe (participante do Fórum de Agroecologia). Os gestores governamentais responsáveis pela implementação do Pecafes e os membros da academia foram identificados, respectivamente, pelas abreviações TecGov e Acad. Ao final da dissertação está disponível a relação de entrevistados, destacando a sua atuação profissional e atual vínculo institucional.

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais. O primeiro capítulo intitulado *Ação Pública: Perspectivas Teóricas e Categorias Analíticas* busca apresentar as abordagens teóricas que darão sustentação a esta dissertação, a saber: a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas e a circulação de políticas públicas. O capítulo ainda traz as categorias analíticas de fóruns e arenas que serão utilizadas para compreender o processo de formação das ideias e papel dos atores sociais na construção dos programas analisados.

No segundo capítulo, intitulado *As Políticas de Aquisição de Alimentos no Brasil*, busco fazer um resgate histórico do processo de construção das políticas abastecimento, comercialização e segurança alimentar e nutricional, dando ênfase ao papel dos movimentos sociais no processo. O capítulo aborda ainda, as experiências nas esferas estaduais de iniciativas governamentais de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

O terceiro capítulo, intitulado *Panorama dos Programas Estaduais de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar*, traz um retrato das iniciativas estaduais instituídas após a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, discutindo o grau de institucionalização, modalidades, fomento à produção orgânica e agroecológica, gestão e controle social, apoio a participação de mulheres no fornecimento de alimentos e a fonte de recursos.

No capítulo seguinte, intitulado *Atores Sociais e a Circulação de Ideias*, dou continuidade à discussão da seção anterior, enfatizando as principais motivações, ideias e atores sociais envolvidos no processo construção de cada política em execução. Considerando o número de estados que instituíram programas de comercialização para a

agricultura familiar, nesta seção priorizei àqueles que possuíam programas em funcionamento.

No quinto capítulo, intitulado *Ideias e Atores Sociais: A Experiência Potiguar*, me aprofundo no Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes) do Rio Grande do Norte, observando como se deu a dinâmica dos fóruns de produção de ideias e o de fórum de comunidades de políticas públicas até a instituição da ação pública.

Por fim, apresento as considerações finais e sugestões para futuras pesquisas.

1 AÇÃO PÚBLICA: PERSPECTIVA TEÓRICA E CATEGORIAS ANALÍTICAS

A análise das políticas públicas tem se consolidado como campo científico a partir da década de 1950, com trabalhos seminais que apresentaram um arcabouço teórico-metodológico capaz de compreender o processo de construção dos problemas sociais e o papel do Estado no seu enfrentamento. Desde o trabalho de Harold Lasswell, o campo cresceu e várias perspectivas teóricas surgiram.

Na primeira seção deste capítulo, serão apresentados, de maneira breve, alguns trabalhos que estruturaram o campo científico das políticas públicas, com o intuito de fazer uma revisão de conceitos e teorias que influenciaram a construção das perspectivas teóricas e categorias analíticas que serão utilizadas ao longo deste trabalho. Na seção seguinte, serão analisados os modelos teóricos que darão base à discussão dos programas estaduais de aquisição de alimentos, a saber: a abordagem cognitiva de análise das políticas públicas e o modelo de circulação de políticas.

1.1 Políticas públicas: uma breve revisão do tema

Os estudiosos das políticas públicas apontam a característica multidisciplinar do campo, com contribuições, principalmente, da ciência política, assim como também da economia, da psicologia, da sociologia, da história e do estudo das organizações. Os estudos passam a dar ênfase não apenas à organização do Estado e às relações de poder, mas, sobretudo, à forma como ocorrem os processos de tomadas de decisões, as continuidades e as rupturas da ação pública e os modos de interação entre os atores e as instituições nos processos políticos (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

Desde a década de 1950, período do lançamento da obra seminal de Harold Lasswell, várias perspectivas teóricas foram criadas, ora privilegiando o papel das instituições, ora o papel das ideias e, ainda, a capacidade da sociedade civil em interferir no desenho das políticas públicas. Os cientistas sociais Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton são considerados os fundadores do estudo das políticas públicas como campo científico autônomo (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

O modelo proposto por Lasswell introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública) e o estudo do processo político em sete etapas, sendo conhecido como modelo sequencial. As fases passavam pelo tratamento da informação para a definição dos problemas políticos, a análise da iniciativa, a formulação das normas e das regras, a

especificação dos benefícios e das sanções, a concretização das medidas, a avaliação e a cessação, que seriam as regras e as instituições criadas no âmbito da política aprovada (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017). Nesse modelo, a resolução dos problemas está a cargo da *expertise* de técnicos treinados em métodos e soluções de problemas vinculados ao Estado (CAPELLA; GONÇALVES, 2018).

Apresentando o conceito de racionalidade limitada, Herbert Simon desenvolve seu trabalho considerando o processo de decisões dos agentes políticos nas organizações. Ele argumenta que a capacidade dos agentes políticos em lidar com problemas de forma racional é limitada por fatores endógenos e exógenos, em um contexto que a informação e o conhecimento são fragmentados e incompletos e podem ocorrer mudanças inesperadas. Nesse sentido, no modelo proposto, Herbert Simon considera que a designação de processos de especialização de indivíduos e organizações aprimora as rotinas para decisões, podendo, assim, melhorar a racionalidade da decisão (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

Ao criticar o modelo de Herbert Simon, Charles Lindblom cria o modelo incrementalista, no qual aponta que as políticas são construídas com base em políticas preexistentes e que o seu processo envolve ajustamentos mútuos e negociações. Entre as variáveis apresentadas, o modelo destaca as relações de poder, a influência dos processos eleitorais, o papel das burocracias e dos partidos e a importância dos grupos de interesse (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017). Sob essa perspectiva, a formulação de políticas públicas envolve intensas trocas de informações que favorecem a aprendizagem política e gerencial das políticas públicas (FLEXOR; LEITE, 2007).

David Easton avança na crítica aos modelos anteriores apresentando a abordagem sistêmica à análise das políticas públicas. Para ele, a análise deve considerar a relação entre o processo político, as políticas públicas, o contexto social, econômico e político. Nesse sistema político, atores e instituições estão em constante interação, sob um conjunto de normas, símbolos e valores, condicionados por mecanismos de suporte social e pressões internas ao sistema (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

As abordagens apresentadas foram fundamentais para a criação de um campo científico no qual políticas públicas estariam no centro da análise. Os modelos que vieram a seguir sofreram forte influência das referidas abordagens, e muito deles foram construídos a partir de mesclas entre as abordagens. A seguir, apresentam-se outras abordagens que ajudaram a consolidar a análise das políticas públicas como um campo científico autônomo.

Entre as perspectivas teóricas que surgiram, especialmente após a década de 1960, concomitante ao desenvolvimento do Estado de bem-estar social nos países industrializados, Flexor e Leite (2007) destacam as abordagens da *escolha racional* e da *escolha pública*.

Desenvolvida pelo economista Kenneth Arrow, a abordagem da *escolha racional* prevê um conjunto de hipóteses bastante restritivo. Nesse modelo, o agente central (Estado/governo) é perfeitamente racional, dispondo de todas as informações relevantes, e tem o direito coletivo de implementar as políticas públicas. O papel do agente central é corrigir as falhas de mercado e maximizar o bem-estar social, considerando as preferências individuais. Entre as críticas a essa abordagem, está o papel e os interesses da administração pública na definição das políticas públicas.

O modelo da *escolha pública*, desenvolvido por James McGill Buchanan Jr., avança ao reconhecer a existência de diferentes indivíduos racionais e organizações com interesses divergentes. As políticas públicas, nessa abordagem, são o resultado de um processo político que busca responder às preferências individuais com os interesses das organizações e instituições, mesmo que sejam assimétricos. Essa abordagem se fragiliza ao não considerar a importância das regras institucionais que influenciam os padrões de interação nos mercados políticos.

A partir dos anos 1970 e 1980, novas abordagens de análise do papel do Estado e o desenho de políticas públicas ganharam espaço. Segundo Marques (1997), essas novas abordagens surgem em razão do esgotamento explicativo de modelos macroteóricos, representados pelo funcionalismo e pelo marxismo. Entre as novas abordagens, destacam-se o neomarxismo, o neoinstitucionalismo e as análises setoriais que privilegiam as variáveis cognitivas das ideias e a aprendizagem para compreender o processo de construção e implementação das políticas públicas.

Com relação ao neomarxismo, destacam-se os trabalhos desenvolvidos por Nico Poulantzas, Ralph Miliband e Claus Offe. Tais trabalhos ampliam a discussão trazida pelo marxismo, no qual o Estado capitalista estaria a serviço apenas da classe burguesa e em prejuízo a classe trabalhadora. Poulantzas vai trabalhar com a perspectiva de que o Estado tem autonomia relativa em relação às classes sociais. Cabe ao Estado, nesse caso, o papel de desorganizar politicamente as classes dominadas e, por outro lado, organizar politicamente as classes dominantes, com isso, a luta de classes seria excluída no processo. Para Miliband, a elite estatal não é a elite econômica, há, nesse cenário, uma pluralidade de elites econômicas que influenciam o Estado na construção das políticas

públicas. Por fim, nessa abordagem neomarxista, o trabalho de Offe vai abordar o Estado, não apenas a serviço de uma classe, mas como defensor de interesses de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes (MARQUES, 1997; GRISA, 2010).

O neoinstitucionalismo traz, para o centro da análise, o papel das instituições. Para os neoinstitucionalistas, são agendas importantes de pesquisa compreender como são construídas as relações entre as instituições e o comportamento dos indivíduos e, ainda, como se dá o surgimento e as transformações das instituições. Os autores Hall e Taylor (2003) destacam que as abordagens neoinstitucionalistas trabalham sob diferentes perspectivas e classificam essas perspectivas em três escolas: o neoinstitucionalismo histórico, o neoinstitucionalismo sociológico e o neoinstitucionalismo da escolha racional.

O neoinstitucionalismo histórico se expandiu em reação às abordagens funcionalistas presentes nas décadas de 1960 e 1970. Sob essa perspectiva, os pesquisadores consideravam as instituições como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais de uma estrutura organizacional. Os trabalhos desenvolvidos por meio dessa abordagem, destacavam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Outras variáveis muito presentes nas pesquisas dessa escola são: a trajetória, os momentos críticos no desenvolvimento das instituições e os conflitos de grupos rivais para o acesso aos recursos. Nesse contexto, o conceito de *path dependence* era bastante presente, ou seja, a causalidade social dependia da trajetória percorrida (HALL; TAYLOR, 2003).

O neoinstitucionalismo da escolha racional dará ênfase às preferências e ao comportamento dos indivíduos. Os autores Hall e Taylor (2003) destacam quatro propriedades dessa abordagem teórica, a saber: *i*) os atores se comportam de modo utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, a partir de um número significativo de cálculos; *ii*) a vida política é vista como uma série de dilemas da ação coletiva, assim, nesse contexto os indivíduos agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências sob o risco de produzir um resultado subótimo para a coletividade; *iii*) o comportamento de um ator é determinado por cálculos estratégicos, considerando, também, o comportamento de outros atores; e *iv*) os atores criam instituições visando realizar valor. Nesse circunstância, as instituições são criadas a partir de acordos voluntários entre os atores.

Diferentemente da escola anterior, a escola do neoinstitucionalismo da escolha racional desconsidera a influência da trajetória histórica dos atores e considera que eles

têm autonomia para a criação das instituições. Por isso, essa perspectiva é normalmente criticada pela sua abordagem funcionalista acerca do papel dos atores e das instituições.

A terceira escola refere-se ao neoinstitucionalismo sociológico. Segundo Hall e Taylor (2003), essa perspectiva traz para o debate a importância dos aspectos culturais para a compreensão do papel das instituições. Os pesquisadores que adotam essa perspectiva focam explicar as organizações que adotam um conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, especialmente, os relacionados à difusão de tais práticas. Os referidos autores citam o caso de pesquisas que observam como algumas estruturas ministeriais de diferentes países adotam símbolos institucionais semelhantes. Nesse sentido, o estudo das instituições ganha uma perspectiva global. Ademais, outras variáveis também ganham destaque, tais como os esquemas cognitivos e os modelos morais que guiam a ação humana em suas interações com as organizações.

1.2 Abordagem cognitiva: a centralidade das ideias na análise da ação pública

Centralizada no papel das ideias, a abordagem cognitiva observa a importância dos elementos de conhecimento, representações e crenças sociais na formulação e na implementação de políticas públicas (TOMAZINI, 2018). Nessa abordagem, as políticas públicas são matrizes cognitivas e normativas, constituídas por um sistema de interpretação da realidade, cuja influência se dá por atores públicos e privados (MULLER; SUREL, 2002).

Ao considerar o papel das ideias na análise, essa perspectiva pode distinguir tipos de atores que as defendem, compreendendo o modo que tais ideias são mobilizadas por atores individuais ou coletivos. As ideias, também, podem servir como marcadoras de identidade de grupos distintos ou produtoras de identidades específicas, definindo quais questões são relevantes e quais demandas reivindicar (TOMAZINI, 2018).

A seguir, serão discutidas algumas categorias analíticas, constituídas no âmbito dessa abordagem, que serão utilizadas para a compreensão das iniciativas de políticas estaduais de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

1.2.1 Referencial

Bruno Jobert e Pierre Muller, em sua obra clássica, de 1987, intitulada *Estado em Ação*, analisaram o comportamento do Estado francês no campo da política agrícola, a

partir da categoria analítica do referencial. Tal conceito ganhou muita relevância na análise das políticas públicas, sobretudo, nas abordagens cognitivas que davam centralidade ao papel das ideias. Segundo Marques (1997), essa abordagem não busca compreender a natureza do Estado, mas consiste em analisar as políticas e ações do Estado, tanto nos aspectos de normatização e controle sobre as atividades e os processos quanto nos aspectos de intervenção direta. Tais ações não são baseadas em uma racionalidade do Estado sem conflitos internos, ao contrário, elas incorporam as relações complexas da sociedade na busca por uma coesão social.

Para promover a coesão social, o Estado, nessa perspectiva, implementa ações de regulação e legitimação. A regulação é realizada para reequilibrar os diferentes subsistemas sociais, considerando que cada um obedece a uma lógica e um ritmo próprios. Tais subsistemas são representados pela diferenciação social cuja natureza é setorial. Por setor, Muller e Jobert (1987, p. 18) entendem como “um conjunto de papéis sociais estruturados através de uma lógica vertical e autônoma de reprodução”. Os papéis sociais estão associados a práticas profissionais e às suas identidades. As ações legitimadoras buscam aumentar a aceitação de regras e valores relacionados com as diversas hegemonias existentes na sociedade. Tais ações podem ser reconhecidas no tratamento dado pelo Estado aos diferentes grupos presentes na ordem social (MARQUES, 1997).

Para Tomazini (2018), são cinco pontos-chaves para compreender o conceito de referencial na análise de políticas públicas. Primeiro, é que se trata de uma análise setorial que busca compreender como as políticas de determinado setor se relacionam com questões mais globais adotadas pelo Estado. O segundo ponto aponta que é preciso analisar a relação que se estabelece entre o referencial global e o referencial setorial. O terceiro ponto propõe os níveis que estruturam os referenciais, quais sejam: os valores, as normas, os algoritmos e os valores. Os mediadores são destacados no quarto ponto-chave, cuja função é fundamental para que os referenciais globais e setoriais possam se articular. Por fim, o quinto ponto destaca que a análise em termos de referencial precisa observar que o papel das instituições muda quando ocorrem mudanças nas relações de poder associadas a ela.

É importante salientar que Pierre Muller recebeu muitas críticas sobre a efetividade e a generalidade dessa categoria analítica e vem aprimorando esse conceito, como bem observa Massardier (2011) e Grisa (2020).

A seguir, discute-se, com maior profundidade, cada ponto-chave anteriormente apresentado. Mas, antes de seguir com o debate sobre a problemática do uso dessa

categoria na análise da ação pública, é fundamental compreender o que vem a ser referencial. Nas palavras de Muller (2003),

elaborar uma política pública consiste, primeiramente, em construir uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual queremos intervir. É em referência a essa imagem cognitiva que os atores sociais organizam sua percepção do problema, confrontam suas soluções e definem suas propostas de ação: denominaremos essa visão de mundo ‘referencial de política pública’. (MULLER, 2003, p. 65).

O autor compreende dois tipos de referencial. Tal compreensão é fundamental, pois é a partir da relação, ou da fricção, dos tipos de referencial é que nascem as políticas públicas. O primeiro referencial, o referencial global, refere-se à compreensão de *mundo* e indica a que e a quem o Estado está a serviço (ou a que e a quem o Estado não deve ser). O referencial global constitui um conjunto de valores e crenças da sociedade, assim como as normas que orientam sua conduta.

Já o referencial setorial é a representação do papel de um setor em determinada época, mas que ainda se relaciona com o referencial global (SUREL; MULLER, 2002). Segundo Muller (2005), o referencial setorial é a imagem que domina um setor, em razão do monopólio de representações de determinados profissionais. Para Grisa (2020), um setor é formado por um conjunto de problemas, mais ou menos institucionalizados, associados a certas populações. O autor admite que, em muitos momentos, não é fácil identificar um setor e, nesses casos, o ideal é que o analista da ação pública possa observar uma tendência e o processo de setorialização.

Muitas críticas surgiram acerca do uso da categoria referencial. Massardier (2011) aponta que essa abordagem acaba não dando conta da fragmentação dos atores sociais que influenciam o desenho das políticas públicas. Para Fouilleux (2011), o referencial global permaneceria com ponto cego na análise em razão das poucas explicações sobre as origens e as mudanças ao longo do tempo. E, para Ravinet e Palier (2015 apud GRISA, 2020), a categoria é pouco clara e precisa, denominando-a de fantasmagórica.

Tais críticas levaram Pierre Muller a rerepresentar a categoria a partir de dois conceitos. O primeiro, que o autor denominou *Global1*, refere-se à projeção globalizante de uma visão de mundo a partir do qual os setores são colocados em coerência. O segundo conceito, *Global2*, destaca os efeitos da globalização econômica e da emergência de uma governança global que impacta a nossa compreensão de Estado-nação e leva as políticas públicas para um contexto que extrapola o quadro nacional. Nesse sentido, as sociedades

se colocam e se interpretam a partir da articulação entre a projeção e os efeitos da globalização (GRISA, 2020).

A abordagem centrada nos referenciais pode ser estruturada em quatro níveis: valores, normas, algoritmos e imagens. Os valores dizem respeito às representações sobre o que é desejável à ação pública de modo geral, a partir das definições antagônicas de bem e mal, por exemplo, equidade *versus* igualdade ou crescimento *versus* sustentabilidade. As normas de ação se referem ao espaço entre a realidade e os padrões desejados, são princípios do tipo “deveria ser” ou “deveria modernizar a agricultura”. Algoritmos representam as relações causais expressas sob a forma “se..., então”, por exemplo, se agricultura se modernizar, a sociedade enfrentará crescimento urbano; ou, se o governo descentralizar suas políticas, elas serão, então, mais eficazes, pois representarão as demandas dos atores locais. Por fim, as imagens constituem vetores implícitos dos valores e são parte central do referencial, na medida em que trazem sentido sem passar por desvios de recursos. Muller, ao analisar a política agrícola na França, apresenta a imagem de um jovem agricultor em seu trator simbolizando a ideia de modernização (MASSARDIER, 2011; TOMAZINI, 2018).

Para que ocorra a articulação entre o referencial global e o referencial setorial, há a necessidade da atuação dos mediadores. Normalmente, esses atores sociais são oriundos de um determinado setor (agricultura, indústria, saúde etc.) e são responsáveis por tornar inegável aos demais atores a relação global/setorial, ao mesmo tempo que traduzem essa relação por meio de ações concretas, programas coerentes, normas e critérios de intervenção pública (GRISA, 2010).

Para Marques (1997), há dois tipos de mediadores: o mediador global e o mediador setorial. O mediador global, nas sociedades modernas, estaria representado pelos tecnocratas. Os mediadores setoriais, por sua vez, cumprem a função *intelectual orgânico*³ no interior do setor no sentido gramsciano. Não estaria produzindo novas técnicas ou formas de intervenção, mas construindo uma nova visão de sociedade e do setor. Também não se trata de construir uma nova ideologia, mas de produzir uma representação social a partir de práticas concretas existentes no setor e na sociedade. Por

³ O conceito cunhado por Antonio Gramsci refere-se a um tipo de intelectual que atua como porta-voz de sua classe social. Segundo Resende (2006, p. 6), “é o intelectual que participa, que age, que ajuda na formulação de uma nova hegemonia ou se engaja na manutenção da hegemonia existente”. Nesse sentido, ele participa da formulação das ideias que ajudam na ação pública, seja ela hegemônica ou contra-hegemônica.

fim, o autor destaca que os mediadores podem estar em vários setores, até mesmo dentro do Estado, e sua ação/estratégia se alterará em cada espaço que ocupar.

Seguindo a análise dos pontos-chaves recomendados por Tomazini (2018), está no papel que é conferido às instituições quando ocorre uma mudança de referencial. A mudança de referencial provoca deslocamento dos lugares de poder, e grupos historicamente dominantes podem dar lugar para novos atores. Esse processo é fonte de conflitos e tomada de poder e, ainda, de uma reestruturação do campo de forças até então existentes. Por esse motivo que Pierre Muller afirma que não é propriamente a ideia que o interessa, mas sim a interação dos atores sociais, das “ideias em ação” na construção de referenciais (GRISA, 2020).

Na tentativa de superar as críticas sofridas, Pierre Muller busca apresentar, de forma concreta, os referenciais globais e os regimes de atuação da ação pública presentes na história do último século até os dias atuais. Grisa (2020) resgata o trabalho de Muller e disserta sobre os quatro ciclos da ação pública: ciclo liberal industrial; ciclo do Estado previdência; ciclo Estado-empresa; e ciclo governança durável.

O primeiro ciclo corresponde ao período entre o final do século XIX até a Segunda Guerra Mundial. O ciclo do Estado liberal registrou o início das políticas públicas nas sociedades em processo de industrialização, cujo objetivo foi assegurar um mínimo de coesão social e impedir o questionamento do regime de acumulação capitalista, ou seja, não se buscava transformar a sociedade, mas sustentar o desenvolvimento industrial. Nesse período, houve grande expansão do capitalismo, inovações técnicas, êxodo rural, urbanização, nascimento de uma cidadania de classes, sob um referencial global do liberalismo. Esse regime sofreu forte abalo com a crise econômica de 1929 e a Grande Depressão, dando espaço para novas ideias, o Keynesianismo.

O segundo ciclo, o Estado-previdência, corresponde ao período dos *trinta anos gloriosos* em que o regime de atuação da ação pública foi marcado por forte intervenção do Estado na construção de políticas públicas, especialmente, de proteção social, constituindo o Estado de bem-estar social. No âmbito político-econômico, o período foi marcado pela bipolarização dos Estados Unidos da América (EUA) e do bloco soviético, como contraponto, e pelo início da Guerra Fria. Esse ciclo também foi questionado com o surgimento do movimento da contracultura, a crise do Acordo de Bretton Woods, crises econômicas e sociais.

No terceiro ciclo, o Estado passou a atuar de modo semelhante a uma empresa e buscou desenvolver as suas ações a partir da eficiência dos gastos, focalizados nos mais

necessitados. O Estado intervencionista deu lugar ao Estado administrativo, que limitou o número de funcionários, privatizar os serviços públicos e reduzir a sua atuação na ação pública. No âmbito político-econômico, o período foi marcado pelo fim da bipolarização, com a consolidação dos EUA como potência e o surgimento dos blocos econômicos supranacionais, com capacidade de produzir políticas públicas, e pelo capitalismo financeiro e acionário. Mas a crise financeira de 2007–2008, causada pela bolha imobiliária nos EUA, provocando a falência de várias instituições financeiras, também colocou em xeque esse referencial global.

O quarto ciclo é o que estamos vivendo atualmente. É marcado pelo capitalismo globalizado, em que os países emergentes questionam a relação norte/sul; as políticas públicas são concebidas e implementadas por atores privados; e há o crescimento da intersectorialidade dos problemas (violência, questões alimentares, efeitos das mudanças climáticas) e da globalização dos processos (economia, problemas sociais etc.).

O quadro a seguir traz, de forma sintética, os ciclos, os regimes e os referenciais globais identificados por Pierre Muller nos estudos sobre a ação pública.

Quadro 1 – Ciclos da ação pública – Pierre Muller

	Regime econômico-social	Regime de globalização	Regime da ação Pública	Referencial global
Ciclo liberal Industrial	Capitalismo industrial	Regime westfaliano	Estado liberal	Referencial do <i>laissez-faire</i>
Ciclo do Estado Social	Capitalismo organizado	Regime bipolar	Estado intervencionista	Referencial keynesiano
Ciclo do Estado-empresa	Capitalismo financeiro	Mundialização	Estado gerencial	Referencial da eficiência pública
Ciclo da governança durável	Capitalismo globalizado	Fragmentação	Estado de-setorizado	Referencial da eficácia global

Fonte: Muller (2015, p. 110 apud TOMAZINI, 2018, p. 32).

Entretanto, como foi dito no início desta seção, essa abordagem sofreu muitas críticas, o que deu origem à abordagem que dialoga com o conceito de referencial, especialmente, àquelas que privilegiaram os espaços de interação dos atores sociais na construção de ideias de determinado setor, como a noção de fóruns e arenas desenvolvida por Bruno Jobert e Eve Fouilleux, que será discutida na próxima seção.

1.2.2 *Fóruns e arenas*

Visando dar respostas às críticas sofridas por Bruno Jobert e Pierre Muller sobre o conceito referencial, o próprio Jobert propôs uma abordagem baseada na noção de fóruns e arenas para compreender o processo de construção das ideias e das políticas públicas. Posteriormente, esses conceitos foram apropriados por Eve Fouilleux (2011).

Embora a autora reconheça a importância das análises baseadas na relação global/setorial e do papel dos mediadores no processo, ela não se furta a fazer críticas ao modelo. Além de considerar o conceito de referencial global uma espécie de ponto cego na análise das políticas públicas, como dito na seção anterior, a autora considera que a adoção da perspectiva global/setorial induz uma abordagem excessivamente mecânica da mudança, especialmente ao efeito circular que tal relação produz. Em sua opinião, se a relação global/setorial muda, a política também se altera, mas, se a política se altera, a relação global/setorial também acompanha essa mudança, tornando, assim, a perspectiva pouco satisfatória.

Nesse sentido, a autora trabalha com três conceitos que vão orientar a construção de seu modelo analítico para compreender a produção de ideias e das políticas públicas. O primeiro refere-se ao conceito de ideias. Para Fouilleux (2000, p. 278), “As ideias serão entendidas como [...] um conjunto de representações, grades de análises e esquemas de interpretação diversos que fazem sentido através da sua encarnação em comunidades de atores específicos”. A autora salienta que

as ideias “não flutuam no ar”, elas são encarnadas, defendidas pelos atores, assim como, aliás, os interesses e as instituições que existem justamente em razão dos atores que as representam e as conferem vida; portanto, uma abordagem em ideias supõe evidentemente que seja centrada nos atores. (FOUILLEUX, 2011, p. 91).

Sob essa perspectiva, Fouilleux (2011) vai trabalhar com a articulação entre ideias, instituições e interesses. Os interesses seriam parte das ideias e, ainda, construções sociais que mobilizam crenças e representações de mundo, ao passo que as instituições são como quadros normativos que orientam as relações sociais, desde os arranjos formais que definem o sistema político (constituição, leis e ministérios) até os próprios instrumentos da política pública (normas, manuais orientadores) (NIEDERLE; GRISA, 2013).

Fouilleux (2011) ainda ressalta a diferença de ideia e discurso, em que o discurso seria a tradução em palavras das ideias destinadas a certos públicos. Nesse sentido, a

autora evoca a noção do *feedback* institucional apresentada por Pierson, o qual compreende que, uma vez institucionalizadas, as ideias passam a fazer parte do quadro institucional e podem restringir ou impactar os processos de construção de ideias futuros.

Os outros conceitos referem-se aos espaços em que são produzidas e circulam as ideias que se tornarão, no futuro, políticas públicas. Fouilleux (2011) salienta que, nesses espaços, ocorrem, além da produção, a seleção e a rejeição de ideias e que apenas um pequeno número delas seguem para as mesas de negociação mais formalizadas. A autora afirma que “Os fóruns são espaços ou cenas de argumentação, nos quais as representações em torno de uma política pública são lançadas e discutidas (assim como as ferramentas e os modelos mais apropriados para analisá-las ou avaliá-las)” (FOUILLEUX, 2011, p. 90).

Os fóruns seriam, então, espaços mais ou menos institucionalizados, regidos por regras e dinâmicas próprias, cujos debates e controvérsias consistem em definir um referencial cognitivo do setor. Fouilleux (2011) compreende duas categorias de fóruns: fóruns de produção de ideias e fóruns de comunidade política pública. O primeiro é o lugar em que as ideias são produzidas, já o segundo é o espaço no qual há a reutilização e a institucionalização dessas ideias, as quais são transformadas em instrumentos de políticas públicas, produzindo efeitos. Sob essa perspectiva, os instrumentos não são neutros, eles carregam consigo um conjunto de ideias e representações que refletem e revelam as decisões e o resultado das lutas de poder ao longo do processo de construção das políticas públicas. Eles constituem dispositivos sociotécnicos que organizam as relações do governo com a sociedade e, principalmente, para os destinatários da política (LASCOURMES; LE GALES, 2012).

Os fóruns de produção de ideias seguem dinâmicas próprias e referenciais centrais distintos. Por referencial central, Fouilleux (2000) compreende o conjunto de ideias e representações específicas que são dominantes em determinado fórum, ele orienta os debates, objetivos e assegura que os atores se situem e se identifiquem. Entretanto, a existência de um referencial central não impede que alguns atores possam discordar ou desafiar o referencial dominante, causando até a desestabilização das ideias institucionalizadas. Segundo Niederle e Grisa (2013), esse processo somente ameaça a estabilidade do referencial central quando os atores críticos adquirirem condições de enfrentamento, como firmar alianças no interior ou no exterior do fórum de produção de ideias, reconhecimento e apoio da opinião pública, relação com o governo, apoio de organizações da sociedade civil etc.

Os fóruns de comunidades de política pública são espaços cujos porta-vozes dos diferentes fóruns de produção de ideias se encontram e debatem, em que há a seleção, a reutilização e a institucionalização das ideias. Ao contrário do fórum de produção de ideias, esse espaço é marcado pela grande heterogeneidade entre os atores (políticos, intelectuais, profissionais, administradores públicos, cientistas etc.), que tornam inteligível a heterogeneidade das representações em torno da política pública. A sua atividade principal é a produção de suas próprias instituições, especialmente as políticas públicas. Assim como no fórum de produção de ideias, esse fórum também constrói um referencial central, entretanto, nesse espaço, ele possui características híbridas, em razão da circulação de ideias entre os demais fóruns. Segundo Fouilleux (2000, p. 289), “o referencial central da política pública é definido como resultante de uma controvérsia que empresta e reutiliza dos debates travados por referenciais de natureza diferentes”. Segundo Niederle e Grisa (2013), a vida de um fórum de comunidades de políticas públicas é ritmada pela alternância de duas fases de estabilidades e conjunturas críticas, a saber: a configuração do fórum ocorre quando a controvérsia não é expressiva e a produção de política pública são incrementais; a segunda fase é a arena, que é o terceiro conceito importante trabalhado por Fouilleux.

Para Fouilleux (2011, p. 90), arenas “são palcos institucionalizados nos quais se travam as negociações formais e se tomam as decisões de fabricação das políticas”. Refere-se à fase crítica do fórum de comunidades de políticas públicas e constitui a etapa de seleção de alternativas, em que as ideias são institucionalizadas em políticas públicas. É nessa fase que são possíveis mudanças de magnitudes maiores ou mesmo a criação de novas políticas. Nova estabilidade é retomada quando há a renovação ou a criação de um novo compromisso.

Segundo Niederle e Grisa (2013), a crise no fórum de comunidades de política pública pode ter origem quando um determinado ator busca aumentar seu poder e(ou) sua legitimidade modificando o compromisso (estratégia ofensiva); quando um determinador atora busca modificar o compromisso para conservar a sua legitimidade (estratégia defensiva); ou, ainda, quando um novo ator reivindica o direito de participar da elaboração da política pública. A crise termina quando se estabelece nova relação de estabilidade e há repartição dos recursos e legitimidade dos atores em função de forças existentes.

O analista de política pública que adota essa abordagem em suas pesquisas deve observar como se comportam os atores nos espaços de produção de ideias, negociação e

institucionalização das políticas, destacando as regras de argumentação, conflitos e controversas existentes.

Em seu estudo intitulado *A reorientação neoliberal*, em 1994, Bruno Jobert identificou três tipos de fóruns distintos, cada um com suas próprias regras de argumentação, são eles: o fórum das políticas públicas, o fórum científico dos economistas e o fórum da comunicação política. O autor mostra como diferentes configurações de articulação entre os três tipos de fóruns explicam ritmos e amplitudes distintos da mudança de políticas econômicas e sociais em diferentes países (França, Alemanha e Reino Unido, especialmente) (FOUILLEUX, 2011).

Sobre a reforma da Política Agrícola Comum (PAC), ocorrida na Europa em 1992, Fouilleux (2000) identificou a presença de três fóruns de produção de ideias, a saber: o fórum da economia científica, que era composto por economistas agrícolas que criticavam os altos subsídios aos grandes produtores; o fórum da retórica política, que precisava lidar com a crítica internacional para reduzir os subsídios, ao mesmo tempo que recebia pressão dos agricultores para mantê-los; e o fórum profissional, o qual era formado por agricultores que reivindicavam a manutenção da política de subsídios. Esses fóruns mais as elites administrativas negociaram suas ideias no fórum das comunidades de política pública, em que a reforma da PAC foi institucionalizada.

No Brasil, o trabalho desenvolvido por Grisa (2012) identificou a influência de cinco fóruns de produção de ideias na construção de políticas públicas para a agricultura familiar: o fórum da comunicação política, o fórum científico, o fórum da segurança alimentar e nutricional, o fórum da agricultura familiar e o fórum agroecológico. A autora observou, ainda, a presença de atores que atuavam em diversos fóruns, ora no governo, ora em organizações de agricultores familiares, ou mesmo, ora em centros de pesquisa e ensino.

Recentemente, no Brasil, alguns trabalhos também têm adotado essa perspectiva em pesquisas relacionadas à construção de políticas e programas para: compras sustentáveis (NONATO, 2015); educação do campo (FRANÇA, 2016); e organização produtiva de mulheres rurais (COUTO ROSA; 2019). A seguir, serão discutidas perspectivas teóricas que abordam o tema da difusão e da transferência de políticas públicas que também influenciarão o debate proposto nesta dissertação.

1.3 A circulação de políticas públicas

Considerando que, nesta dissertação, se busca compreender políticas estaduais que foram desenvolvidas após a experiência exitosa desenvolvida em nível federal, é interessante buscar, nos debates travados no campo da análise da difusão e transferência de políticas públicas, elementos e categorias analíticas que possam se somar as teorias apresentadas anteriormente. A literatura que debate esse tema se concentra, sobretudo, nos processos de difusão e transferência de políticas públicas entre nações, entretanto, esse aporte teórico também pode ser adotado para estudos nos quais se observa a relação entre estados subnacionais, entre os estados subnacionais e a União ou, ainda, entre a União e os estados subnacionais (SUGIYAMA, 2011; BATISTA, 2017).

Antes de iniciar uma discussão mais aprofundada do tema, é importante diferenciar transferência de difusão de políticas públicas. Rogers (1983 apud CARVALHO, 2012) compreende difusão como um processo no qual uma inovação é comunicada através de certos canais entre membros de um sistema social. No seu entendimento, a difusão não estaria orientada aos processos racionais e resultava de um processo de contágio e alastramento das políticas.

A transferência, por sua vez, é entendida como um processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos e instituições em determinado espaço e tempo é utilizado para o desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro espaço e tempo (DOLOWITZ; MARSH, 1996). Entretanto, segundo Carvalho (2012), em muitos estudos, o conceito de difusão é utilizado como um tipo de transferência.

Hassentuefel *et al.* (2017) trazem, em sua análise, a perspectiva de circulação de políticas públicas que compreende processos menos lineares e complexos entre diferentes tipos de instituições, atores e níveis. Na abordagem adotada pelos autores, ao longo do processo de transferência, as políticas que influenciaram a construção de programas em determinada região também são influenciadas, ocorrendo, assim, um efeito *feedback* nas políticas públicas. No mesmo sentido, Porto de Oliveira e Pal (2018) apontam que os processos de circulação de políticas públicas não são técnicas lineares e racionais, eles passam por um tipo de tradução que requer interpretação do contexto social por parte daqueles que estão levando, recebendo ou implementando.

Além desses conceitos fundamentais, Stone (2001) trabalha com a categoria *lesson-drawing*, que consiste no processo em que atores políticos ou responsáveis pela

tomada de decisões em um país tiram lições a partir de um ou mais países para, em seguida, implementar ações similares no seu próprio sistema político.

Dolowitz e Marsh (2000) apresentam um modelo analítico para a compreensão dos processos de transferência de políticas públicas. Nele, os autores destacam: os atores envolvidos, as motivações para a transferência, o que é transferido, os graus de transferência, a origem das lições e as razões que facilitam ou prejudicam a transferência de políticas. As categorias adotadas pelos autores podem ser articuladas com a perspectiva constituída de fóruns e arenas, uma vez que os atores sociais e as ideias também são elementos de análise.

Com relação aos atores envolvidos, Dolowitz e Marsh (2000) apontam a participação de funcionários públicos, políticos eleitos, burocratas, políticos empreendedores, empresas, especialistas, consultores e grupos de interesse. Para Hassentuefel *et al.* (2017), esses atores circulam em diferentes instituições e níveis políticos, praticando “jogos de dois níveis” — podem compor o grupo de funcionários, depois, migrar para o de políticos eleitos ou grupos de interesse, ou mesmo, participar ao mesmo tempo de mais de um grupo. Nos estudos de Sugiyama (2011) sobre o programa Bolsa Escola, a autora observou a circulação de funcionários que atuavam no programa em Brasília para Minas Gerais, criando, neste estado, programas similares.

No mesmo sentido, Pasquier e Weisbein (2004), que tratam da difusão de políticas públicas mediante a regionalização “por baixo”, observam que as instituições e atores locais conhecem e aprendem políticas públicas nacionais e, posteriormente, reapropriam-se para elaborar as suas próprias políticas públicas.

Segundo o modelo analítico, podem ser transferidos: objetivos; estrutura e conteúdo; instrumentos ou técnicas administrativas; instituições; ideologias; ideias; atitudes e conceitos. Quer dizer, podem ser transferidos todos os elementos que compreendem uma política pública, seja a ideia, os seus meios ou os aprendizados sobre a inovação. Berson e Jordan (2011) denominam a transferência de instrumentos, instituições e programas como *hard transfer*; e a transferência de ideias, ideologias e conceitos como *soft transfer*.

Porto de Oliveira e Pal (2018) destacam que, ao longo do processo de circulação das políticas, os modelos sofrem mudanças e adaptações, tanto em seus arranjos administrativos, programas e normas, o que os autores irão denominar componentes materiais, como nas ideias, crenças, visão de mundo, que seriam a dimensão abstrata.

Nesse sentido, esse processo tende a produzir diferentes narrativas e instrumentos sobre as políticas que são aparentemente similares.

Em seguida, o modelo discute os graus de transferência, a saber: cópia; emulação; e combinação, hibridação ou síntese. Na cópia, a transferência é direta e completa e, normalmente, ocorre quando um programa é integralmente adotado por outro ator. A emulação se dá apenas quando os elementos centrais são transferidos. Pode ocorrer, também, a combinação, hibridização ou síntese, que são processos nos quais são utilizadas dois ou mais programas ou políticas para desenvolver outra política mais próxima e adaptada à realidade que se deseja alcançar. Dolowitz e Mash (1996) ainda identificam a transferência pela via inspiração, na qual os atores utilizam ideias externas para pensar o que pode ser feito internamente.

Os processos de transferência podem ocorrer por meio diversos mecanismos. Carvalho (2012) compreende quatro elementos: aprendizado, competição, imitação e coerção. Para o autor, o aprendizado é o principal mecanismo de transferência voluntária e ocorre a partir de uma decisão racional dos atores. Os atores analisam, com base em seu próprio contexto, as experiências já desenvolvidas por outros atores e adotam voluntariamente as políticas para resolver os problemas enfrentados em sua região.

A competição se dá, principalmente, quando um ator percebe que uma política proporciona benefícios, mas, para obtê-los com maior quantidade, deve ser mais atrativo que os demais. Nesses casos, há uma competição entre os atores para tentar obter maiores vantagens. Esse tipo de situação é bastante observável nas políticas relacionadas à questão fiscal na qual há desonerações para o desenvolvimento de alguma atividade econômica em determinada localidade.

O mecanismo da imitação consiste na cópia de políticas utilizadas por outros atores sem levar em conta elementos técnicos. Carvalho (2012) aponta que esse mecanismo é utilizado por atores que imitam elementos utilizados por outros tidos como líderes, que desenvolvem ações percebidas como mais avançadas.

Por fim, a transferência pode ocorrer por meio da coerção, que ocorre quando um ator força outro a adotar determinada medida. Essa situação foi bastante identificada no final dos anos 1990, quando o Fundo Monetário Internacional (FMI) condicionou a realização de empréstimos à adoção de políticas neoliberais nos países em desenvolvimento, por exemplo, no Brasil.

Dolowitz e Mash (2000) apresentam uma crítica da dicotomia transferência voluntária e coercitiva. Na opinião dos autores, há um *continuum* desde a *lesson-drawing*

até a imposição direta de um programa ou uma política. Ou seja, essa proposta busca dar conta de mecanismos em que são observadas racionalidade perfeita, racionalidade limitada, voluntária (mas influenciada pela necessidade identificada), transferência obrigatória para determinações ou tratados internacionais, condicionantes ou transferência coercitiva. Embora os autores reconheçam que a racionalidade perfeita é pouco observada na realidade, a proposta ajuda a compreender a complexidade dos mecanismos de transferência. Ademais, os autores destacam que, quanto maior a estabilidade social, econômica e política vivenciada em determinada localidade, é mais provável que os atores utilizem mecanismos para a transferência voluntária; entretanto, quanto maior a crise e as instabilidades, maior também será a probabilidade de ação de mecanismos coercitivos.

Por fim, é importante enfatizar o entendimento de Dolowitz e Mash (2000) para a importância de se compreender não apenas os elementos que foram transferidos, mas, sobretudo, as motivações envolvidas no processo, portanto, a identificação dos atores sociais e das ideias envolvidas é fundamental. Hassentuefel *et al.* (2017) sugerem a articulação com a abordagem cognitiva não apenas para compreender as motivações, mas também para analisar os conteúdos e os processos presentes na circulação das políticas públicas.

2 AS POLÍTICAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é fazer um resgate histórico das políticas públicas de abastecimento, alimentação e segurança alimentar e nutricional implementadas no Brasil que influenciaram a criação de programas voltados para a agricultura familiar, especialmente aqueles voltados à comercialização de seus produtos. Na primeira seção, apresentam-se a experiência brasileira na construção do campo da segurança alimentar e nutricional, bem como os programas federais voltados ao abastecimento alimentar. Em seguida, discutem-se as experiências municipais que influenciaram a construção das políticas da agricultura familiar em âmbito federal. Adiante, apresenta-se o caminho percorrido pelo governo federal no processo de construção das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, com ênfase no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Por fim, encerra-se o capítulo com algumas características do PAA de modo a verificar similaridades e inovações em relação às experiências a serem apresentadas no capítulo seguinte.

2.1 As políticas de abastecimento e segurança alimentar na União

Os primeiros instrumentos de política utilizados pelo Estado para alimentação remontam ao primeiro período do governo de Vargas (1937-1945). Daí em diante, esse tema transitou do

planejamento autoritário ao participativo; da centralização à descentralização administrativa; da universalização à focalização de benefícios; do controle estatal ao social; da distribuição de alimentos à transferência de renda em dinheiro; do financiamento público à parceria entre o público e privado, entre sociedade civil e Estado. (VASCONCELOS, 2005, p. 439).

A atuação governamental se confunde com a formação do campo de estudo e atuação profissional da alimentação e da nutrição no Brasil, segundo observam Vasconcelos e Batista Filho (2011).

Nos estudos sobre o combate à fome no Brasil, Vasconcelos (2005) identifica três períodos distintos na história da atuação governamental, a saber: de 1930 a 1963, o qual é acompanhado pelo processo de urbanização e industrialização do país; de 1964 a 1984, quando o país passa por uma forte expansão econômica, porém com aumento da desigualdade na renda; e de 1985 a 2003, no qual ganham espaço na agenda pública temas

como cidadania, solidariedade e inclusão social. Em cada período, o Estado construiu políticas públicas, instrumentos e instituições específicos para responder ao problema da fome, da desnutrição e da falta de acesso aos alimentos enfrentados pela população brasileira.

As primeiras instituições criadas no período de 1930 a 1963 tinham por finalidade melhorar a alimentação do trabalhador buscando aumentar da sua capacidade no trabalho. O Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps), criado em 1940, implementou programas que, até os dias atuais, estão vigentes, tais como: restaurantes populares; fornecimento de refeição para filhos de trabalhadores — que posteriormente daria origem ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) —; auxílio alimentar no período em que o trabalhador se encontrasse enfermo ou desocupado; entre outras ações. Outra instituição relevante para o período foi a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), criada em 1945, que foi inicialmente vinculada ao Conselho Federal de Comércio Exterior e transferida, posteriormente, para o Ministério da Educação e Saúde, cuja finalidade era assistir o governo na formulação da Política Nacional de Alimentação. A CNA foi responsável pela construção do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, que é considerado um embrião do planejamento nutricional brasileiro, cujas ações eram voltadas à assistência alimentar ao grupo materno infantil, aos escolares e aos trabalhadores (VASCONCELOS, 2005; PELIANO, 2010; VASCONCELOS; BATISTA FILHO, 2011).

É importante pontuar que os programas instituídos no Brasil na época estavam articulados com o debate travado no nível internacional, representado pelas organizações e programas de ajuda alimentar criados no pós-Segunda Guerra Mundial, tais como a Food and Agriculture Organization (FAO), o United Nations International Children Emergency Fund (Unicef), o Programa de Alimentos para a Paz, da Agency for International Development (Usaid), dos Estados Unidos da América, e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) (VASCONCELOS, 2005; VASCONCELOS; BATISTA FILHO, 2011).

Além desse alinhamento internacional, o período contou com a importante atuação do geógrafo Josué de Castro, que, em 1946, lançou o clássico *Geografia da fome*, obra que influenciou o debate de combate à fome no Brasil. Posteriormente, Josué de Castro ocupou a presidência da Associação Mundial de Luta Contra a Fome, sediada em Genebra (Suíça), a qual tinha por finalidade a promoção de estudos, pesquisas e iniciativas para reduzir a fome no mundo (VASCONCELOS, 2005).

Pressionado pelos organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), a FAO e o Unicef, o segundo período (1964-1984) foi marcado pela necessidade de incorporar o planejamento nutricional ao planejamento econômico. Resultaram, desse período, o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que incorporaram, ao planejamento econômico, instrumentos de políticas sociais. Em 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), que substituiu a extinta CNA e se pautou no desenvolvimento de três linhas de atuação: suplementação alimentar a gestantes, escolares e trabalhadores de baixa renda; racionalização de produção e comercialização de alimentos, com prioridade ao pequeno produtor; e atividade de complementação. Entre os programas implementados pelo Inan, destacam-se: Programa de Nutrição de Saúde (PNS); Programa de Complementação Alimentar (PCA); PNAE; Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); e Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab). Sob a responsabilidade do Inan, foram instituídos, também, o primeiro, o II e o III Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan).

Sobre o II Pronan, Peliano (2010, p. 29) destaca que o programa foi voltado para a “utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar”⁴. Propõe-se, então, a criação de um mercado institucional unificado para a compra de alimentos de todos os programas em uma única instituição, surgindo, então, a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Vasconcelos (2005, p. 445) pontua que foi a partir do desenvolvimento dos programas do II Pronan que ocorreu a “institucionalização de ações de nutrição no interior da rede pública de serviços de saúde, educação e assistência social em todo o território nacional”.

Segundo Gomes Junior (2007), até 1970, a atuação do governo federal na questão alimentar estava voltada para o estímulo à produção agrícola, com o propósito de ampliar a oferta de alimentos. Os programas criados na época buscavam estimular, para determinados grupos populacionais, novos hábitos e novas práticas de consumo a fim de compensar os impactos da discrepância entre o poder de compra dos salários e os preços dos alimentos considerados básicos para o consumo das pessoas. Nesse sentido, o autor destaca a importância do Estudo Nacional de Despesa Familiar (Endef), realizado entre

⁴ Embora, no período de análise em que a autora se refere, o conceito de agricultura familiar ainda não fosse reconhecido pelo estado brasileiro, decidiu-se manter o termo, considerando que se trata de citação direta.

1974 e 1975, que apontou a questão da renda e da educação como importantes variáveis para a superação do quadro de má nutrição e pobreza vivenciado no país. A partir dessa análise, o Brasil inicia a construção de vários programas voltados para melhorar a capacidade de acesso das populações pobres a uma dieta alimentar capaz de fornecer os alimentos necessários para afastá-las da fome e suas consequências.

De forma resumida, o Proab consistia em abastecer pequenos varejistas, em áreas pobres, com alimentos básicos a preços reduzidos, desde que as margens de lucros na comercialização não ultrapassassem 20%. O Proab era operacionalizado por meio da Cobal, com recursos do Inan, e consistia na aquisição de alimentos básicos de pequenos produtores, visando assegurar a comercialização da produção a preços mínimos.

O PCA, iniciado em 1976, incidia na distribuição, em parceria com clubes, igrejas e outras organizações comunitárias, de gêneros alimentícios para gestantes (fubá, feijão e soja) e para crianças de seis a 36 meses (leite em pó e fubá). Posteriormente, o governo alterou a distribuição incorporando outros produtos como arroz, farinha e óleo.

O PAT, operado pelo Ministério do Trabalho, oferecia refeições a trabalhadores de baixa renda, a preços de até 20% do custo — os outros 80% ficavam a cargo do setor público e do empregador. O programa foi desenvolvido especialmente nas regiões mais industrializadas, especialmente no estado de São Paulo.

O Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes (PNLCC), instituído em 1985, tinha por objetivo distribuir um litro de leite, por dia e por criança menor de sete anos, a famílias com renda de até dois salários mínimos. O leite era adquirido com cupons distribuídos às famílias através de organizações comunitárias previamente credenciadas. Os cupons eram descontados no Banco do Brasil, pelo comércio fornecedor, para reembolso. O PNLCC foi considerado a primeira experiência de compra pública de gêneros alimentícios feita diretamente na rede comercial constituída pela ação governamental, embora não se tivesse estabelecido novos canais de comercialização (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Por fim, o Programa de Alimentação Popular (PAP), instituído em 1985, pelo Ministério da Agricultura, tinha por objetivo vender alimentos a preços baixos à população urbana com renda familiar inferior a 2,5 salários mínimos, excluídas as residentes nas capitais da região Nordeste, que eram beneficiadas pelo Proab. Os alimentos eram adquiridos dos produtores pela Cobal e vendidos para cooperativas de consumo (SILVA, 1995). O quadro 2, apresenta as principais características dos programas instituídos pelo governo federal até 1985.

Quadro 2 – Principais características dos programas federais de alimentação e nutrição até 1985

	Programa Complementar de Alimentação (PCA)	Programa Nacional de Saúde (PNS) e Programa de Suplementação Alimentar (PSA)⁵	Programa Integrado de Nutrição e Saúde (PINS)	Programa de Alimentação Básica (Proab)	Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC)
Ano de criação	1976	1975/1985	1975	1979	1985
Institucional	-	-	-	-	-
Executor	Legião Brasileira de Assistência (LBA)	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan)	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) /Banco Mundial	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan)	Secretaria Especial de Ação Comunitária da Presidência da República (Seac)
Governabilidade/Ministério Responsável	Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)	Ministério da Saúde	Ministério da Saúde	Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Distribuição Física dos Alimentos	Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)	Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal)	Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal)	Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal)	Comércio varejista
Área de cobertura	Norte, Nordeste, DF, ES, MG e RJ	Nacional, áreas urbanas e municípios	Recife (PE)	Nordeste (8 estados) e grandes centros urbanos	Nacional, áreas urbanas
Pontos de distribuição	Postos de saúde, igrejas e centros comunitários	Postos de saúde	Equipamentos da Cobal	Varejistas credenciados	Organizações comunitárias e comerciantes
Mecanismos e frequência	Doação mensal	Doação mensal	Quantidade controlada e subsídios de preços	Quantidade irrestrita e subsídios de preços	Cupons
Beneficiários (por causas)	-	-	-	-	-

⁵ A partir de 1985, o Programa Nacional de Saúde (PNS) passou a ser denominado de Programa de Suplementação Alimentar (PSA).

Determinantes de má nutrição	-	-	-	-	-
Baixa renda	Família	Família	Família, vizinhança ou zona de moradia	Vizinhança ou zona de moradia	Família
Preços altos praticados no varejo local	Não	Não	Sim	Sim	Não
Vulnerabilidade intrafamiliar	Sim, alimentos específicos para membros da família	Parcial: incluía leite	Parcial: incluía dados antropométricos das crianças	Não	Sim
População beneficiada	Grávidas e crianças até 3 anos	Grávidas e crianças até 6 anos	Sem distinções, família toda	Sem distinções, família toda	Crianças até 6 anos
Outros objetivos	-	-	-	-	-
Para famílias	Atenção básica de saúde, puericultura, educação nutricional e capacitação para o trabalho	Atenção básica de saúde e puericultura	-	-	-
Para produtores	Estímulo à diversificação e à industrialização de alimentos	Estímulo à agricultura familiar	-	Estímulo à agricultura familiar	Estímulo à indústria leiteira
Comerciantes	-	-	-	Incremento à renda do varejista	-

Fonte: Gomes Junior (2007 apud MUSGROVE, 1989), adaptado pelo autor.

Com o movimento da redemocratização ocorrido nos anos 1980, a participação das organizações e movimentos sociais se torna mais expressiva. Burlandy (2011) destaca que a VIII Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986, contribuiu para que o Ministério da Saúde convocasse a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1987. Entre os temas debatidos, estão: o caráter estrutural da fome; a necessidade de aliar o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento social; e a necessidade de reordenamento das políticas agrária, agrícola e trabalhista às ações voltadas a alimentação e nutrição. Além da influência da Conferência da Saúde, Peliano (2010) destaca a importância do *Dia D do Abastecimento*, ou Debate Nacional de Abastecimento Popular, no âmbito do Programa de Abastecimento Popular, sob a gestão da Cobal, que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a três mil organizações sociais, que apresentaram propostas e reivindicações no campo das políticas econômica, salarial, agrária e agrícola. A autora aponta que essa iniciativa foi o embrião das Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, que seriam realizadas nos anos seguintes.

No fim dos anos 1980, o governo federal operava 12 programas de alimentação e nutrição. Alguns deles com ações e finalidades semelhantes, dificultando, assim, a sua gestão e o atingimento dos resultados esperados. Segundo Peliano (2010), o volume de recursos envolvido era na ordem de US\$ 1 bilhão. Com o início do governo de Fernando Collor de Mello, houve redução de recursos, esvaziamento da política e extinção dos programas de alimentação e nutrição. Em termos financeiros, o volume de recurso reduziu para a ordem US\$ 208 milhões. O PNAE, por exemplo, que atendia alunos ao longo de 180 dias/ano, ficou limitado a 30 dias/ano no novo governo.

Por outro lado, caminhava a formulação da proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar, do Governo Paralelo,⁶ em 1991, que reivindicava: políticas de incentivo à produção agroalimentar, por meio de reforma agrária e políticas agrícola e agroindustrial; política de comercialização agrícola, com ações de sustentação de preços, formação de estoques reguladores e gestão de entrepostos; ações emergenciais de combate à fome e criação de um Conselho de Segurança Alimentar, com a participação de representantes da sociedade civil para coordenar as referidas ações (GRISA; CALDAS; ÁVILA, 2018).

O Movimento pela Ética na Política que levou ao *impeachment* de Collor deu mais visibilidade à questão da fome. Liderado pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho), o movimento, articulado com a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, em 1992, e com a Campanha Nacional de Combate à Fome, a partir de 1993, colaborou para a

⁶ O Governo Paralelo consistia em um grupo de atores vinculados ao Partido dos Trabalhadores, que acompanhava as ações do Governo Collor, além de apresentar propostas alternativas ao modelo neoliberal vigente na época.

implantação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), em abril de 1993, no governo de Itamar Franco. Entre 1993 e 1995, o conselho desempenhou um papel importante para a descentralização das compras no âmbito do PNAE e inseriu, na agenda pública, o tema da fome a partir da realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Além da atuação do conselho, Peliano (2010) destaca o acordo celebrado entre o governo de Itamar Franco e a Frente dos Prefeitos para a descentralização da merenda escolar para os municípios brasileiros.

Por fim, a proposta de erradicação da fome no país do Instituto Cidadania, em 1991, culminou na apresentação do Projeto Fome Zero: uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. O projeto tinha por premissa o direito à alimentação e propunha um conjunto de políticas estruturais que visavam à melhoria da renda e ao aumento da oferta de alimentos básicos, entre elas, o incentivo à agricultura familiar (seguro agrícola, crédito rural, pesquisa, assistência técnica, incentivo ao cooperativismo e ao associativismo rural, compra institucional de pequenos e médios produtores para a merenda escolar, hospitais, creches e presídios) (GRISA; CALDAS; ÁVILA, 2018).

Após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, em 2002, o Projeto Fome Zero passou a ser incorporado ao governo, tornando-se um dos programas prioritários da gestão daquele período. A construção de ações no âmbito do Programa Fome Zero foi levada ao Consea, que contribuiu de maneira significativa para a criação do PAA, em 2003.

Feito esse breve apanhado das políticas federais de abastecimento e nutrição, na próxima subseção se discutirei algumas experiências desenvolvidas nos níveis estaduais e municipais, no intuito de demonstrar que tais ações tanto foram influenciadas pelas políticas federais como também constituíram-se em referência para a construção de programas e ações em nível federal.

2.2 Experiências locais de políticas de aquisição de alimentos

No campo das políticas públicas, o Brasil tem a maior parte de sua história marcada pela centralização da construção e da implementação no nível federal. Às unidades da Federação (UFs) e aos municípios, coube o papel de coadjuvante de apoiar a implementação dos programas instituídos “cima para baixo”. Entretanto, essa história nem sempre foi linear, e a atuação dos governos subnacionais ocorreu em conformidade com a realidade política a qual o país vivenciava.

Segundo Arretche (1996), a partir da década de 1930, o país vivenciou o início do Estado desenvolvimentista, fortemente centralizado. Com a ampliação das funções de governo, a União assumiu amplamente as capacidades financeiras e administrativas, frente aos demais níveis da Federação. Tal processo, segundo a autora, foi resultado de dois movimentos: de um lado, os tributos passaram progressivamente ser de competência do governo federal; e, por outro, houve um fortalecimento institucional, que acarretou a criação de órgãos administrativos capazes de formular políticas públicas para o desenvolvimento econômico e social, além de constituir burocracia tecnicamente preparada. Nesse contexto, a centralização das políticas públicas no nível federal não se deu apenas pela expropriação dos recursos financeiros dos governos subnacionais, mas pela sua capacidade institucional em dar respostas às pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização.

Ao longo do regime militar, pós-golpe de 1964, a concentração das funções do governo na União se intensificou. Entretanto, junto com a expansão dessas funções, ocorreu a criação de capacidades institucionais, também, nos entes federados e nos municípios, o que possibilitou o início do processo de descentralização das políticas públicas para os demais níveis de governo. Arretche (1996) chama a atenção que esse processo foi fragmentado, difuso e não coordenado, resultando em ações sobrepostas e desconexas entre as desenvolvidas em nível federal, estadual e municipal.

O processo de descentralização das políticas públicas foi ganhando força com a redemocratização do país na década de 1980. Segundo Abrúcio e Couto (1996), foi com a promulgação da Constituição de 1988 que a União perdeu parte dos recursos financeiros para estados e municípios e, com isso, as políticas governamentais acabaram sendo incorporadas às novas dinâmicas das esferas subnacionais. Nesse período, os municípios eram vistos como espaços privilegiados de exercício da democracia e alguns deles implementaram políticas públicas que se opunham àquelas constituídas pela União. Muitos programas federais, criados após esse período, tiveram como inspiração as iniciativas locais pioneiras, especialmente no campo das políticas sociais (FARAH, 2013). Por exemplo, a experiência da renda mínima criada pelo município de Campinas (SP); o Banco do Povo, em Porto Alegre (RS); e o programa de geração de emprego e renda constituído pelo município de Quixadá (CE) (ABRÚCIO; COUTO, 1996).

Em que pese as políticas de segurança alimentar, na década de 1990, estas ainda eram vistas como um desdobramento das políticas de abastecimento, produção e distribuição de alimentos, sem que houvesse, necessariamente, a preocupação do acesso regular de alimentos em quantidade e qualidade às famílias. Tais políticas, após a promulgação da Constituição,

passaram a ser de responsabilidade da União, estados e municípios. Considerando a ausência de uma coordenação e articulação entre os níveis de governo, o resultado foi a criação de experiências dispersas e com poucas sinergias. Machado e Menicucci (2010) denominaram esse processo de *descentralização por ausência*, em que as políticas locais de abastecimento e segurança alimentar foram implementadas em meio à ausência de uma política central descentralizadora e sem incentivos.

Com o intuito de exemplificar essas experiências locais, e sem a pretensão de esgotá-las, a seguir apresentam-se as iniciativas do governo estadual de São Paulo e dos municípios de Santos (SP) e Belo Horizonte (MG), que se tornaram grandes referências na questão de políticas de alimentação, abastecimento e segurança alimentar e influenciaram outros entes da Federação no desenvolvimento de seus programas e projetos.

A experiência desenvolvida no estado de São Paulo, no período do governador André Franco Montoro, no período de 1983-1986, se deu a partir de uma articulação dos movimentos sociais, partidos políticos, entidades religiosas e de um desejo do governo estadual de romper a estrutura altamente centralizada e autoritária que imperava na época. No referido período, segundo Porta (1991), aos entes federados e aos municípios, cabiam o papel de executar os programas de alimentação (PAP, PSA, PNAE etc.), bem como desenvolver atividades complementares no setor, a partir dos seus próprios recursos.

Com a implantação da Coordenadoria de Abastecimento, no âmbito da Secretaria de Agricultura, o estado deu início à implementação do Programa Paulista de Alimentação e Nutrição (Propan), que consistia em uma ação de planejamento que buscava o envolvimento de instituições públicas e privadas e das esferas de governo. O Propan englobava cinco subprogramas: estímulo à autossuficiência regional de alimentos; implantação de um sistema estadual de abastecimento e serviços de comercialização; aprimoramento da distribuição de alimentos na regiões com maior concentração urbana; serviços de orientação a consumidores; e projetos especiais. O programa, segundo Gomes Junior (1991), pode ser considerado um dos mais bem desenhados programas de abastecimento do Brasil daquele período. Entretanto, em razão da falta de recursos e de interação entre os diversos órgãos interessandos, bem como da amplitude e da complexidade o programa, não seguiu adiante (PORTA, 1991).

De modo a superar as dificuldades enfrentadas, o governo paulista criou uma nova iniciativa, o programa Batalha da Alimentação. O programa buscava a integração entre o estado, os municípios e as comunidades a partir de três diretrizes essenciais: maior produção de gêneros de primeira necessidade; incremento à produção de alimentos para o autoconsumo; e reorientação da distribuição de alimentos.

Entre as características que certamente influenciaram os programas concebidos posteriormente, estão: a execução descentralizada, considerando que os municípios atuavam na implementação do programa; a participação das comunidades; e a ação integrada entre as agências governamentais para efetivação das ações previstas. Entre os subprogramas implementados naquele período, destacam-se: Varejões, Sacolões, Campanhas de Boa Compra, Comboios de Alimentos, Cozinhas Comunitárias e Programa de Compras Comunitárias.

Em que pese a relevância da ação pública,

a atuação institucional no setor de abastecimento social, na Região Metropolitana de São Paulo, no governo Montoro, acabou por adquirir destacada dimensão política. Pautada, ao menos em tese, na construção da chamada democracia participativa, a ação governamental na área de alimentação caracterizou-se pelo apoio e incentivo às experiências alternativas e inovadoras, cuja base de funcionamento vincula-se ao apoio da comunidade organizada. (PORTA, 1991, p. 62).

Embora a experiência paulista não tenha conseguido atingir todos os seus objetivos em função de limitações orçamentárias, ela se tornou referência de políticas públicas para o setor, especialmente, em oposição ao modelo de ação operado em nível federal (PORTA, 1991).

Em 1989, a Secretaria Municipal de Abastecimento de Santos deu início à instituição de uma série de programas articulados voltados para o abastecimento alimentar local e a segurança alimentar de seus residentes. Segundo Machado e Menicucci (2010), a experiência contou com um arranjo administrativo diferenciado, na medida em que se constituiu uma secretaria específica, ligada diretamente ao gabinete da prefeitura, cuja responsabilidade consistia na gestão dos programas e na articulação com as secretarias de Saúde e de Educação. Entre os programas inovadores, aqueles com características compensatórios, a intervenção municipal através da comercialização regular de gêneros alimentícios e(ou) refeições, com subsídio parcial, direto ou indireto, se destacavam. Foram programas implementados naquele período: o Programa de Prevenção e Combate à Desnutrição, que fornecia leite em pó e óleo de soja; o Programa Volante de Abastecimento (Prova), que promovia a comercialização de gêneros alimentícios, limpeza e higiene pessoal em áreas carentes; cestas básicas para desempregados, com o fornecimento de tíquetes aos desempregados, para, posteriormente, serem trocados nos supermercados; e o programa de alimentação em creches, asilos e abrigos, com o fornecimento de alimentos e refeições em instituições de assistência social.⁷ A construção dessas iniciativas contou com a participação de representantes do governo e de

⁷ Para maiores informações sobre os programas implementados pela Prefeitura Municipal de Santos e pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, ver Machado (2006).

representantes da iniciativa privada. Ademais, o município implementou alguns programas com recursos federais, como é o caso do programa de alimentação escolar.

Em 1993, a Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) de Belo Horizonte instituiu uma série de políticas na área alimentar, sob a perspectiva da segurança alimentar, nas áreas de produção de alimentos, defesa e promoção do consumo alimentar e na comercialização de alimentos. Assim como ocorreu na experiência do município de Santos, a implementação dos programas ocorreu a partir de amplas articulações institucionais e intersetoriais. A participação de membros da sociedade civil deu origem ao Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar (Comasa). No âmbito intersetorial, a SMAB atuou nas áreas da educação, saúde, desenvolvimento social e meio ambiente, além de parcerias com universidades (MACHADO; MENICUCCI, 2010).

Segundo Mafra e Naves (2009), na área de assistência social, a experiência do município de Belo Horizonte se destacou com a implementação de três projetos: o projeto de prevenção e combate à desnutrição, desenvolvido em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, que consistia na distribuição mensal de alimentos e farinha enriquecida para gestantes, nutrizes e crianças desnutridas; o projeto de assistência nutricional, desenvolvido em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, com o fornecimento de gêneros alimentícios para entidades conveniadas, que atuavam com crianças em situação de rua e portadores de deficiência, e centros de apoio comunitário; e o projeto de alimentação escolar, que era operacionalizado com recursos do município e do governo federal.

2.3 Políticas públicas para a agricultura familiar: da construção ao desmonte

A trajetória de criação de políticas públicas para a agricultura familiar é marcada por um longo período de reivindicações de movimento sociais e sindicais, militantes, políticos, gestores públicos e estudiosos que buscaram estratégias governamentais que dessem conta das especificidades dessa categoria social, em oposição às políticas construídas para o agronegócio. A criação dessas ações públicas não se deu de maneira linear e dialoga com as conjunturas econômica, social e política que o país vivenciava na época de sua implementação. É importante registrar que, à medida que as políticas emergiam, novos atores sociais se destacavam no cenário nacional e influenciavam no desenho das políticas públicas seguintes.

Segundo Grisa e Schneider (2014), ao analisarem o processo de construção das políticas para a agricultura familiar, é possível identificar três gerações ou referenciais que marcaram esse processo: a primeira geração marcada pela construção de políticas públicas com conteúdo

e instrumentos similares à política agrícola tradicional; a segunda geração caracterizada pela emergência de políticas sociais e assistenciais; e a terceira que marcada pela construção de mercados institucionais para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental.

A construção de políticas públicas da primeira geração nasce em resposta à escolha do governo brasileiro em adotar, na década de 1950, uma série de estratégias para a modernização do campo e a industrialização por substituição de importações no intuito de superar o atraso econômico que o Brasil se colocava frente aos demais países capitalistas. A adoção dessas estratégias fez com o que o país desenvolvesse uma série de políticas e instrumentos de política agrícola até hoje operacionalizadas. São políticas dessa época: crédito rural, seguro rural, garantia de preços mínimos, subsídios a aquisição de insumos, pesquisa agropecuária e extensão rural. Entretanto, os instrumentos estavam voltados para o aumento da produtividade com vistas à inserção do setor agropecuário tradicional no mercado internacional. Aos pequenos produtores, restava a opção de se integrar ao modelo tradicional ou desaparecer. Essa situação se agravava, considerando que a ditadura militar que comandava o país na época perseguia os movimentos sociais do campo e, por conseguinte, não dava espaços para esses grupos participarem das arenas de construção de políticas públicas.

Essa situação começou a se alterar no final da década de 1970, quando a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura (Contag) passou a pautar, nos seus encontros nacionais, a necessidade de o governo federal criar políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar, além de reivindicar a reforma agrária e o fim do regime ditatorial. Com o início do processo da redemocratização ocorrida no início dos anos de 1980, a reivindicação dos movimentos passou a ser ainda mais incisiva. Ademais, o início daquele período é marcado pela criação de novos movimentos sociais que se somaram à Contag nas reivindicações de políticas públicas para a agricultura familiar. Destacam-se a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983; a constituição do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 1984; a institucionalização do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), em 1991, com atuação desde o final da década de 1970; e a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), em 1985. Novos atores sociais traziam as suas próprias reivindicações, porém, concordavam pela necessidade da reforma agrária e do crédito rural.

Nesse cenário, a promulgação da Constituição de 1988 deu à sociedade civil a possibilidade de intervir mais diretamente no desenho das políticas públicas. Como resultado, Grisa e Schneider (2014) apontam que os movimentos sociais tiveram maior espaço no debate de construção da legislação do setor agrícola, culminando a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que instituiria uma política para o setor agropecuário. A referida lei é considerada um

avanço com relação aos normativos anteriores, pois reconhecia a existência de uma agricultura diversa e a necessidade de políticas diferenciadas para os pequenos produtores. Entretanto, a lei ainda representou, em grande medida, os interesses da agricultura patronal, intensificando as reivindicações dos movimentos por instrumentos específicos para a agricultura familiar.

Segundo Mattei (2014), no cenário econômico, quatro eventos contribuíram para que a pressão por políticas específicas para a agricultura familiar se intensificasse no início da década de 1990. O primeiro refere-se à liberação comercial e ao desmonte do modelo de intervenção do Estado. Nesse período, ocorreu a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) e a capacidade do Estado de adquirir alimentos e formar estoques reguladores. Segundo, a criação do Mercosul, em 1991, foi outro evento com grande relevância, pois afetou a produção agropecuária dos estados do Sul, especialmente, nos setores de lácteos, tritícola e vitivinícola. Os agricultores familiares da região tiveram dificuldades de competir com a produção dos países vizinhos. Terceiro, o Plano Real, instituído em 1994, trouxe impactos negativos na renda real do setor agrícola. E, por fim, a política de valorização do câmbio e a alta taxa de juros domésticas tornou os produtos brasileiros mais caros no mercado internacional, prejudicando a exportações e favorecendo a importações de produtos.

Esses eventos contribuíram para uma reação ainda mais incisiva dos movimentos sociais, materializada no envio da proposta de uma política de crédito específica para a agricultura familiar pela Contag e em mobilizações sociais com grande expressividade, como a edição do Grito da Terra em 1994 (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Como resultado, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995, tornou-se o marco para a construção de políticas para a agricultura familiar, pois foi a primeira vez que o segmento ganhou reconhecimento do Estado como categoria social e foi criada uma política pública direcionada às suas especificidades. A partir do Pronaf, outras duas políticas agrícolas foram instituídas de modo a responder às demandas sociais, o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) e o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), que são estratégias articuladas com o programa de crédito. A retomada das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural pelo governo federal também é resultado desse processo de reivindicações e luta por políticas públicas para a agricultura familiar.

Um segundo momento de criação de políticas públicas para a agricultura familiar foi marcado pelas ações de combate à pobreza rural. Grisa e Schneider (2014) apontam a instituição da linha infraestrutura e serviços municipais do Pronaf, que, futuramente, iria se tornar o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat); a criação do Grupo B do Pronaf, do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e do Programa Garantia Safra,

voltado aos agricultores familiares localizados na região de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) que sofrerem com a perda de safra em função do excesso de chuvas ou por motivos de seca; e a criação do Programa Bolsa Família.

Embora a instituição desse grupo de políticas públicas esteja aliada ao pensamento liberal, no qual a agricultura familiar possui pouca viabilidade econômica, e os instrumentos de política agrícola não responderiam adequadamente às necessidades desse segmento, é inegável os benefícios que esses programas geraram nas comunidades rurais mais empobrecidas. Entre os benefícios dos programas de transferência de renda, destacam-se a melhoria na renda, o aumento do consumo de bens e serviços e a dinamização das economias locais.

Finalmente, a terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar, segundo Grisa e Schneider (2014), traz para o centro do debate a necessidade de construir estratégias de comercialização de alimentos via mercados institucionais. Resultado de uma longa trajetória de reivindicações dos movimentos sociais e sindicais, de militantes políticos, de gestores públicos e de representantes da academia e, também, de experiências municipais e estaduais, os mercados institucionais constituídos, pós-anos 2000, estabelecem um diálogo entre a segurança alimentar e nutricional e a sustentabilidade ambiental. Entre as políticas públicas criadas nesse período, destacam-se a criação do PAA, em 2003; a criação da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), em 2008; e a exigência de utilização de 30% dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados e aos municípios para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar no PNAE, em 2009.

A construção do PAA, segundo Grisa, Caldas e Ávila (2018), resulta de um acúmulo de experiências, aprendizados, debates e análises de políticas públicas de um conjunto de atores que, desde as décadas de 1980 e 1990, disputavam a construção de políticas públicas relacionadas à agricultura familiar, ao abastecimento e à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Entre algumas políticas constituídas no nível subnacional, destacam-se as experiências do governo estadual do Acre, que estabeleceu a obrigatoriedade da aquisição de castanha-do-pará na alimentação escolar como forma de estimular a produção local (CUNHA *et al.*, 2000; BELIK, 2012), e as já abordadas na seção anterior.

Nesse sentido, o PAA representou a institucionalização de ideias discutidas ao longo de décadas acerca do papel que a compra pública, direcionada para a agricultura familiar, poderia contribuir para a segurança alimentar e nutricional da população, bem como ser uma estratégia de geração de renda para o meio rural.

Entretanto, o enfraquecimento do programa se tornou aparente ainda no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014) e se intensificou com o golpe parlamentar em 2016. Além de impactar a agricultura familiar, as transformações alcançaram os movimentos sociais na medida em que prejudicava o acesso das organizações às políticas de desenvolvimento territorial, assistência técnica e extensão rural, crédito, agroecologia e segurança alimentar e nutricional (SABOURIN, 2018; MATTEI, 2018). Além de um cenário econômico difícil, com déficits públicos crescentes, risco de aumento da inflação e crise internacional (NADER, 2018), o programa passou, em 2013, no estado do Paraná, pela operação Agrofantasma, deflagrada pela Polícia Federal, que praticamente paralisou a aquisição de produtos em função de supostas irregularidades nos projetos apresentados pelas cooperativas e associações à Conab. Embora não tenha sido comprovado desvios de recursos ou crimes de falsificação de notas fiscais, como alegava o Ministério Público Federal, a situação colocou em dúvida a lisura de todas as operações e a eficiência do programa frente à sociedade (PAULA; GOMEZ; TRACZ, 2017).

2.3.1 PAA: *algumas características*

Esta subseção se dedica à apresentação das principais características do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) constituído pelo governo federal, em 2003. A intenção é levantar algumas características que, posteriormente, serão comparadas com as iniciativas experienciadas nos estados, no capítulo seguinte. Tal comparação busca identificar as similaridades, a verificação de transferência de ideias e a capacidade de inovar dos governos estaduais.

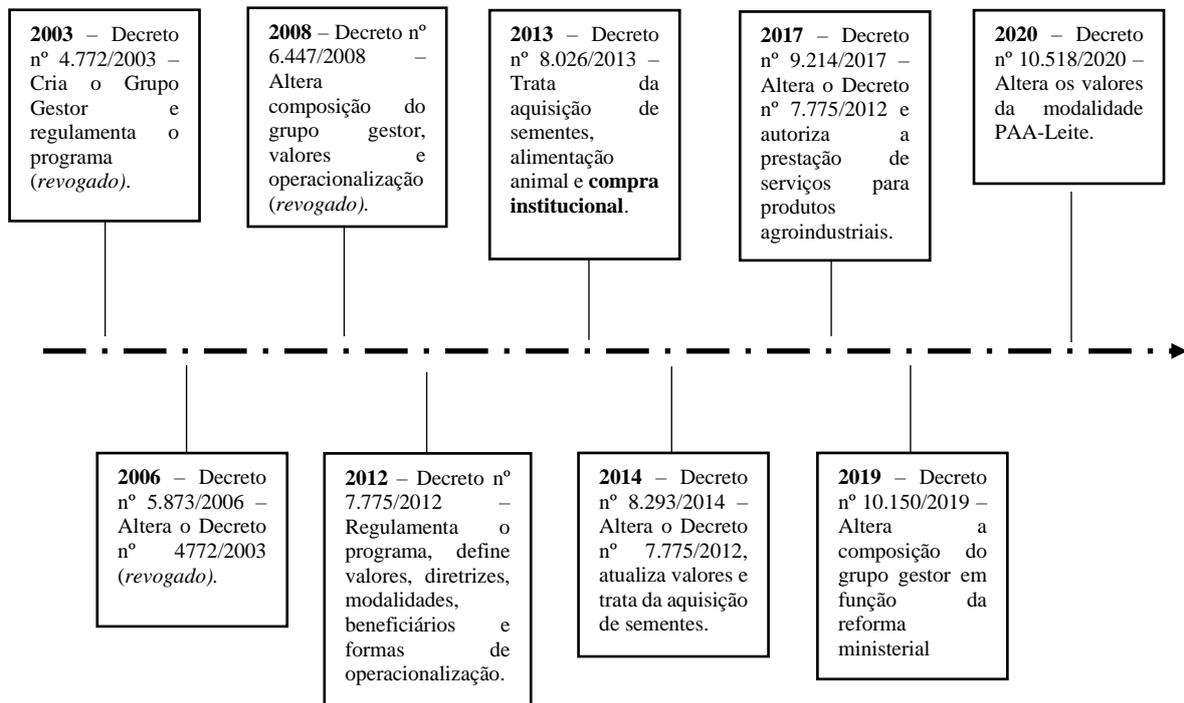
O programa tem uma forma de operacionalização bastante peculiar. Parte das modalidades são executadas com recursos oriundos do Ministério da Cidadania, que, por sua vez, celebram parcerias com a Conab, estados e municípios. A descentralização do programa decorre com a celebração de termos de adesão com os demais entes federados. Tal prática, possibilita aos estados e aos municípios a oportunidade de operar, vivenciar e criar capacidades na implementação da política. Entretanto, as demais modalidades são implementadas diretamente pelo governo federal para a formação de estoques, a compra direta para regulação de preços e o abastecimento dos órgãos e das entidades da administração pública, direta e indireta.

No que tange aos recursos do programa, podem-se verificar três grandes grupos: *i)* recursos sob a gestão Ministério da Cidadania; *ii)* recursos sob a gestão Ministério da

Agricultura Pecuária e Abastecimento; e *iii*) recursos sob a gestão de cada órgão da administração pública que irá adquirir seus produtos para atender a sua necessidade de abastecimento. Com exceção da modalidade Formação de Estoques,⁸ cujo recurso retorna aos cofres da União, os recursos não são reembolsáveis.

O programa teve seus normativos alterados diversas vezes. A figura traz a linha do tempo dos vários instrumentos utilizados para regulamentar o programa.

Figura 1 – Linha do tempo – Regulamentações do PAA



Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos normativos referenciados (2021).

As primeiras regulamentações de 2003, 2006 e 2008, revogadas, tratavam basicamente da estruturação do programa, dos órgãos responsáveis pela sua implementação, dos seus papéis e de orientações gerais ao trabalho que deveria ser realizado, posteriormente, pelo Grupo Gestor do Programa. Não havia previsão de priorização de grupos, menção ao estímulo à participação de mulheres e, tampouco, orientações para a aquisição de alimentos agroecológicos ou orgânicos. Em um dos estudos seminais sobre o PAA, intitulado *Relatório de avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar*, elaborado pelo Instituto de

⁸ A modalidade Apoio à Formação de Estoques consiste no apoio financeiro para constituição de estoques de alimentos por cooperativas e associações, que, após a comercialização dos seus produtos (em até 12 meses), devolve o recursos ao poder público, acrescido de 3% de taxas administrativas. Essa modalidade tem forte relação com a política agrícola desenvolvida pelo governo federal, possibilitando atuar na regulação de estoques públicos e privados e nas flutuações de preços no mercados.

Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), é possível observar a previsão de várias modalidades que, atualmente, ou foram significativamente alteradas ou foram instituídas. Segundo o referido estudo, em 2005, o PAA era operacionalizado pelas seguintes modalidades: compra direta, garantia de compra, compra antecipada, compra antecipada especial e compra direta local (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005). Atualmente, o PAA é operacionalizado a partir da implementação de outras modalidades, conforme aponta o quadro a seguir. Essas alterações são fruto do ajuste institucional da política, recomendações de órgãos de controle, e da pressão e reivindicações dos movimentos da agricultura familiar, da segurança alimentar, da agroecologia, entre outros.

Quadro 3 – Síntese das modalidades de execução do PAA em 2020

Modalidade	Características
Compra com Doação Simultânea	Objetiva a compra de alimentos diversos e a doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, ou outras finalidades definidas pelo Grupo Gestor. A modalidade pode ser executada pela Conab ou estados e municípios, com recursos do Ministério da Cidadania. Os agricultores podem participar na forma individual ou por meio de cooperativas/associações. Limite por DAP/ano na forma individual: R\$ 6.500,00. Limite por DAP/ano por meio de organização fornecedora: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 2 milhões.
Formação de Estoques	Atua no apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público. Modalidade executada pela Conab, com recursos da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 1,5 milhão, sendo a primeira operação limitada a R\$ 300.000,00.
Compra Direta	Visa à compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA com o objetivo de sustentar preços. Modalidade executada pela Conab, com recursos do Ministério da Cidadania e da SAF/Mapa. Limite por DAP/ano: R\$ 8.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 500.000,00.
PAA Leite	Possibilita a compra de leite que, após o beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores. É operada por governos estaduais da região Nordeste e de Minas Gerais, com recursos do Ministério da Cidadania. Limite por DAP/semestre: R\$ 4.500,00.
Compra Institucional	Realiza a compra da agricultura familiar por meio de chamada pública para atendimento de demandas de consumo de alimentos por parte do órgão comprador. Limite por DAP/ano/órgão comprador: R\$ 20.000,00.
Aquisição de Sementes	Visa a compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. Limite por DAP/ano: R\$ 16.000,00. Limite por organização/ano: R\$ 6 milhões.

Fonte: Grisa e Porto (2015), adaptado pelo autor.

Além de alterações nas modalidades, o programa passou por diversas mudanças que reconfiguram o seu escopo de atuação e possibilitaram alcançar públicos que historicamente

estiveram às margens das políticas públicas. Em 2012, o programa incorporou a priorização de mulheres e povos e comunidades tradicionais; preços diferenciados para a aquisição de alimentos orgânicos e agroecológicos; além de reestruturar o modelo de implementação da política, com a incorporação de instrumentos específicos de parceria com estados e municípios. Nos anos seguintes, outras mudanças foram feitas, tais como: permissão de contratar serviços, de forma complementar a produção própria dos agricultores familiares para fins de processamento, beneficiamento ou industrialização dos produtos; atualização dos limites pagos aos agricultores familiares e seus empreendimentos; e previsão de abastecimento das redes públicas de ensino e de saúde, das unidades de internação do sistema socioeducativo e dos estabelecimentos prisionais.

Essa última alteração se relaciona com criação da modalidade Compra Institucional, a qual autorizou o poder executivo federal, estadual e municipal a adquirir alimentos da agricultura familiar, dispensando o processo licitatório. Posteriormente, tornou-se obrigatório a utilização de, pelo menos, 30% dos recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades da administração federal, para a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar. A criação desse instrumento provocou efeitos no sentido entendido por Lascoumes e Galès (2012), influenciando a criação de programas semelhantes nos estados subnacionais. As características dos programas instituídos nos estados serão o tema do próximo capítulo.

3 PANORAMA DOS PROGRAMAS ESTADUAIS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR

Neste capítulo, buscam-se apresentar as principais características das iniciativas estaduais de compras públicas da agricultura familiar, dando ênfase às similaridades e às inovações entre si e com o programa federal. Discuto, ainda, recortes específicos, como o tratamento dado pelos programas aos temas: agroecologia e produção orgânica; governança e controle social; e fomento à participação de mulheres rurais.

3.1 Grau de institucionalização

Observou-se um grau de institucionalização das experiências estaduais bastante variado. Considerando tais características foi possível identificar três grupos distintos. O primeiro grupo é composto por estados pioneiros na criação de seus programas, representados por Acre, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Roraima, São Paulo e Distrito Federal, estados que instituíram os programas entre 2008 e 2013.

O segundo grupo é composto pelos estados de Alagoas, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Rondônia, que institucionalizaram seus programas após a redução sistemática de recursos orçamentários federais para o PAA e, também, influenciados pela criação da modalidade compra institucional no âmbito federal.

O terceiro grupo é composto pelos estados que ainda estão em fase de discussão e institucionalização jurídica de seus programas, que são: Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí e Santa Catarina. Considerando que os projetos de lei ainda estão em discussão em suas respectivas assembleias legislativas, optou-se por excluí-los das análises deste capítulo.

As subseções seguintes apresentam as principais características dos programas segundo a referida classificação.

3.1.1 Grupo 1: os entes federados pioneiros

A experiência acreana foi pioneira na criação, em 2008, do Programa Estadual de Incentivo à Produção Florestal e Agroflorestal Familiar, que busca adquirir produtos florestais, agroflorestais e agropecuários produzidos por agricultores familiares para a comercialização de estoques no mercado local e sua utilização nos hospitais públicos, presídios, escolas públicas e

instituições de amparo social. O programa inova ao indicar a aquisição de produtos com características particulares que não são rotineiramente lembrados nas iniciativas federais. Ademais, o estado determina que sejam utilizados 30% dos recursos destinados à aquisição de alimentação para escolas, presídios, hospitais e centros socioeducativos para a compra de gêneros alimentícios diretamente da produção familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária e as comunidades tradicionais e indígenas. É importante observar que essa experiência estipulou um percentual mínimo de aquisição, mesmo antes da promulgação da Lei nº 11.497, de 16 de junho 2009, que determinou, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos transferidos pelo FNDE para a aquisição de alimentos da agricultura familiar.

O Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS) foi criado em 2011, assegurando que os órgãos do estado de São Paulo devem destinar para a agricultura familiar, no mínimo, 30% dos recursos orientados à aquisição de gêneros alimentícios. Em 2016, foi criado o subprograma PPAIS-Leite, assegurando a mesma participação da agricultura familiar nas aquisições de leite e derivados. Parte significativa da execução do programa está atrelada ao atendimento da demanda de alimentos do sistema prisional do estado.

O Distrito Federal instituiu, em 2012, o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura (Papa), visando assegurar a aquisição de produtos agropecuários, extrativistas e de artesanato de agricultores familiares pelos órgãos públicos. O programa determina que as unidades da administração pública distrital apliquem, no mínimo, 30% de seus recursos para adquirirem produtos da agricultura familiar. A iniciativa possui algumas particularidades. Destaque-se que o programa não é destinado exclusivamente para a aquisição de alimentos, como ocorre na maior parte das experiências estaduais ou mesmo no programa implementado pelo União. Outra questão importante se refere ao limite individual de R\$ 120.000,00 por ano/DAP previsto, o que amplia, significativamente, o potencial de renda dos agricultores familiares fornecedores.

Ao analisar os efeitos do Papa/DF na cadeia leiteira Martins e Lima (2017) observaram que a ação integrada de aquisição da produção dos agricultores familiares, juntamente com a pesquisa e a extensão rural, possibilitou a melhoria nos processo de gestão e a adoção de tecnologias gerenciais e produtivas mais adequadas às capacidades de produção e fornecimento nas cooperativas participantes do programa.

Assim como o Distrito Federal, em 2012, o Rio Grande do Sul constituiu a Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária (Compra Coletiva/RS). A experiência

gaúcha se diferencia das demais desta primeira fase por incorporar os empreendimentos da economia solidária ao público beneficiário da política. Ademais, a política faz menção a vários instrumentos que o estado poderia acionar com o intuito de viabilizar a aquisição de alimentos, tais como: concessão de crédito, assistência técnica e extensão rural, ações de capacitação, cooperativismo e associativismo, regularização fiscal e sanitária, entre outros. Em 2013, o estado instituiu o Programa Gaúcho de Compras para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar e da Economia Solidária (Compra Coletiva), detalhando as formas e os ritos para sua operacionalização.

A Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAAFamiliar) do estado de Minas Gerais foi estabelecida em 2013, assegurando o direcionamento de, no mínimo, 30% dos recursos destinados à compra institucional de gêneros alimentícios e sementes de cultivar local, tradicional ou crioula para a aquisição de produtos da agricultura familiar e suas organizações. Além da aquisição direta dos agricultores familiares, a política também prevê o cumprimento do mesmo percentual na contratação de serviços de alimentação pelo estado. Um dos grandes diferenciais do PAAFamiliar é a priorização de pagamentos derivados das contratações no programa, frente os demais contratos, conforme deliberação do colegiado gestor.

Finalmente, o Programa de Estadual de Aquisição de Alimentos de Roraima (PAA Roraima) foi estabelecido em 2013, entretanto, apenas em julho de 2020, o programa foi regulamentado.⁹ A iniciativa roraimense busca adquirir gêneros alimentícios de agricultores familiares, indígenas e suas organizações por meio da modalidade Compra com Doação Simultânea. Os alimentos são adquiridos pelo governo estadual e doados para entidades socioassistenciais possuidoras de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, além disso, os alimentos podem ser doados para a rede estadual de ensino. O PAA Roraima é operacionalizado em parceria com o Programa de Abastecimento Agroalimentar, que é desenvolvido pelo Departamento de Abastecimento e Comercialização (Deac), da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa), que visa adquirir a produção da agricultura familiar e indígena, estimulando e promovendo a geração de renda e a inserção do pequeno produtor no mercado consumidor.

⁹ Em 2013, o programa foi regulamentado apenas em relação aos limites individuais e coletivos a serem pagos aos agricultores familiares, indígenas e às organizações fornecedoras. Entretanto, em 2020, o programa passou por nova regulamentação alcançando outros aspectos para a sua operacionalização.

3.1.2 Grupo 2: as experiências pós-enfraquecimento do PAA federal

Instituída em 2015, a Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado do Ceará tem o objetivo de garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas *in natura* e beneficiados produzidos por agricultores ou suas organizações sociais rurais, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários da reforma agrária. Das seis modalidades previstas na política, apenas a compra institucional foi regulamentada, a qual está em operação. Considerando o normativo da política, o governo cearense teve uma forte preocupação em estruturar um sistema de compras que desse conta do gerenciamento dos processos de aquisição, controle de preços, registro dos fornecedores, não identificados nas demais experiências.

Com relação à experiência cearense, Costa Junior (2019) destaca o potencial da política em favorecer a participação de assentados da reforma agrária, e supera a burocracia existente na política federal, e que seja integrada às outras ações de governo, por exemplo, o fortalecimento de rede de assistência técnica e a extensão rural (Ater). Segundo o trabalho do autor, a partir de informações da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará, responsável pela gestão da política, a expectativa é que o governo estadual invista R\$ 14 milhões, montante que supera o valor transferido pelo governo federal ao estado para operacionalizar o PAA.

O Programa de Compras da Agricultura Familiar (Procaf), criado em 2015, no estado do Maranhão, adquire produtos da agricultura familiar e destina-os ao abastecimento da rede socioassistencial, a programas de segurança alimentar e nutricional e a escolas com pedagogia da alternância. O programa possui a particularidade de priorizar a aquisição de produtos de povos indígenas e suas organizações. O governo estadual realiza, primeiramente, chamada pública específica para esse público e, após a verificação do atingimento da demanda, lança nova chamada pública para as demais organizações da agricultura familiar.

Considerando as características do Procaf em priorizar os povos indígenas, o programa possibilita a comercialização de produtos agroextrativistas, como polpa de frutas de buriti, cajá, umbu, e a aquisição de pequi *in natura* ou agroindustrializado (BISPO, 2020). Em um estudo realizado por Carneiro e Braga (2020) sobre a inserção de agricultores familiares periurbanos em circuitos curtos no município de São Luís (MA), os autores verificaram que as chamadas públicas elaboradas pelo governo maranhense apresentam preços mais vantajosos que em outros mercados, especialmente para os produtos da sociobiodiversidade, estimulando a comercialização desses produtos nos mercados institucionais e o desenvolvimento sustentável no cerrado.

Em 2017, o governo do estado de Alagoas instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA/AL), determinando que 30% dos recursos para compra de gêneros alimentícios sejam destinados à aquisição da agricultura familiar para hospitais públicos, presídios, escolas públicas, instituições de amparo social, equipamentos de alimentação e nutrição e outras entidades, priorizando as mulheres, jovens, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas.

O estado de Goiás, também em 2017, instituiu a sua Política Estadual de Compra da Produção da Agricultura Familiar (Pecaf). Embora a iniciativa não tenha sido regulamentada até o momento, observa-se que, nas chamadas públicas para aquisição de alimentos com recursos federais, o estado assinala que o processo é uma parceria interfederativa.

O Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Rondônia (PAA Rondônia), criado em 2017, é operacionalizado via modalidade Compra com Doação Simultânea de maneira descentralizada nos municípios. O governo do estado abre a chamada pública, e as cooperativas e os agricultores familiares apresentam propostas de execução em seus municípios, acompanhados pela prefeitura e pela Empresa Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater).

Ainda em 2017, o estado de Mato Grosso instituiu a Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais (Compra Coletiva/MT). Constituído no âmbito da política, o estado criou o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no Sistema Socioeducativo e Prisional, no qual as empresas contratadas para fornecimento das refeições precisariam utilizar, no mínimo, 20% dos recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios na compra de produtos produzidos e comercializados pelos agricultores familiares e seus empreendimentos. O programa funcionava a partir da parceria entre a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJDH), a Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários (Seaf) e a Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (Empaer). Com o fim da parceria o programa foi paralisado.

Em 2018, foi a vez do estado do Rio de Janeiro instituir a sua Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAAFamiliar). Semelhante à experiência de Rondônia, a política fluminense também prevê a atuação dos municípios e da Emater, especialmente para desenvolver ações de formação, capacitação e assistência técnica para o sistema de produção orgânica e agroecológica. Entretanto, a política não foi regulamentada e não há informações, nas fontes consultadas, sobre seu funcionamento.

O Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes), criado, em 2019, pelo estado do Rio Grande do Norte, possui características que o diferenciam das demais experiências. A primeira delas é a definição da participação progressiva nas compras públicas realizadas no estado. A expectativa é que se alcance 50%, no mínimo, a partir de 2022. O público do programa não se restringe à agricultura familiar, podendo participar das chamadas públicas os empreendimentos de economia solidária. Esse programa será objeto de estudo aprofundado no capítulo seguinte.

Por fim, em 2020, o estado de Pernambuco instituiu seu Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (Peaaf), com a finalidade de garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas, lácteos e resultantes da atividade pesqueira, *in natura* e beneficiados, produzidos por agricultores familiares, pescadores artesanais, criadores de rebanhos, povos e comunidades tradicionais e beneficiários da reforma agrária, ou suas organizações econômicas e sociais. Nessa política, o estado destaca segmentos sociais que, em outros normativos, são categorizados genericamente como agricultores familiares.

O quadro 4, a seguir, traz o panorama de funcionamento dos programas estaduais instituídos até novembro de 2020. É importante destacar que a institucionalização da política é um caminho longo, que não se encerra com a publicação da lei ou a regulamentação de seus instrumentos. A institucionalização decorre do processo de implementação, assimilação dos instrumentos por parte dos beneficiários e do espaço político que a política pública tem no âmbito governamental. Portanto, o grau de institucionalização da maior parte das políticas analisadas ainda é baixo. Observa-se maior institucionalização entre os estados pioneiros, especialmente, Minas Gerais, São Paulo e Distrito Federal, que possuem um longo histórico de implementação de seus programas, com estrutura de gestão governamental e controle social ativos.¹⁰

Quadro 4 – Panorama de funcionamento dos programas estaduais de comercialização

Nort Regiões	Unidade da Federação	Ano da lei, ⁽¹⁾ nome do programa ou existência de projeto de lei	Regulamentação ⁽²⁾	Dinâmica em nov./2020
	Acre	2008 – Programa Estadual de Incentivo à Produção Florestal e Agroflorestal	2009	Paralisado

¹⁰ Cabe o registro que, ao longo do ano de 2020, várias UFs e municípios criaram estratégias (não institucionalizadas por lei ou decreto) de comercialização de produtos da agricultura familiar como forma de mitigar os efeitos da pandemia causada pelo vírus da Covid-19, conforme Valadares *et. al.* (2020). A depender dos resultados e da configuração política local, tais estratégias podem deixar de ser ações emergenciais para se tornarem políticas públicas institucionalizadas em seus territórios.

		Familiar		
	Amazonas	-	-	Inexistente
	Amapá	-	-	Inexistente
	Pará	PL apresentado	-	Inexistente
	Rondônia	2017 – Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Rondônia – PAA Rondônia	2018	Em funcionamento
	Roraima	2013 – Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Roraima - PAA Roraima	2013/2020	Em funcionamento
	Tocantins	-	-	Inexistente
Nordeste	Alagoas	2017 – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado de Alagoas - PAA/AL	2017	Paralisado
	Bahia	PL apresentado	-	Inexistente
	Ceará	2015 – Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado do Ceará	2017	Em funcionamento
	Maranhão	2015 - Programa de Compras da Agricultura Familiar – Procaf	2016	Em funcionamento
	Paraíba	PL apresentado	-	Inexistente
	Pernambuco	2020 – Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – Peaaf	2020	Em funcionamento
	Piauí	PL apresentado	-	Inexistente
	Rio Grande do Norte	2019 – Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes)	2019	Em funcionamento
	Sergipe	-	-	Inexistente
Sudeste	Espírito Santo	PL apresentado	-	Inexistente
	Minas Gerais	2013 - Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar	2015	Em funcionamento
	Rio de Janeiro	2018 – Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar	-	Paralisada
	São Paulo	2011 - Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social – PPAIS	2012	Em funcionamento
Sul	Paraná	-	-	Inexistente
	Rio Grande do Sul	2012 – Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária – Compra Coletiva/RS	2013	Paralisada
	Santa Catarina	PL apresentado	-	Inexistente
Centro-Oeste	Distrito Federal	2012 – Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – Papa/DF	2012	Em funcionamento
	Goiás	2017 – Política Estadual de Compra da Produção da Agricultura Familiar	-	Paralisada
	Mato Grosso	-	-	Inexistente

	do Sul			
	Mato Grosso	2017 – Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais - Compra Coletiva/MT	-	Paralisada

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

(1) Refere-se ao ano de publicação da lei de criação de programa estadual de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

(2) Refere-se ao ano de publicação do normativo de regulamentação do programa.

3.2 Modalidades de aquisição

O número de modalidades de cada programa revela a heterogeneidade entre os estados e a complexidade de análise da dinâmica dos atores sociais na construção das políticas públicas. Nesse quesito, observa-se o predomínio da modalidade Compra Institucional, na qual os estados se utilizam dos recursos já existentes para aquisição de alimentos e exigir que um percentual seja destinado para os agricultores familiares. Essa é uma iniciativa eficaz na medida em que insere os agricultores familiares que perderam mercado com o enfraquecimento do PAA em nível federal, sem a necessidade de alocar recursos adicionais. Por outro lado, a Compra Institucional não atende às necessidades da rede socioassistencial que também sofreu impacto com a redução dos recursos por parte da União. Nesse sentido, a modalidade Compra com Doação Simultânea busca preencher essa lacuna.

Ainda sobre a Compra Institucional, destacam-se as iniciativas adotadas nos estados de Alagoas, do Ceará, de Pernambuco e do Rio Grande do Sul, que preveem a aquisição de alimentos não apenas diretamente, mas também das empresas fornecedoras de refeições que foram contratadas sob o regime geral de licitações. O instrumento denominado *chamada paralela* tem características importantes, tendo em vista que amplia o potencial de comercialização para os agricultores familiares. Outra característica que o instrumento possibilita é uma relação menos assimétrica junto às empresas fornecedoras de alimentos, uma vez que os agricultores familiares terão seus preços já definidos na chamada pública, sem a necessidade de negociação com fornecedores tradicionais de alimentos.

Além das modalidades Compra Institucional e Compra com Doação Simultânea, há iniciativas para a aquisição de sementes¹¹ (Alagoas e Minas Gerais), aquisição de matrizes de animais (Alagoas), formação de estoques (Alagoas e Ceará) e aquisição de Leite (Alagoas,

¹¹ É importante registrar que algumas UFs possuem políticas e(ou) programas específicos para a aquisição e distribuição de sementes crioulas para agricultores familiares. Como exemplo, o Programa Estadual de Sementes Crioulas, instituído pelo governo do Rio Grande do Norte em parceria com Articulação do Semiárido (ASA).

Ceará, Pernambuco e São Paulo). Nesse sentido, observa-se a capacidade de inovar dos estados ao apresentarem instrumentos específicos de modo a atender às necessidades locais.

3.3 Apoio à agroecologia e à produção orgânica

O incentivo à agroecologia e à produção orgânica passou a ocupar espaço nas arenas e fóruns de produção de ideias e construção de políticas públicas, especialmente, após 2003, em razão da mobilização de movimentos sociais, gestores públicos e pesquisadores que militavam pela melhoria da qualidade dos alimentos e da segurança alimentar e nutricional. Segundo Schmitt e Grisa (2013), entre as políticas que materializaram as reivindicações desses atores, estão a Política Nacional de Assistência Técnica (Pnater), a linha de crédito de agroecologia do Pronaf, os programas de comercialização, o PAA, o Pnae e, mais recentemente, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo). As autoras destacam o ambiente de diálogo e controle social presentes na Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), responsável pela gestão da Pnapo, que era constituída por atores sociais que também atuavam no Consea, o que explicava essa convergência de ideias.

Com relação aos programas de comercialização, destaque-se que, no nível federal, há diversos instrumentos que preveem o incentivo à produção agroecológica e orgânica, com a possibilidade de pagamento de preços diferenciados aos produtos adquiridos. Nesse sentido, a construção de mercados garante a comercialização de produtos produzidos de maneira alternativa ao modelo agrícola predominante, que adota o uso intensivo de maquinários e defensivos, e possibilita aos agricultores familiares a continuidade das suas práticas produtivas, nos aspectos sociais e culturais.

Em que pese as experiências estaduais, observa-se que todos estados indicam como diretriz o incentivo à produção agroecológica e à produção orgânica, exceto São Paulo. Ademais, foi possível observar que, assim como na política federal, os estados de Alagoas, do Ceará, de Goiás, do Maranhão, de Minas Gerais, de Pernambuco, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul e o Distrito Federal indicavam a possibilidade de acréscimo de 30% nos preços de produtos orgânicos ou agroecológicos em relação aos produtos convencionais. Nesse sentido, observa-se a incorporação das ideias agroecológicas (SCHMITT, 2016), também, nas políticas públicas estaduais.

Por fim, conforme discutido na subseção anterior, sobre as modalidades de operacionalização, a modalidade Aquisição de Sementes, prevista em algumas iniciativas, figura como uma importante estratégia para incentivar a produção agroecológica, uma vez que

promove a diversificação da produção, reduz a dependência ao pacote tecnológico utilizado no modelo convencional e preserva as tradições e os hábitos alimentares.

3.4 Governança e controle social

A participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas é fruto da pressão e de reivindicações ocorridas, principalmente, durante a década de 1970, que, ao longo do período militar, lutavam pela conquista de direitos. Esse processo ganhou o seu ápice na elaboração da Constituição de 1988, que previu um novo conceito de cidadania, na qual os atores poderiam atuar na elaboração, no monitoramento, na fiscalização e na avaliação das políticas públicas. Segundo Dagnino (2004), esse cenário possibilitou o surgimento de novos atores sociais, incorporação de atores excluídos, ampliação do espaço da política e transformação cultural com respeito à construção de uma política cultural.

Embora a ampliação da participação da sociedade civil nas políticas públicas seja considerada benéfica pela maioria dos autores, Abramovay (2001) alerta sobre os riscos e os limites que esses espaços podem ter, especialmente, no âmbito das políticas voltadas para o rural. O autor menciona o risco da precariedade na participação social que pode decorrer da falta de preparo ou interesse dos representantes designados para representar a sociedade civil e o risco de submissão desses espaços a poderes locais dominantes, que podem ser utilizados para validar comportamentos e ações pouco democráticas.

No intuito de superar esses limites, Raichelis (2006) apresenta uma lista de elementos para que esses espaços possam democratizar a gestão das políticas sociais, a saber:

- a) Visibilidade social — as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência, tanto para os envolvidos, mas para todos os afetados pelas decisões tomadas.
- b) Controle social — acesso aos processos que informam decisões da comunidade política, possibilitando a participação da sociedade civil na formulação, revisão e fiscalização daquelas decisões.
- c) Representação de interesses coletivos — constituição de sujeitos políticos ativos, com condições de qualificar as demandas coletivas.
- d) Democratização — ampliação dos fóruns de decisão, possibilitando a incorporação de novos atores e demandas.
- e) Cultura pública — enfrentamento da cultura clientelista, patrimonialista e autoritária e construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados.

No mesmo sentido, Milani (2006) destaca a importância dos espaços de gestão das políticas como forma de legitimar a voz política dos atores presentes, ao mesmo tempo que desenvolve capacidades dos atores não governamentais.

No âmbito do PAA, Grisa e Zimmermann (2015) destacam a importância do Grupo Gestor do programa, do Consea e das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional para a gestão participativa e a qualificação da política. Com relação ao Grupo Gestor, as autoras pontuam que a sua composição é restrita aos órgãos da administração pública federal e que este tem por função definir a forma de funcionamento das modalidades, a metodologia para a definição dos preços de compra e venda dos produtos da agricultura familiar, as condições de doação dos produtos adquiridos e os critérios de pontuação. Com relação à função do Consea, as autoras destacam o seu papel para a qualificação do programa, através de seus instrumentos de atuação, trabalhando para a ampliação de recursos, a criação de modalidades que respondam às necessidades das populações em insegurança alimentar; e estabelecimento de grupos prioritários, tais como mulheres, assentados da reforma agrária, indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. Para as autoras,

a participação social qualifica e legitima a ação do Estado, melhora a pertinência de uma política e sua adequação ao problema colocado, promove a formação política da sociedade, contribui à manifestação e à institucionalização das ideias «dos excluídos do Brasil» (Dagnino, 2002, p. 296), e é também um instrumento de socialização, visando criar as condições de melhor aceitabilidade social e uma receptividade maior à mudança em termos de políticas públicas (Chevallier, 2005). (GRISA; ZIMMERMANN, 2015, p. 21).

Nas experiências estaduais, a gestão e o controle social aparecem de maneiras variadas em seus normativos. Alguns programas preveem que o Grupo Gestor ficará restrito à administração estadual, como, por exemplo, Acre, Distrito Federal, Roraima e São Paulo. Entretanto, a maior parte dos entes subnacionais incorpora a sociedade civil na gestão das políticas de aquisição de alimentos, alterando apenas a proporcionalidade. Para exemplificar, no estado do Ceará, a participação da sociedade civil é de 1/3 dos representantes do colegiado, enquanto, no Rio Grande do Norte e em Pernambuco, a composição é paritária. Há ainda aqueles programas que fazem clara referência ao PAA federal, indicando que os representantes do colegiado serão os mesmos que ocupavam o Grupo Gestor do referido programa. Ademais, nesse quesito, destaca-se a indicação de estruturas de controle social, recentemente extintas no âmbito federal, que acompanhavam as políticas de desenvolvimento rural e de segurança

alimentar e nutricional, respectivamente, o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e o Consea.

Com relação às características apontadas por Raichelis (2006), destaque-se que são poucos os estados que disponibilizam, em seus *sites* ou plataformas digitais, informações sobre as decisões ou conteúdo das discussões travadas nos espaços de gestão das políticas. A falta de transparência nesse quesito dificulta a compreensão da capacidade de normatizar e inovar desses espaços. Situação semelhante é verificada nos Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional e nos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável,¹² que teriam como o papel proceder o controle social das ações realizadas no âmbito dos programas de comercialização.

3.5 Apoio à participação de mulheres rurais

Por fim, a questão de gênero aparece na maioria das iniciativas analisadas, ora como diretriz de fomento à participação de mulheres, ora priorizando as organizações compostas totalmente por mulheres na seleção dos projetos de venda. Tal situação é observada nos estados de Alagoas, do Ceará, do Maranhão, de Minas Gerais, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte, do Rio Grande do Sul e de Rondônia.

Um aspecto que chama atenção é a participação de movimentos sociais feministas no conselho gestor dos programas estudados. Um exemplo é o caso da experiência potiguar, que conta com a participação da Marcha Mundial de Mulheres (MMA). A organização é responsável, em parceria com o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR) da Contag, pela realização da Marcha das Margaridas, importante evento que busca dar visibilidade às demandas das mulheres e estabelecer o diálogo e negociação com o Estado (AGUIAR, 2016).

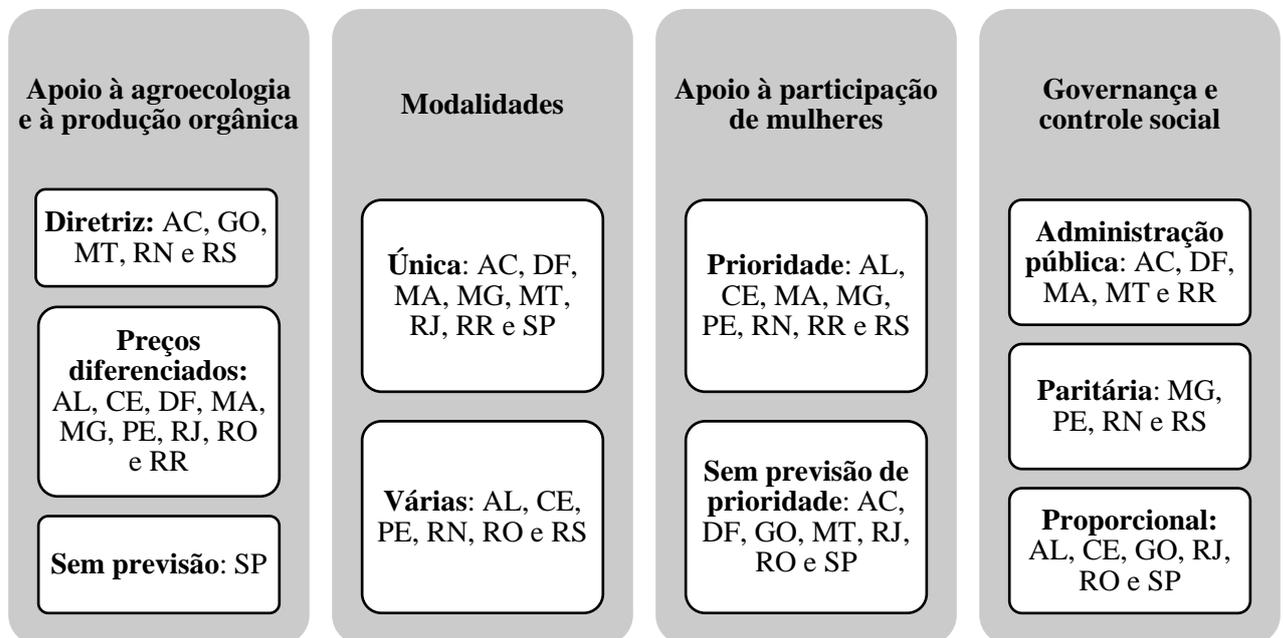
Sob o aspecto de instrumentos da ação pública, resgata-se a Resolução do Grupo Gestor do PAA nº 44, de 16 de agosto de 2011, que fomenta a participação de mulheres no programa. O referido normativo, além de tratar de questões mais gerais, como a priorização de propostas de comercialização apresentadas por grupos de mulheres, determina, nas operações realizadas nas modalidades de Compra com Doação Simultânea e de Formação de Estoques, a participação de, pelo menos, 40% e 30% de mulheres, respectivamente, do total de produtores fornecedores.

¹² Nesse aspecto, não se pode desconsiderar os efeitos da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2020, que reestruturou a organização dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, extinguindo vários colegiados, entre eles, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e o Consea.

Esse instrumento permitiu a ampliação da participação de mulheres, como apontam os estudos de Sambuichi *et al.* (2019), resultando assim, em melhoria na renda e qualidade de vida. Nesse sentido, não se pode desconsiderar os efeitos desse normativo na construção das experiências estaduais de comercialização.

A figura 2, a seguir, localiza as políticas e programas estaduais de aquisição de alimentos da agricultura familiar estudados neste capítulo, com relação ao apoio à agroecologia e à produção orgânica, a modalidades de operacionalização, ao apoio à participação de mulheres e ao desenho de governança e do controle social.

Figura 2 – Síntese das experiências institucionalizadas



Fonte: elaborado pelo autor (2021).

3.6 Fonte de recursos

A maior parte das experiências analisadas operam com a modalidade de Compra Institucional, na qual os recursos alocados pelos estados para a aquisição de alimentos são redirecionados para a compra de produtos da agricultura familiar. Nesse sentido, não são necessários a alocação de novos recursos no orçamento do programa. Essa situação, permite aos entes federados beneficiar um público que estava sofrendo com a restrição orçamentária do programa federal, ao mesmo tempo que mantém o abastecimento alimentar dos seus equipamentos públicos de alimentação e nutrição.

Há, ainda, aqueles que operam a modalidade compra com doação simultânea com recursos próprios (AL, MA, PE, RO e RS). Outras fontes de recursos podem ser acessadas, tais como o Fundo Estadual de Combate à Pobreza¹³ e empréstimos com organismos internacionais para operacionalizar modalidades que exigem um aporte adicional de recursos no orçamento estadual, como ocorre no estado do Rio Grande do Norte, que utiliza recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para realizar as compras para doação, no âmbito do Pecaferes.

O quadro 5, a seguir, apresenta a síntese das principais características dos programas e políticas institucionalizadas nos entes federados, considerando: finalidade, destinação dos produtos adquiridos, públicos beneficiários, grupos priorizados e valor pagos por agricultor familiar e suas organizações. O quadro expõe a diversidade das experiências analisadas, mas também aponta para similaridades. No próximo capítulo, apresentam-se as razões dessas características e o papel dos atores sociais na construção da ação pública.

¹³ O fundo é um instrumento de redução das desigualdades sociais. Nos estados, os recursos são oriundos do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a partir da taxação de produtos “supérfluos”, tais como: bebidas alcoólicas, cigarros, perfumes etc.

Quadro 5 – Síntese das características das experiências estaduais de aquisição de alimentos

UF	Programa	Objetivo	Destinação dos produtos	Público beneficiário	Público priorizado	Limite – DAP (R\$)
Acre	Programa Estadual de Incentivo à Produção Florestal e Agroflorestal Familiar	Estimular a utilização da produção florestal e agroflorestal familiar na composição da merenda escolar; e priorizar a utilização de produtos provenientes da produção florestal e agroflorestal familiar no cardápio das instituições mantidas pelo estado.	Manutenção e comercialização de estoque no mercado local e utilização nos hospitais públicos, presídios, escolas públicas e instituições de amparo social.	Agricultores familiares.	Não especificado.	5.320,00 por ano/por unidade familiar.
Alagoas	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado de Alagoas (PAA/AL)	Estimular a produção da agricultura familiar, contribuindo para a prática de preços adequados e a ampliação do mercado de consumo dos seus produtos; incentivar a aquisição dos produtos provenientes da agricultura familiar nas compras realizadas pelos órgãos públicos estaduais; incentivar o consumo de alimentos saudáveis, sustentáveis e que valorizem a cultura alimentar local e regional; promover o abastecimento da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e do mercado governamental; fortalecer as redes de comercialização dos produtos provenientes da agricultura familiar; contribuir para a promoção e o fortalecimento dos sistemas públicos de segurança e abastecimento alimentar, priorizando pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social; promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob	Hospitais públicos, presídios, escolas públicas, instituições de amparo social, equipamentos de alimentação e nutrição e outras entidades.	Agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e beneficiários da reforma agrária.	Mulheres, jovens, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas.	- 6.500,00 por ano/unidade familiar e 2.000.000,00 por ano/organização, na Compra com Doação Simultânea; - 8.000,00 por ano/unidade familiar e 500.000,00 por ano/organização, na Compra Direta; - 8.000,00 por ano/unidade familiar e 1.500.000,00 por ano/organização, sendo a primeira operação limitada a 300.000,00, na modalidade Apoio à Formação de Estoques; - 4.000,00 por semestre/unidade familiar, na modalidade Incentivo à Produção

		a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável.				e ao Consumo de Leite; - 20.000,00 por ano/unidade familiar, por órgão comprador e 6.000.000,00 por ano/organização, na Compra Institucional; - 16.000,00 por ano/unidade familiar e 6.000.000,00 por ano/organização na Aquisição de Sementes.
Ceará	Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado do Ceará	Garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas <i>in natura</i> e beneficiados produzidos por agricultores ou suas organizações sociais rurais, povos e comunidades tradicionais e beneficiários da reforma agrária.	Hospitais públicos, presídios, escolas públicas, instituições de amparo social, equipamentos de alimentação e nutrição e outras entidades.	Agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e beneficiários da reforma agrária.	Mulheres, jovens, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas.	- 20.000,00 por ano/unidade familiar, por órgão comprador, na Compra Institucional; - 6.000.000,00 por ano/organização, por órgão comprador, na Compra Institucional.
Distrito Federal	Programa de Aquisição da Produção da Agricultura (Papa/DF)	Garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas, <i>in natura</i> ou manufaturados, e de artesanato produzidos por agricultores ou suas organizações sociais rurais e urbanas, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários da reforma agrária.	Pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional do cadastro do Programa Bolsa Família; abastecimento da rede socioassistencial; programas e projetos públicos de segurança alimentar e nutricional; mercado governamental.	Agricultores familiares rurais e urbanos, povos e comunidades tradicionais e beneficiários da reforma agrária.	Sem previsão nos normativos de criação do programa. O detalhamento das prioridades se dá nas chamadas públicas.	120.000,00 por ano/ produtor.
Goiás	Política Estadual de Compra da	Fomentar o desenvolvimento sustentável por meio da compra	Abastecimento da rede socioassistencial; de	Agricultores familiares ou	Assentamentos da reforma agrária,	Sem previsão.

	Produção da Agricultura Familiar (Pecaf)	governamental direta dos produtos agropecuários e extrativistas processados <i>in natura</i> ; promover a inclusão social e econômica dos agricultores familiares, priorizando-se a aquisição de sua produção nas compras realizadas por órgãos e entidades públicos estaduais, instituições conveniadas, terceirizadas ou parceiras; estimular a criação de bloco de notas da agricultura familiar ou instrumento análogo.	estabelecimentos públicos de alimentação e nutrição; da rede pública de educação básica e superior, bem como da rede filantrópica e comunitária de ensino, que recebam recursos públicos; das demais instituições públicas com fornecimento regular de refeições, como unidades dos sistemas de saúde e prisional.	empreendedores familiares rurais, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais.	beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e comunidades rurais tradicionais, indígenas, quilombolas e de pescadores artesanais.	
Maranhão	Programa de Compras da Agricultura Familiar (Procaf)	Garantir a aquisição direta de produtos da agricultura familiar, <i>in natura</i> ou manufaturados, de agricultores familiares ou de suas organizações sociais rurais e urbanas.	Unidades da rede socioassistencial; programas e projetos públicos de segurança alimentar e nutricional; escolas familiares agrícolas, casas familiares rurais e demais centros de formação profissional que utilizam a pedagogia da alternância.	Órgãos e entidades públicas estaduais e municipais, na condição de adquirentes; agricultores familiares na condição de beneficiários fornecedores; organizações de agricultores familiares, na condição de fornecedoras.	Previstos na chamada pública: mulheres; quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.	10.000,00 por agricultor/ano.
Mato Grosso	Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos	Utilizar o poder das compras governamentais como elemento propulsor do desenvolvimento socioeconômico de forma sustentável.	Abastecimento dos órgãos da administração direta e indireta.	Agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, silvicultores, aquiculturas,	Assentamentos da reforma agrária, produção agroecológica e comunidades indígenas, de	Sem previsão.

	Familiars Rurais (Compra Coletiva/MT)			extrativistas, pescadores, povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais; empreendimentos de economia popular e solidária.	remanescentes de quilombolas e de pescadores artesanais.	
Minas Gerais	Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAAFamiliar)	Fomentar a organização e a modernização da produção e melhorar o escoamento dos produtos da agricultura familiar; estimular a produção da agricultura familiar, contribuindo para a prática de preços adequados e ampliação do mercado de consumo dos seus produtos; favorecer a aquisição dos produtos provenientes da agricultura familiar nas compras realizadas pelos órgãos públicos estaduais; incentivar o consumo de alimentos saudáveis, sustentáveis e que valorizem a cultura alimentar local e regional; valorizar a agrobiodiversidade e os produtos da sociobiodiversidade, estimulando as experiências locais de uso e conservação dos recursos genéticos vegetais, especialmente aquelas que envolvam o manejo das variedades locais, tradicionais ou crioulas.	Abastecimento da rede socioassistencial; abastecimento de estabelecimentos de alimentação e nutrição; abastecimento da rede pública de educação básica e superior, bem como da rede filantrópica, comunitária e confessional de ensino, que recebam recursos públicos; abastecimento das demais instituições públicas com fornecimento regular de refeições, tais como unidades do sistema de saúde e unidades do sistema prisional; atendimento de demandas de consumo de alimentos por parte dos órgãos e entidades da administração pública	Agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades tradicionais.	Agricultores familiares do município onde ocorrerá o consumo dos alimentos; comunidades tradicionais, quilombolas ou indígenas; assentamentos da reforma agrária; grupos de mulheres; produção agroecológica ou orgânica.	20.000,00 por unidade familiar/ano.

			estadual; aquisição e distribuição de sementes de cultivar local, tradicional ou crioula, entre os agricultores familiares.			
Pernambuco	Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (Peaaf)	Garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas, produtos lácteos e resultantes da atividade pesqueira, <i>in natura</i> e beneficiados, produzidos por agricultores familiares, pescadores artesanais, criadores de rebanhos, povos e comunidades tradicionais e beneficiários da reforma agrária, ou suas organizações econômicas e sociais, que se enquadrem nas disposições na Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006.	Hospitais e escolas públicas, presídios estaduais, creches, instituições de amparo social e equipamentos de alimentação e nutrição.	Agricultores familiares, pescadores artesanais, criadores de rebanhos, povos e comunidades tradicionais e beneficiários da reforma agrária, ou suas organizações econômicas e sociais.	Organizações constituídas predominantemente por mulheres, por comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas e da agricultura urbana.	- Compra Direta e Indireta: 20.000,00 por unidade familiar/ano e 6.000.000,00 por ano/órgão comprador; - Compra com doação Simultânea: 6.500,00 por unidade familiar/ano e 1.950.000,00 por ano/órgão comprador.
Rio de Janeiro	Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – (PAAFamiliar)	Estimular a produção da agricultura familiar, contribuindo para a prática de preços adequados e ampliação do mercado de consumo dos seus produtos; favorecer a aquisição dos produtos provenientes da agricultura familiar nas compras realizadas pelos órgãos públicos estaduais.	Rede pública de educação básica e superior, bem como da rede filantrópica, comunitária e confessional de ensino, que recebam recursos públicos; abastecimento das demais instituições públicas com fornecimento regular de refeições, tais como unidades do sistema de saúde e unidades do sistema prisional.	Agricultores familiares e organizações de agricultores familiares.	Agricultores familiares do município onde ocorrerá o consumo dos alimentos; produção agroecológica ou orgânica.	Sem previsão.
Rio Grande do Norte	Programa Estadual de Compras	Garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade pesqueira, <i>in</i>	Hospitais públicos, estabelecimentos prisionais, refeitórios	Agricultores familiares, povos e comunidades	Organizações constituídas predominantemente	20.000,00 por unidade familiar/ano e 6.000.000,00 por

	Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes)	<i>natura</i> e beneficiados, produzidos por agricultores ou suas organizações socioeconômicas rurais, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários da agricultura familiar como forma de assegurar o desenvolvimento rural sustentável, a promoção da segurança e da soberania alimentar e nutricional e o incremento à geração de trabalho e renda.	escolares, entre outros, garantindo alimentos de qualidade a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.	tradicionais e empreendimentos de economia solidária.	por mulheres, jovens, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas.	ano/órgão comprador.
Rio Grande do Sul	Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária (Compra Coletiva/RS)	Utilizar o poder das compras governamentais como elemento propulsor do desenvolvimento sustentável.	Abastecimento dos órgãos da administração direta e indireta.	Agricultores familiares, empreendimentos familiares rurais e empreendimentos econômicos solidários (EES).	Produção agroecológica, assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas, pescadores artesanais, remanescentes de quilombos, participantes do Programa da Agroindústria Familiar e do Programa de Extensão Cooperativa e da Economia Popular Solidária e empreendimentos da Economia Popular Solidária e da Agricultura Familiar.	10.000,00 por beneficiário por fornecedor/ano.
Rondônia	Programa Estadual de Aquisição de Alimentos	Incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, por povos e comunidades tradicionais; promover o	Rede socioassistencial, equipamentos de alimentação e nutrição.	Agricultor familiar, povos e comunidades	Projetos de venda que contemplem beneficiários de menor renda.	6.500,00 por unidade familiar/ano e 300.000,00 por organização/ ano.

	Rondônia (PAA Rondônia)	acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; promover a inclusão e econômica com sustentável no campo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar; promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos.		tradicionais e(ou) suas cooperativas.		
Roraima	Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Roraima (PAA Roraima)	Promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; promover a inclusão social no campo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar; promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída à alimentação escolar; e fortalecer redes de comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar e indígena.	Entidades socioassistenciais possuidoras de CNPJ, pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, previamente cadastradas, bem como a escolas da rede estadual de ensino.	Agricultores familiares indígenas, cooperativas e entidades beneficiadas do estado.	Organizações fornecedoras constituídas por mulheres, povos e comunidades tradicionais e por outros grupos específicos.	6.500,00 por unidade familiar/ano.
São Paulo	Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS)	Fomentar a organização e a modernização da produção e melhorar o escoamento dos produtos da agricultura familiar; estimular a produção da agricultura familiar, contribuindo para a prática de preços adequados e a ampliação do mercado de consumo; favorecer a aquisição dos produtos provenientes da agricultura familiar nas	Hospitais públicos, presídios, escolas públicas, instituições de amparo social e outras entidades.	Agricultores familiares, associações e cooperativas.	Sem previsão.	60.000,00 por ano/por agricultor.

		compras realizadas pelos órgãos públicos estaduais.				
--	--	---	--	--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos normativos consultados (2021).

4 ATORES SOCIAIS E A CIRCULAÇÃO DE IDEIAS

Neste capítulo, discute-se como se deu a participação dos atores sociais e seus interesses, na construção das experiências estaduais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar.¹⁴ Iniciando com um breve resgate histórico da formação dos movimentos sociais do campo, destacando os interesses e influências das organizações constituídas no Brasil e, posteriormente, discutindo como se deu a participação dos atores sociais na construção dos programas estaduais.

A questão da transferência e da difusão de políticas públicas também será debatida neste capítulo, à luz da literatura apresentada no primeiro capítulo e das experiências analisadas nos níveis subnacionais.

4.1 Os movimentos sociais do campo: breve resgate histórico

Segundo Gohn (2011, p. 13) “os movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar demandas”. Nesse processo, reúne pessoas para desenvolverem atividades de experimentação social, geradoras de criatividade e inovação socioculturais. A autora destaca a capacidade que os movimentos têm de influenciar a esfera política, realizar parcerias entre si e com a política, bem como a sua capacidade de construir modelos de inovações sociais.

No Brasil, os movimentos sociais ganharam relevância nas oposições aos regimes militares, na luta por direitos e pela redemocratização do país e na construção da Constituição Federal de 1988. No âmbito rural, a construção dos movimentos teve forte influência de organizações e entidades que estavam inseridas em um campo de disputa econômico-político, dos quais se destacam o Partido Comunista Brasileiro (PCB), as Ligas Camponesas e a Igreja Católica, sob o prisma da Teologia da Libertação.

Medeiros (1997) destaca que, até os anos 1940, as organizações do meio rural estavam restritas à defesa dos interesses de grandes ou, eventualmente, médios “fazendeiros” e que, só a partir desse período, o PCB começou a voltar a sua atuação, anteriormente restrita ao urbano, para o meio rural, buscando identificar e organizar o campesinato. O partido passou a atuar com a organização de “assalariados”, “posseiros” e “arrendatários” que resistiam às tentativas de

¹⁴ Para compreender o papel dos atores sociais, em termos metodológicos, baseia-se em entrevistas realizadas ao longo do processo de pesquisa que resultou no artigo, no prelo, “A politização da alimentação pública nos governos estaduais: uma análise dos programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar”, de autoria de Catia Grisa, Mário Lúcio Ávila e Rafael de Freitas Cabral (2021). Nos trechos em que há referência dos autores são, portanto, reflexões diretas presentes no artigo referenciado.

despejo das terras que ocupavam. Esse tipo de organização se deu através da constituição dos sindicatos de trabalhadores rurais. Entre as reivindicações dessas organizações, estavam a reforma agrária e melhores condições de vida no campo.

Segundo Favareto (2006), enquanto os trabalhadores do campo se reuniram na Europa em cooperativas, e, na maior parte da América Latina, a organização ocorreu por meio da associação aos movimentos camponeses ou frentes agrárias, no Brasil, os grupos sociais se associaram aos sindicatos. Com isso, os sindicatos não possuíam apenas o papel de luta e resistência, mas também possibilitaram a constituição de uma identidade social, os trabalhadores rurais, que não era percebida antes de sua criação.

Nas décadas seguintes, o papel da Igreja Católica para a organização de movimentos do campo, especialmente no Nordeste, se torna mais relevante. Alguns exemplos são os sindicatos de padres na Paraíba, que atuavam em certa oposição às Ligas Camponesas, apoiadas pelo PCB. Segundo Medeiros (1997), a Igreja Católica buscava se situar no campo de disputas políticas, que envolvia a criação e o controle dos sindicatos.

Dois referenciais eram bastante fortes nesse período. De um lado o tema da terra da reforma agrária, e de outro, começava a ganhar força, especialmente na região sul do país, demandas relacionadas à produção que tinham, como eixos, cooperativização, assistência técnica, preços e previdência social. Esse segundo referencial era representado principalmente pela Frente Agrária Gaúcha (MEDEIROS, 1997).

Em 1963, a Contag deu início à unificação dos sindicatos dos trabalhadores rurais e tornou-se uma referência nacional nas questões relacionadas à melhoria das condições de vida dos trabalhadores, desenvolvendo várias ações — tais como campanhas salariais, greve dos canavieiros na região Nordeste, apelo pela reforma agrária e melhores preços agrícolas —, reforçando, assim, a dimensão trabalho, da dominação e da exploração a que estavam submetidos nas suas reivindicações (MEDEIROS, 1997, 2001).

Na década seguinte, com a política econômica desenvolvimentista em curso no país e a adoção da modernização conservadora no campo, o processo de expulsão dos trabalhadores rurais para as cidades intensificou-se e, com isso, formou-se uma população pobre nas periferias e formação das favelas (MENEZES NETO, 2007). Esse segmento da população pauperizado deu início, em 1984, a um dos maiores movimentos sociais do campo da história, o MST.

Em reação ao processo de expulsão dos trabalhadores e sua pauperização nas cidades, a Igreja Católica, através das comunidades eclesiais de base e das pastorais rurais, deu início a uma forma alternativa de organização, esta, de caráter mais localizado, por meio de associações, para enfrentar os problemas dos trabalhadores rurais. Favareto (2006, p. 31) destaca que a

Teologia da Libertação da Igreja Católica “se tornou a responsável por uma politização e engajamentos dos agentes eclesiais”.

A criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) consolidou a ação da Igreja no rural, apoiando, assessorando e dinamizando os que trabalham em favor dos sem-terra. A CPT passou a estar presente nas áreas de conflitos, com os agentes pastorais, tornando-se, assim, parte das próprias comunidades em que atuavam (FAVARETO, 2006).

Para Menezes Neto (2007), a década de 1980 foi marcada pela reorganização popular da sociedade brasileira e a inserção de novos atores sociais. Entre eles, destaca-se a institucionalização do Partido dos Trabalhadores (PT), que tinha, em sua base, sindicalistas, intelectuais, militantes das esquerdas não vinculadas aos partidos comunistas e religiosos ligados à Teologia da Libertação. Para o autor, o MST se constituiu em um contexto de crescimento eleitoral do PT e do Partido Democrático Trabalhista (PDT), legalização dos partidos comunistas, engajamento das lutas sociais pelas igrejas, Diretas Já e campanha pela Constituinte.

O MST, considerado um dos maiores movimentos do campo da América Latina, assumiu diversas facetas ao longo dos anos 1980 e 1990. Na esfera produtiva, incentivou a constituição de cooperativas, apoiando a comercialização e a geração de renda dos produtores rurais; de outro lado, o movimento atuou na formação de lideranças, através da educação popular, abordando temas políticos e de educação formal, sob a perspectiva libertadora (MEDEIROS, 2001).

Nas décadas seguintes, os movimentos sociais do campo incorporam outras demandas, tais como segurança alimentar, gênero e questões ecológicas; além das questões já trabalhadas relativas a terra, reforma agrária, direitos trabalhistas, previdência social, comercialização, preços, crédito, seguro, discutidas nos congressos Grito da Terra da Contag no final da década de 1980. Esses novos temas passaram a fazer parte da pauta de reivindicações no processo de redemocratização e na construção da Constituição de 1988. Como já discutido em capítulos anteriores, a mobilização de diversos atores sociais permitiu o reconhecimento por parte do Estado da categoria social da agricultura familiar, bem como instituição de políticas públicas específicas para esse público, tais como o Pronaf, PAA e Pnae.

Feita essa breve contextualização dos movimentos sociais, na seção seguinte, busca-se apresentar como se deu a participação desses atores na construção das políticas estaduais de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

4.2 A participação dos atores sociais na construção dos programas estaduais

A construção de políticas estaduais contou com a participação de movimentos sociais do campo, sindicais, da agricultura familiar, da agroecologia, da segurança alimentar e nutricional e feministas, bem como gestores públicos e comunidade política. Em cada experiência, o envolvimento dos atores sociais seguiu uma configuração diferente, ora com forte protagonismo dos movimentos sociais, ora com domínio dos gestores públicos na discussão e desenho da ação pública. A inserção dos atores não é exclusiva a um tema ou algum espectro político. Na maior parte das experiências analisadas, verifica-se a circulação entre a administração pública e a sociedade civil.

Em que pese a configuração dos atores no processo de discussão e construção dos programas estaduais, Grisa, Ávila e Cabral (2021), em seu estudo sobre a politização da alimentação nos governos estaduais, identificaram três diferentes processos de construção da agenda pública: o ativismo institucional¹⁵ da burocracia de médio escalão e da burocracia de nível de rua; o ativismo alimentar¹⁶ dos movimentos sociais da agricultura familiar em politizar o tema, construir espaços institucionais e(ou) dialogar com gestores para a criação de políticas públicas; e o processo no qual houve trânsito de representantes dos movimentos sociais da agricultura familiar para os espaços políticos institucionais.

No primeiro processo, a iniciativa para a construção da agenda pública ocorreu, principalmente, a partir da atuação do gestor público. São representantes desse grupo o Distrito Federal e o estado de São Paulo. No caso do Distrito Federal, observa-se a circulação de gestores públicos que atuavam no governo federal durante a construção e a implementação inicial do PAA, que passaram atuar, posteriormente, no nível subnacional. A partir da entrevista com o gestor do Papa/DF na época, destaque-se que a sua experiência na gestão do PAA e de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional no Ministério de Desenvolvimento Social, aliada à sua atuação na Central de Abastecimento de Brasília e, posteriormente, na Emater-DF, favoreceram a construção do programa distrital, com fortes sinergias com o programa federal. A ideia, na criação do Papa/DF, nas palavras do gestor, foi amarrar o desenho da recente modalidade Compra Institucional, instituída em nível federal, com o percentual

¹⁵ Para a realização do estudo, os autores compreendem por ativismo institucional “a atuação militante de integrantes da burocracia governamental” (GRISA; ÁVILA; CABRAL, 2021, no prelo).

¹⁶ Do mesmo modo, os autores compreendem ativismo alimentar como “as ações e os discursos de atores e grupos sociais visando mudar o sistema alimentar na perspectiva de torná-lo mais democrático, sustentável e saudável, sendo que aqui, tal ativismo adentra a esfera do Estado e das políticas públicas” (PREISS 2017; PORTILHO, 2020 *apud* GRISA; ÁVILA; CABRAL, 2021, no prelo).

estabelecido de 30% no Pnae. A participação da sociedade civil ocorreu com a apresentação da proposta do programa ao Consea do Distrito Federal, que recebeu a proposta de modo positivo. Nesse sentido, a iniciativa de criar o programa não decorreu das reivindicações dos movimentos sociais, ou mesmo do Consea, surge dos próprios gestores públicos que militavam no tema da agricultura familiar e do abastecimento alimentar.

Em São Paulo, a atuação dos gestores públicos vinculados ao Instituto de Terras de São Paulo (Itesp) foi decisiva. Segundo um ator entrevistado, o programa nasceu da experiência dos gestores na implementação do programa federal que observaram os bons resultados junto aos assentados da reforma agrária e da janela de oportunidade (KINGDON, 2003) de implementar ação semelhante em nível estadual.

As duas experiências tiveram, como forte ideia, oportunizar a comercialização de produtos da agricultura familiar e garantir o abastecimento dos órgãos públicos estaduais.

Diferente do Distrito Federal, que tinha na sua equipe de criação gestores públicos com atuação em outros níveis de governo e do mesmo espectro político do governo federal, Partido dos Trabalhadores (PT), o estado de São Paulo possuía gestores sob a gestão de Geraldo Alckmin do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com experiência na execução da política federal. A partir da fala de um dos entrevistados, que atuaram na construção do PPAIS, é possível compreender o processo de construção e discussão da política no âmbito estadual.

Eu vejo o PPAIS, com resposta do governo estadual, que tentou elaborar um programa seguindo os passos do bem-sucedido PAA. O PAA tinha o potencial de garantir renda e estruturar uma rede de cooperativas.

O governo de São Paulo percebeu, até por concorrência política, mas também pelo acerto do corpo técnico, essa junção que tinha na fundação ITESP [...] o PPAIS é elaborado no órgão de terras do estado de São Paulo.

O programa não surgiu como uma demanda do governo para responder um problema de uma das suas bases, que foi o caso federal, então quando ele surge, quase como uma militância interna dos técnicos do ITESP que acreditam nesse tipo de política [...] os dirigentes da fundação ITESP perceberam que eles tinham um nicho aí [...] e acabou crescendo muito onde o ITESP conseguia atuar com muita força.

O governo Alckmin incorporou o PPAIS e ele virou a grande política de resposta para os assentamentos. (SERVIDOR DO ITESP, 2020).

Nesse sentido, embora a iniciativa da proposta tenha partido dos gestores públicos que militavam pela agricultura familiar no âmbito interno da administração pública estadual, a sua adesão pelo governador foi motivada pela concorrência política, entre a gestão do PT em âmbito

federal e a gestão do PSDB no estado. Esse embate pode ser percebido, inclusive, pelo teor da legislação do PPAIS, frente ao PAA Federal. Dentre as experiências estudadas, a legislação paulista é a que tem menos elementos em comum com o programa federal.

Entretanto, é importante observar que, embora os movimentos sociais não tenham atuado efetivamente na construção do programa, as reivindicações por ações que favorecessem a participação maciça da agricultura familiar alteraram o escopo e a forma de operacionalização do PPAIS. Entre as alterações observadas, estão: a comercialização de produtos por meio de cooperativas — até então, a aquisição de alimentos pelo governo estadual era restrita aos agricultores familiares —; a criação da modalidade do PPAIS Leite, em 2016; e a atualização dos valores pagos aos agricultores familiares. Para Neves Neto (2015), a pouca participação dos movimentos sociais, especialmente da agricultura familiar, na construção do programa está entre suas principais fragilidades. A construção de “cima para baixo” criou um programa engessado e bastante burocrático, que dificulta a participação dos agricultores familiares.

O segundo grupo é constituído pelas experiências com forte protagonismo dos movimentos sociais, que conseguiram pautar a discussão e inseri-la na agenda da política pública. Estão nesse grupo os estados do Ceará, do Maranhão, de Pernambuco e de Minas Gerais. Cabe salientar a importância dos Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional no processo de construção das propostas, considerando a sua capacidade institucional de reunir movimentos sociais do campo, da segurança alimentar e da agroecologia.

No Ceará, além da forte presença das entidades participantes do Consea estadual, outras organizações tiveram um papel importante para a instituição da política. Entre as organizações, destacam-se: a Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares no Estado do Ceará (Fetraece); o MST; a União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Estado do Ceará (Unicafes-CE); a Rede Cearense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Receater), que reúne um conjunto entidades de prestadoras de serviços de Ater; e a Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará (Aprece). É importante relatar que o governo instituiu um grupo de trabalho para discutir os elementos da política. Nesse sentido, depreende-se que a legislação foi construída em parceria com a sociedade civil:

foi uma lei que foi discutida com a sociedade. Nós colocamos o ponto de vista daquilo que nós achávamos [...] que é o melhor para os agricultores, que é o melhor para o Estado e o que é melhor para a comunidade. Não foi uma lei desenhada em um gabinete e foi passada para a sociedade. Não. Ela tem um olhar da sociedade, por isso que ela é importante, por isso que nós brigamos por ela. (ASSESSOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA FETRAECE, 2020).

Além dessas organizações, que estiveram presentes desde o início das discussões, outros atores se aproximaram no decorrer das atividades do grupo de trabalho, tais como: a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) e os movimentos sociais de povos e comunidades tradicionais. Semelhante à experiência do primeiro grupo, o objetivo era constituir uma política que pudesse apoiar a comercialização de produtos da agricultura familiar, que começava a sofrer com a redução dos recursos em nível federal, e o abastecimento dos órgãos públicos estaduais.

No Maranhão, participaram da construção do Programa de Compras da Agricultura Familiar (Procaf), as seguintes organizações: o MST; a Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras do Maranhão (Fetaema); o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB); a Rede de Agroecologia do Maranhão (Rama); Associação Agroecológica Tijupá; a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (Aconeruq); e outras organizações de povos e comunidades tradicionais que atuam no estado. Esses atores se articularam com o governo estadual com o intuito de garantir a comercialização de sua produção. É importante registrar aqui que o Procaf adquire apenas produtos de agricultores familiares organizados em associações ou cooperativas e possui uma estratégia específica para a aquisição de produtos oriundos de comunidades indígenas com a publicação de chamadas direcionadas para este público. A fala da Superintendente de Comercialização da Secretaria de Estado da Agricultura Familiar do Maranhão (SAF-MA) corrobora com essa afirmação:

A aproximação...foi demandada para o governo pelos próprios movimentos sociais, então essa interação do governo juntamente com os movimentos sociais: a FETAEMA, as quebradeiras de coco, as entidades que trabalham com quilombolas, junto com a Secretaria, ou seja, juntamente com o governo que atentou para que houvesse essa necessidade de criar esse programa [...] tentando comercializar os produtos da agricultura familiar, uma vez que a gente tem em mente é que a comercialização venha como um impulso para a produção, venha como uma alavanca da parte produtiva.

Já tinha o PAA, tinha umas iniciativas do PAA Compras Institucionais, do PNAE, então vamos fazer o programa do governo do Estado. (SUPERINTENDENTE DE COMERCIALIZAÇÃO DA SAF-MA, 2020).

Em Pernambuco, a sociedade civil constituiu um Comitê para discutir a proposta de política pública. Entre as organizações presentes estavam a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA); a Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras do estado de Pernambuco (Fetape); o MST; e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Além dessas organizações, o comitê contou com a participação de parlamentares que atuam no tema da agricultura familiar. Na experiência pernambucana, a assistência técnica pública representada

pelo Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA) desempenhou um importante papel, uma vez que conseguiu internalizar as demandas sociais e traduzi-las no Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (Peaaf):

A diretoria de extensão que coordenou e, também, com um Grupo de Trabalho dentro do Comitê do Campo ampliado até chegar na assembleia legislativa. Já chegou na assembleia legislativa um texto dialogado entre a sociedade civil e o governo, mas fácil de tramitar... já veio arredondado... já veio dialogado.

Nós levamos a provocar a Secretaria de Desenvolvimento Agrário, e nós começamos a discutir a necessidade de regulamentar o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos, pra que o Estado também pudesse ter sua linha de ação sem depender do aporte de recursos do governo federal. (DIRETOR DE EXTENSÃO RURAL DO IPA, 2020).

A queda dos recursos do programa de aquisição em nível federal reforçou a necessidade e urgência de criar uma estratégia própria de comercialização de produtos para a agricultura familiar. Nesse contexto, não se pode desconsiderar os efeitos da pandemia causado pelo vírus Covid-19. A limitação na circulação de pessoas, o fechamento de bares e restaurantes, a queda na demanda por alimentos dos órgãos públicos devido ao período reduzido de funcionamento também contribuíram para que a pauta ganhasse maior visibilidade e fosse inserida na agenda pública. Sobre a redução de recursos, o Diretor de Extensão do IPA afirma que

a sinalização do governo federal de redução de recursos do PAA, isso vem se dando desde 2016, 2017 [...] os estados terminaram por sofrer pressão das organizações locais, porque de certa forma, o PAA assegura um mercado [...]. Então, essa redução considerável do governo federal levou os estados a tomarem iniciativas próprias. (DIRETOR DE EXTENSÃO RURAL DO IPA, 2020).

Em Minas Gerais, os movimentos sociais relacionados ao campo da agroecologia desempenharam um papel bastante relevante. Em parceria com o MST, a Via Campesina, a Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras do estado de Minas Gerais (Fetaemg), e a Rede de Agricultura Urbana, o programa foi construído no interior do Consea-MG. Segundo um ator entrevistado, o bispo católico Dom Mauro Morelli também desempenhou um trabalho importante para a aprovação da Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAAFamiliar); devido ao seu prestígio junto ao governador do estado na época, Antonio Anastasia (PSDB), a proposta ganhou mais força no interior do governo.

Por fim, o último grupo contém as iniciativas estaduais cujas propostas nasceram de parlamentares que militavam nos movimentos sociais do campo. Tais atores atuaram como

mediadores, no sentido proposto por Muller (2003), trazendo as demandas vivenciadas pelos agricultores familiares e traduzindo-as em políticas públicas. É importante observar que essas iniciativas também foram amplamente discutidas com os movimentos sociais e gestores públicos, entretanto o papel desses atores permitiu mobilizar os espaços de poder, públicos e da sociedade civil.

O Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Rondônia – PAA Rondônia contou com a forte atuação do deputado estadual Lazinho da Fetagro (PT), que atuou no Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STIR), no município de Jarú (RO) e, posteriormente, na presidência da Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Rondônia (Fetagro).

No Rio Grande do Norte, o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes) foi proposto pela deputada estadual Isolda Dantas (PT), com atuação no campo da agricultura familiar e da autonomia das mulheres rurais e na administração federal entre 2010–2014. Embora a governadora do Rio Grande do Norte, Fátima Bezerra (PT), fosse do mesmo partido da parlamentar, foi necessária a mobilização de várias organizações da sociedade civil para reivindicar a aprovação do Pecafes na assembleia legislativa do estado. Segundo um ator entrevistado, a iniciativa contou com a mobilização de mais 500 pessoas que acompanharam a votação da proposta parlamentar.

Nas experiências rondoniense e potiguar, observa-se o que Hassentuefel *et al.* (2017) identificaram nos processos de transferência de políticas públicas, especialmente com relação aos atores que circulam em diferentes instituições e níveis políticos, praticando “jogos de níveis”, transitando sua atuação de gestores públicos, militantes políticos e políticos eleitos, bem como, por vezes, participando em mais de um grupo de interesse.

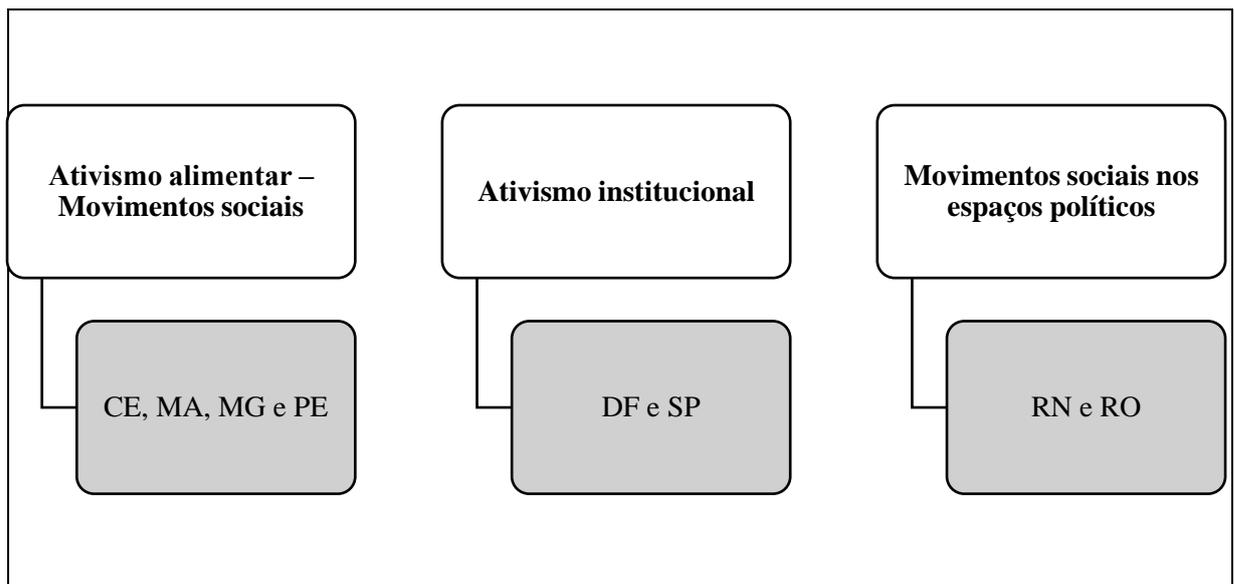
Com relação às ideias que influenciaram a construção das políticas públicas, observa-se que a busca pela garantia da comercialização dos produtos da agricultura familiar se tornou central nas reivindicações dos movimentos sociais e discussões travadas nos Conseas estaduais (GRISA; ÁVILA; CABRAL, 2021). Diferentemente do que ocorreu na construção do PAA federal, em que o tema da segurança alimentar e nutricional, o combate à fome e a distribuição de alimentos para a rede socioassistencial protagonizavam o debate, em nível estadual, a ideia era mitigar os efeitos causados pela redução de recursos da política federal ou ampliar os mercados institucionais para os agricultores familiares.

A institucionalização dessas ideias não ficou restrita a um único espectro político, ao contrário, observou-se que ela ocorreu em diferentes posicionamentos político-partidários. Entretanto, a linguagem dos instrumentos, o processo de construção e a gestão da política

variou, seja em função da força de mobilização dos movimentos sociais naqueles territórios, seja na configuração política presente no governo estadual.

Segundo Grisa, Ávila e Cabral (2021), o referencial observado nas experiências estaduais busca valorizar a agricultura familiar na produção de alimentos, garantir o abastecimento alimentar, a partir da organização dos territórios e das comunidades rurais, e promover a alimentação saudável com alimentos locais e vinculados à categoria social. Nesse sentido, observa-se que a organização dos agricultores em organizações econômicas e sociais, cooperativas e associações, respectivamente, é fomentada. Tal estratégia decorre da capacidade desse tipo de organizações de atender a demanda crescente dos órgãos públicos, bem como, incidir no desenvolvimento local nas comunidades em que estão inseridas.

Figura 3 – Diferentes processos de construção das iniciativas estaduais de aquisição de alimentos



Fonte: adaptado de Grisa, Ávila e Cabral (2021).

4.3 Circulação das ideias

Com o intuito de observar a circulação de ideias e o grau de transferência entre o programa federal e as iniciativas estaduais, retomar-se-á a discussão de elementos presentes nas legislações estaduais discutidas no capítulo anterior e apresentar-se-á algumas experiências derivadas dos programas estaduais de aquisição de alimentos.

Grosso modo, considerando a literatura que trata da transferência de política pública, observou-se a transferência de ideias, programas e alguns instrumentos institucionalizados em nível federal. Ocorreu o que Berson e Jordan (2011) denominaram de *hard transfer*, na medida em que os programas estaduais de aquisição de alimentos adotaram vários elementos do PAA federal, inclusive sob o estímulo de lei que instituiu a modalidade Compra Institucional, como será discutido adiante. Mas, como alerta Dolowitz e Marsh (2000), o processo de transferência é complexo e heterogêneo, e, portanto, é de se esperar que esse processo tenha ocorrido de diferentes maneiras e por atores sociais diversos.

Entre esses elementos transferidos do PAA federal estão as modalidades: Compra com Doação Simultânea; Formação de Estoques; Compra Direta; Incentivo ao Consumo de Leite; Compra Institucional; e Aquisição de Sementes. Por outro lado, as políticas e programas estaduais preveem a operacionalização das seguintes modalidades: Compra com Doação Simultânea; Formação de Estoques; Compra Direta; Leite; Compra Institucional (compra indireta, compra direta); Aquisição de Sementes; e Aquisição de Matrizes Animais, vaca leiteira e cabra leiteira.

As modalidades Compra com Doação Simultânea, Compra Institucional e Incentivo ao Consumo de Leite são as mais presentes entre as experiências estudadas. A institucionalização dessas modalidades resulta do conhecimento que esses entes federados possuem na implementação das políticas federais. Seria, assim, *lesson drawing* (STONE, 2001), ou seja, são lições aprendidas tanto do processo de operacionalização da política, com relação aos processos administrativos, mas também dos benefícios gerados junto ao público beneficiado e à economia local. Entretanto, é possível também observar que os entes federados não ficaram restritos ao estabelecido em nível federal. Nesse sentido, houve inovação na proposição de novas modalidades, tais como a Compra Institucional, por meio da compra indireta, e Aquisição de Matrizes de Animais.

Ainda sobre as modalidades dos programas, não se pode desconsiderar a instituição da Lei nº 12.512, de outubro de 2011, que instituiu a modalidade Compra Institucional em âmbito federal, ao mesmo tempo que autorizou os poderes executivos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal a adquirirem alimentos da agricultura familiar e seus empreendimentos, sem a necessidade de realização de processo licitatório convencional, permitindo, assim, a utilização da chamada pública, nos moldes já utilizados pelos governos subnacionais na operacionalização do PAA e do Pnae. Esse instrumento produziu efeitos (LASCOUMES; GALÈS, 2012) dando respaldo jurídico aos gestores públicos locais em produzir normativos semelhantes, ao mesmo

tempo que apresentou um campo de possibilidades reais para reivindicações futuras dos movimentos sociais em seus territórios.

Com relação ao apoio à agroecologia e à produção orgânica, em nível federal, há diversos instrumentos de política agrícola que tratam do tema. A Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020, do MEC/FNDE, que dispõe sobre o Pnae, autoriza as entidades executoras do programa a acrescentar aos preços de produtos agroecológicos ou orgânicos até 30% em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais. A promoção de sistemas sustentáveis de base agroecológica e orgânica estão entre as principais diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Esta última, prevê, em seu Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (2016–2019), a garantia, até 2019, de pelo menos 5% dos recursos aplicados anualmente pelo PAA para aquisições de alimentos orgânicos, da sociobiodiversidade e de base agroecológica. No PAA, a questão do fomento e dos preços diferenciados para a produção agroecológica e orgânica apareceu em 2011, para a modalidade Compra Institucional, possibilitando o acréscimo de 30% frente aos produtos convencionais. No ano seguinte, o Grupo Gestor tratou dessa questão autorizando o acréscimo, desde que não seja possível a realização de pesquisa de preços para esses produtos. Em 2013, o governo federal previu a possibilidade de se ampliar os limites por agricultor familiar, vinculado a cooperativas ou associações, que fornecessem produtos exclusivamente orgânicos, agroecológicos ou da sociobiodiversidade; entretanto, em 2017, essa condição foi retirada.

As experiências estaduais seguem formato semelhante ao observado em nível federal. Há estados que preveem o fomento à produção agroecológica e orgânica sem a possibilidade de diferenciação de preços, e outros vão além, indicando a possibilidade de adquirir sementes crioulas e pagamentos adicionais para produtos com certificados.¹⁷

A inserção do tema da agroecologia e da produção orgânica está intimamente relacionado com os públicos apoiados em cada programa. Nesse sentido, as chamadas públicas que priorizam indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais tendem a selecionar fornecedores cujos produtos sejam produzidos de forma agroecológica.

¹⁷ A legislação vigente sobre a agricultura orgânica, prevê três mecanismos de controle de qualidade: o controle social para a venda direta (sem certificação); e o Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica (com certificação). A certificação pode ocorrer por meio de certificadoras, que concedem a Certificação por Auditoria, ou pelos Sistemas Participativos de Garantia (SPG), a partir da constituição de uma pessoa jurídica, os Organismos Participativos de Avaliação de Conformidade (Opac). A certificação de produtos agroecológicos, normalmente, ocorre pelo SPG, a partir dos Opacs.

Nesse contexto, torna-se importante mencionar a influência das Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica (Peapo). No estudo sobre a construção das Peapos, Guéneau *et al.* (2019) mapearam 11 iniciativas estaduais, sendo que oito já possuíam legislação aprovada nas suas respectivas assembleias e sancionadas pelo governo estadual. Segundo o estudo,

Vários instrumentos promovem a comercialização via criação de feiras específicas para facilitar a inserção dos produtos agroecológicos em mercados. Existem, ainda, os programas de compras públicas (merenda escolar, por exemplo), a valorização dos produtos com desenvolvimento de selos e informações ao consumidor, a promoção de “rodadas de negócios”.

[...] existem vários instrumentos implementados contribuindo para institucionalizar a agroecologia a nível estadual, como os programas de capacitação de agricultores e de educação nas escolas rurais, as **compras públicas** para produtos agroecológicos e o apoio às feiras agroecológicas (GUÉNEAU *et al.*, 2019, p. 19-20, grifo nosso).

Nesse sentido, os autores destacam a importância da intersectorialidade nas ações governamentais para permitir a ampliação dos produtos agroecológicos nas compras públicas, na preservação ambiental e na geração de renda de agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais.

De modo semelhante ao apoio à agroecologia e à produção orgânica, o estímulo à participação de mulheres também está presente das experiências estaduais. Como já discutido em capítulo anterior, é inegável a influência da Resolução nº 44/2011, do Grupo Gestor do PAA, nas políticas e programas estaduais. Nesse contexto, não se pode atribuir apenas ao Grupo Gestor a publicação desse normativo, ele resulta de intensos debates e reivindicações presentes no âmbito das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e das reuniões do Consea (GRISA; ZIMMERMANN, 2015). Considerando que esses espaços são compostos por atores sociais que também atuam em âmbito local, não é de se estranhar que, nas políticas estaduais, esse tema também esteja presente.

Entretanto, esse tema não é homogêneo em todas as experiências. Nos entes federados onde o movimento feminista está mais organizado, e com inserção nos fóruns e arenas de construção de políticas públicas (FOUILLEUX, 2011), o tema ganhou maior relevância. A participação de mulheres rurais não fica restrita ao fornecimento de alimentos, vai além, participando da gestão e do controle social dos programas.

Com relação à gestão e ao controle social dos programas, verifica-se um avanço quando comparado com o PAA federal. No âmbito federal, o PAA possui o espaço (deliberativo) institucional de normatização e definições de formas de operacionalização, o seu Grupo Gestor,

que é composto apenas por membros da administração pública. Embora o Grupo Gestor do programa tenha constituído um Comitê Consultivo¹⁸ paritário composto por representantes da administração pública e de entidades que militam nos temas da agricultura familiar, segurança alimentar e nutricional e agroecologia, esse espaço tem caráter apenas de assessoramento e acompanhamento das atividades do grupo.

Na maior parte dos estados pesquisados, a sociedade civil está presente nos grupos gestores, responsáveis pela definição de normas de operacionalização do programa. Nesta pesquisa, não se acompanhou as reuniões ou deliberações desses espaços para verificar se os interesses desses grupos estão sendo refletidos nos normativos expedidos. De todo modo, é provável que a inserção desses atores em espaços institucionalizados aumente o potencial de suas demandas serem atendidas pelo governo, se comparado às configurações em que a sociedade civil não atua na normatização da política.

Em todos os estados pesquisados, foi possível verificar a importância de normativos instituídos em nível nacional, tais como: a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais; a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Além dessas políticas, em alguns estados há referência direta ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), ao PAA e ao Pnae, demonstrando, assim, a influência que essas ações federais têm na constituição de seus respectivos programas.

Verificam-se também outros elementos também nos programas estaduais, que são identificados no PAA, tais como: utilização da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) para identificação dos agricultores e agricultoras familiares fornecedores;¹⁹ e utilização de valores máximos pagos aos participantes do programa, mesmo que tenha certa variação.

A circulação horizontal entre os estados também foi observada. O diálogo entre gestores públicos, movimentos sociais e parlamentares militantes auxiliou na construção de programas semelhantes. Para exemplificar, no Ceará, um representante do movimento da agricultura familiar no estado afirma:

Nós pegamos um exemplo de uma lei que existia na Bahia e de uma minuta do Piauí e adaptamos pra cá. Nós vimos a discussão em outros estados, vimos

¹⁸ Assim como ocorreu com o Condraf e Consea, o Comitê Consultivo vinculado ao Grupo Gestor do PAA foi extinto pela Lei nº 13.844/2019.

¹⁹ Com exceção dos empreendimentos da economia solidária, cuja identificação é feita por cadastro estadual, tendo em vista a desarticulação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, em âmbito federal, e da Declaração de Conformidade ao Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (DCONP), que habilita o agricultor para participar do PPAIS.

que tinha a política nacional, então, por que nós não temos também uma estadual? (ASSESSOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA FETRACE, 2020).

No mesmo sentido, o entrevistado aponta para a potencial que os movimentos sociais, com atuação nacional, têm de realizar um debate interno sobre as experiências vivenciadas em diversos territórios, ao mesmo tempo que podem se apoiar na construção de propostas e articular por novas políticas para a agricultura familiar.

Nós estamos ligados a uma confederação nacional, chamada Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar no Brasil) e lá, temos um coletivo, são várias secretarias que tem dentro da Contag e lá é que nem a federação, cada diretor cuida de setor. Então lá, o setor chamado setor de política agrícola, e nós juntamos...a Contag junta...vez por outra, as vezes...duas vezes por mês...agora na pandemia nós estamos trabalhando mais que o normal, porque antigamente nós íamos todos para Brasília, e isso gerava custos, agora é mais barato...que é tudo através de *live* e a gente tem conseguido juntar uma vez por semana, então a gente se junta e discute tudo. Lá a gente tem colocado a problemática de todos os estados, a gente percebe que tem estado bem avançado, tem estado um pouco mais atrasado, estado bem dinâmico, e a gente acaba trocando várias ideias e informações e a gente vai disseminando conhecimento. (ASSESSOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA FETRACE, 2020).

Entre as experiências analisadas, a maior parte tem a participação de movimentos sociais organizados em todo o território nacional. Evidentemente, os movimentos têm uma configuração diferente em cada território de atuação, pois a sua capacidade de mobilização e inserção nas arenas e nos fóruns de produção de ideias vai depender do contexto histórico, político e social vivenciado. Entretanto não se pode desconsiderar o histórico e a capacidade de influenciar o Estado que sindicatos, federações e confederações de trabalhadores, agricultores e agricultoras, o MST e militantes da agroecologia e da segurança alimentar possuem para a construção de políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Como visto no início deste capítulo, foi a partir da atuação local que essas organizações conseguiram pautar políticas nacionais mais abrangentes. Esse fluxo de ideias, no âmbito dos movimentos, tem o potencial não só de criar estratégias nos níveis subnacionais, mas também, a partir das experiências locais, reivindicar e qualificar as já existentes em nível federal.

Mas não é só entre os movimentos sociais que há fluxo de ideias. No âmbito estatal, os gestores também se comunicam, seja para inspiração, seja para validação de suas propostas frente ao público a ser beneficiado. Em Pernambuco, observou-se que os gestores públicos utilizaram a base do Pecafes-RN para construir o próprio programa. Segundo um ator entrevistado, além da Pecafes-RN possuir finalidades e objetivos semelhantes ao que se queria construir em Pernambuco, a construção do programa potiguar contou com forte participação

dos movimentos sociais do campo e, portanto, estariam validados pela sociedade civil. Nas palavras do entrevistado:

Bom, nós nos espelhamos muito na experiência do Rio Grande do Norte, eles conseguiram fazer esse processo antes.

Um elemento importante é que a comissão da agricultura da Alepe [...] promoveu [...] uma audiência pública para discutir esse projeto de Lei Estadual e trouxe a experiência do Rio Grande do Norte para ser debatida.

Os movimentos [...] se sentiram muito representados com a proposta do Rio Grande do Norte, como no Rio Grande do Norte ela [legislação] passa por diálogo forte com os movimentos das representatividades, quando chega aqui... olha essa proposta que, digamos que... que os movimentos... A apresentação do Rio Grande do Norte na audiência pública da ALEPE foi muito bem aceita. (DIRETOR DE EXTENSÃO RURAL DO IPA, 2020).

Sem dúvida, a receptividade da proposta pernambucana, construída a partir da experiência potiguar, se deu pela similaridade dos interesses e dos atores sociais envolvidos. De todo modo, o fluxo de ideias percorreu outros territórios. Para exemplificar, na próxima subseção discutir-se-ão, brevemente, algumas experiências municipais que foram constituídas a partir dos programas estaduais analisados.

4.3.1 Fluxo de ideias para outros territórios

De modo a ampliar o debate sobre a circulação da política de aquisição de alimentos, já tratadas neste capítulo, nesta seção, apresentam-se outros arranjos que vêm se formando entre diversos níveis de governo. A ideia é mostrar alguns que estão sendo influenciados pela emergência de programas estaduais de aquisição de alimentos, mas também estimular o debate em nível acadêmico, apontando novas agendas de pesquisa.

No estado de São Paulo, onde foi constituído, em 2011, o PPAIS, observa-se a criação, em diversos municípios, de Programas Municipais de Interesse Social (PMAIS),^{20, 21} cujos objetivos são fomentar a organização e a modernização da produção e melhorar o escoamento dos produtos da agricultura familiar; estimular a produção da agricultura familiar, contribuindo para a prática de preços adequados e ampliação do mercado de consumo; favorecer

²⁰ Os dados dos municípios que instituíram PMAIS foram obtidos a partir de consulta ao Mapa de Municípios Agroecológicos e Políticas de Futuro, disponível no sítio <https://agroecologiaemrede.org.br/>.

²¹ Tendo em vista a limitação de escopo desta dissertação, a análise das experiências municipais paulistas se restringiu à análise dos normativos que instituíram o programa. Não houve verificação sobre o *status* de funcionamento ou do caminho percorrido até a instituição do programa municipal.

primeiramente a aquisição dos produtos provenientes de cooperativas, associações, grupos informais e agricultores individuais nas compras realizadas pelos órgãos públicos municipais.

Instituídos, principalmente, no ano de 2013, os programas municipais paulistas guardam grande similaridade com o programa estadual, conforme pode ser verificado no quadro a seguir.

Quadro 6 – Exemplos de Programas Municipais de Aquisição de Alimentos – São Paulo

Ano ⁽¹⁾	Município/UF	Prefeito (Partido Político) – coligação ⁽²⁾	Grau de transferência – PPAIS ²²
2011	Ribeirão Grande/SP	Eliana dos Santos Silva (PMDB) — eleita pela coligação PMDB/PSB/PSDB .	Programa instituído anterior ao PPAIS.
2012	Adamantina/SP	Ivo Francisco dos Santos Junior (PSDB) — eleito pela coligação PP/PSDB .	Cópia.
2013	Promissão/SP	Hamilton Luís Foz (PT) — eleito pela coligação PRB/PT/PSL/PSC/PPS/PSD/PCdoB/PTdoB .	Cópia.
2013	Barretos/SP	Guilherme Henrique de Àvila (PSDB) — eleito pela coligação PR/PSDC/PSB/PSDB .	Cópia.
2013	Araraquara/SP	Marcelo Fortes Barbieri (PMDB) — eleito pela coligação PMDB/PV/PRB/PSDB/DEM/PP/PPS/PSL/PTC/PDT/PTdoB/PCdoB/PPL .	Cópia — exceto por redefinir o percentual de aquisição.
2014	Itapeva/SP	José Roberto Comeron (PMDB) — eleito pela coligação PT/PMDB/PRP/PSD .	Hibridação.
2015	Bauru/SP	Rodrigo Antônio de Agostinho Mendonça (PMDB) — eleito pela coligação PRB/PP/PDT/PT/PTB/PMDB/PSC/PR/PPS/PSDC/PHS/PSB/PRP/PPL/PCdoB .	Cópia — exceto por apresentar priorização de grupos e redefinir o percentual de aquisição.

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

⁽¹⁾ Refere-se ao ano de publicação da Lei que instituiu o programa.

⁽²⁾ Informações obtidas na Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade).

Analisando as experiências municipais, a partir do modelo proposto por Dolowitz e Marsh (1996), com exceção dos programas instituídos em Ribeirão Grande e Itapeva, todos os demais – Adamantina, Araraquara, Barretos, Bauru e Promissão – são cópias do PPAIS, com mínimas alterações, tais como: redefinição de público prioritário e percentual de aquisição. Entretanto modalidades, governança, público e destinação dos produtos adquiridos são os mesmos.

O PMAIS – Adamantina surgiu da experiência na implementação do PAA, do Pnae e da articulação com organizações sociais da agricultura familiar. Segundo Veloso (2017, p. 8) o

²² No capítulo 1, encontram-se descritas as proposições teóricas de Dolowitz e Marsh (1996) a respeito dos fluxos de transferência de políticas públicas.

município “foi uma das primeiras localidades no país que criou um programa de compra da agricultura familiar, em âmbito municipal”.

Em Itapeva, o PMAIS apresenta diferenças significativas com relação às experiências municipais e ao próprio estado de São Paulo. Ao analisar a lei que instituiu o programa, observa-se forte preocupação com os temas agroecologia, povos e comunidades tradicionais e gestão participativa, com o envolvimento do Conselho Municipal de Alimentação e Segurança Alimentar e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Itapeva.

Em seu estudo sobre as respostas dos municípios paulistas frente à pandemia, no campo da segurança alimentar e nutricional, Borsatto *et al.* (2020) observam os municípios de Capão Bonito, Itapeva e Ribeirão Grande. Os autores identificaram que o município de Ribeirão Grande também instituiu a sua política de aquisição de alimentos, denominada Programa Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Segundo o estudo, “havia uma intenção deliberada de aproveitar o lastro legado pela participação da prefeitura e das entidades da agricultura familiar no programa federal de 2008 até aquele momento” (BORSATTO *et al.*, 2020, p. 175).

É importante observar que o programa instituído de Ribeirão Grande nasceu de uma necessidade de compensar os efeitos da queda de recursos transferidos ao município pela União. O programa municipal foi interrompido diversas vezes e retomado quando o repasse de recursos federais foi restabelecido. Atualmente, o programa está em funcionamento com o intuito de mitigar os efeitos da pandemia (BORSATTO *et al.*, 2020).

A configuração política nos municípios listados não parece ser determinante, carecendo assim, de estudos mais aprofundados para a compreensão da influência dos movimentos sociais, gestores públicos e da comunidade política ao longo do processo de construção dos programas.

Quanto à circulação de ideias institucionalizadas entre estados, observou-se, por exemplo, entre Rio Grande do Norte e Pernambuco. Entretanto, a experiência potiguar também tem inspirado outros entes a instituírem/proporem suas próprias iniciativas. É o caso do município de Guamaré, que instituiu, no final de 2019, o Programa Municipal de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Promcapes). Ao analisar a lei e o decreto que estabelecem o modo de operacionalização da política, o tratamento dado à agroecologia, à participação de mulheres e à forma de governança e controle social, são os mesmos identificados no Pecafes. O programa municipal faz algumas adaptações em relação à iniciativa estadual, contudo é evidente a emulação (DOLOWITZ; MARSH, 1996) com o programa estadual. Entre as diferenças observadas estão as referências ao Pnae, com os critérios

de priorização das propostas de venda, e o Comitê da Política, que, embora também seja paritário, não é composto pelas respectivas organizações locais representadas no Pecafes.

Com relação ao processo de construção, registre-se que não foi a mera institucionalização do programa estadual que resultou na criação do Promcafes. Foi a partir da mobilização de movimentos sociais da agricultura familiar que influenciaram a comunidade política a inserir o tema da comercialização e do abastecimento alimentar na agenda municipal. Nas palavras de um ator — da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Rio Grande do Norte (FETARN) — entrevistado:

Um reflexo do PECAFES [...] já temos algumas prefeituras, que eu me recordo agora, uma prefeitura que já aprovou Lei municipal de criação do programa de aquisição de alimentos do município e nós estamos dialogando com outras prefeituras na perspectiva de fazer o mesmo, ou seja, para fortalecer a venda da produção dos produtos da agricultura familiar localmente. Porque a gente entende na federação que são propostas que vão ajudar, inclusive não fazer disputa com o PECAFES, mas pelo contrário, pode chegar às vezes onde o estado não tem perna pra chegar [...] pra sair da caixinha do Pnae. (ASSESSOR DE POLÍTICA AGRÍCOLA DA FETARN, 2020).

O entrevistado adiciona que essas estratégias municipais podem estimular o cooperativismo e o associativismo, tendo em vista a possibilidade de empreendimentos com menor escala de produção, que não teriam condições de atender a demanda de uma chamada pública em nível estadual, fornecerem sua produção ao município. A prefeitura, por sua vez, não ficaria restrita à aquisição de produtos da agricultura familiar no Pnae, mas em toda a demanda de alimentos na área de saúde, assistência social etc.

O estímulo à criação de programas municipais, no estado, também conta com o apoio da Secretaria de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (Sedraf), segundo entrevista com o secretário, responsável pela pasta:

A partir de agora, a gente vai ter uma estratégia [...] de influenciar para que as prefeituras qualifiquem o Pnae e instituem seu programa específico para compra [...]

Nós vamos realizar um grande encontro envolvendo todos os secretários de agricultura do Rio Grande do Norte e, nesse encontro com os secretários, nós vamos fazer uma estratégia de visibilização e socialização das políticas do governo do estado, dentre elas o Pecafes. (SECRETÁRIO DA SEDRAF, 2020).

Embora o Pecaferes não tenha uma estratégia descentralizada para a sua operacionalização, o governo estadual está estruturando uma ação na qual os municípios poderão receber apoio técnico e digital²³ para a criação de seus próprios programas.

Sob essa perspectiva de compartilhar experiências, foi constituído o Consórcio Nordeste, que é o “primeiro do Brasil entre estados federados, não incluindo entes municipais e federal. Trata-se de alternativa de negociação e decisão coletiva compartilhada sobre o futuro comum desses entes federativos” (CLEMENTINO, 2019, p. 168). Além dessas características, a autora destaca o alinhamento político entre os entes federados, em contraposição ao governo federal, e a capacidade de compartilhamento de ferramentas de gestão, de projetos e de ideias.

Nesse contexto, o Consórcio Nordeste instituiu, em meados de 2020, o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE), cujo objetivo é “fortalecer e expandir a agricultura familiar, assegurar segurança alimentar, combater a pobreza o desenvolvimento sustentável e solidário em nível regional” (CONSÓRCIO NORDESTE, 2020). Entre os eixos de atuação, o programa trabalhará com a aquisição de alimentos saudáveis, por meio da articulação das compras públicas estaduais, a partir do Sistema de Informações Regional da Agricultura Familiar (Siraf).²⁴

O programa de Compras Governamentais Potiguar também foi referência para a construção da estratégia PAS/NE, conforme um ator entrevistado:

Eu me sinto muito otimista em relação a isso, mas principalmente...essas iniciativas, elas estão sendo coordenadas, e meio que articuladas pelo Fórum Nordeste de Gestores e Gestoras da Agricultura Familiar. Então, isso é uma ação articulada dos estados do nordeste e o Fórum de Gestores tem levado essa pauta para o Fórum de Governadores, Consórcio Nordeste. Nós estamos avançando na iniciativa, também, na perspectiva do Rio Grande do Norte de criar uma plataforma de cadastro e identificação de produtos da agricultura familiar do nordeste. E a ideia é que esses programas, apesar de serem legislações estaduais, mas que cada vez mais eles estejam dialogados em uma dinâmica regional. Essas iniciativas estaduais se somam a uma iniciativa maior, que é o Programa de Alimentação Saudável do Nordeste. (DIRETOR DE EXTENSÃO RURAL DO IPA, 2020).

É importante destacar que o Consórcio Nordeste tem, na sua gestão, gestores e gestoras que atuaram na implementação dos programas federais ao longo do mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva (2003--2010) e Dilma Vana Rousseff (2011--8/2016). Essa circulação

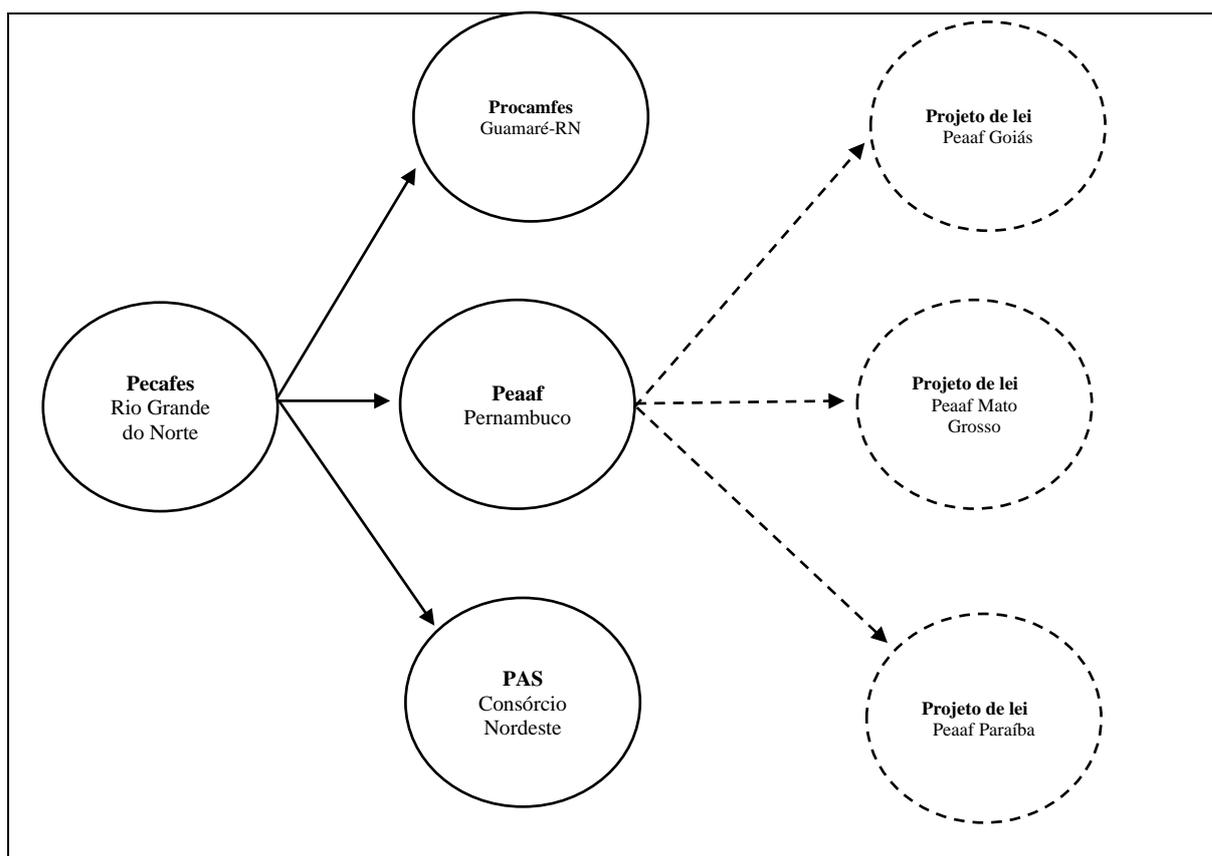
²³ O Pecaferes tem como um de seus instrumentos para viabilizar a comercialização de produtos o Portal Pecaferes, nos qual os agricultores familiares e seus empreendimentos podem cadastrar a sua oferta de alimentos para orientar a elaboração das chamadas públicas.

²⁴ Semelhante ao Portal Pecaferes, o Siraf será uma plataforma regional que irá sistematizar a oferta de produtos da agricultura familiar na região Nordeste. O sistema está em desenvolvimento pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (MACHADO, 2020).

de pessoas, ou “jogos de dois níveis”, mencionado por Hassentuefel *et al.* (2017), também é um elemento importante para compreender o processo de construção dessas políticas.

Finalmente, há diversas propostas de programas de compras governamentais da agricultura familiar em discussão que foram baseadas na experiência do Peaaf de Pernambuco, que, por sua vez, utilizou a base do Pecafes/RN. Tais iniciativas encontram-se em discussão em suas respectivas assembleias legislativas e, portanto, não se entrará em detalhes, pois há possibilidade de alterações na redação dos normativos. De todo modo, vale o registro que os estados de Goiás, de Mato Grosso, da Paraíba e do Pará são governados por políticos de espectros diversos, com movimentos sociais e características socioeconômicas distintas, o que torna a análise dessas experiências bastante importante.

Figura 4 – Fluxo de criação de programas de comercialização, a partir da experiência potiguar



Fonte: elaborado pelo autor (2021).

A figura anterior faz uma representação da influência do Pecafes/RN na criação de programas de comercialização em outros territórios, a partir dos relatos junto aos entrevistados e da análise dos normativos consultados. Em comum, as experiências procedidas possuem

como diretrizes o apoio à agroecologia, o fomento à participação de mulheres, jovens e comunidades tradicionais, a participação da economia solidária como fornecedora de alimentos e a gestão participativa paritária. É importante destacar que a modalidade adotada pelo Rio Grande do Norte, a compra indireta operacionalizada por meio da chamada paralela, também foi incorporada à experiência pernambucana e está presente nos projetos de lei em discussão nos estados de Goiás, de Mato Grosso e da Paraíba.

No caso do PAS/NE, a política prevê a articulação com os programas estaduais de compras de alimentos da agricultura familiar da região, a utilização de ferramentas que oportunize a aquisição dos alimentos, a exemplo do Portal de Compras do Pecafoes/RN, além de ter, por objetivo, a segurança alimentar e o desenvolvimento solidário, tão presentes na experiência potiguar.

Considerando a configuração do Pecafoes/RN e a importância dele na construção de iniciativas em diversos níveis de governo, discutir-se-á o programa com maior profundidade no intuito de compreender como ocorreu o processo de criação e o debate e a institucionalização de ideias, a partir do referencial proposto por Fouilleux (2011).

5 IDEIAS E ATORES SOCIAIS: A EXPERIÊNCIA POTIGUAR

As experiências estaduais guardam significativa heterogeneidades entre si e refletem a conformação das ideias e dos atores sociais. Contudo quais foram essas ideias e os atores sociais que estiveram presentes na discussão do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes) no estado do Rio Grande do Norte, como ocorreu o processo de debate, construção e institucionalização do programa e quem foram os porta-vozes desse processo? Essas são perguntas que este capítulo pretende responder.

O capítulo está dividido em três grandes seções. A primeira apresenta as principais características da agricultura familiar no estado, descrevendo o acesso às políticas públicas, especialmente as relacionadas aos mercados institucionais. Na segunda seção, a finalidade é apresentar as principais características do Pecafes, dando ênfase à articulação do programa frente às demais estratégias governamentais desenvolvidas pelo estado. Nessa seção, será possível verificar o lugar que o programa de comercialização ocupa na estratégia de fortalecimento da agricultura familiar e suas organizações econômicas. A terceira seção traz a discussão dos fóruns e o papel dos porta-vozes e encerra com as alterações da política em curso. Nessa seção, a intenção é discutir, a partir da perspectiva construída por Fouilleux (2011), como ocorreu o processo de construção das ideias que posteriormente foram institucionalizadas no Pecafes. Ao longo do processo, destacaram-se as falas dos entrevistados de modo a resgatar a história vivenciada pelos atores sociais, as tensões, os conflitos e os acordos realizados para a institucionalização da ação pública.

5.1 A agricultura familiar no Rio Grande do Norte

A região Nordeste possui a maior proporção de agricultores familiares do país. Segundo dados disponibilizados pela Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), a região detém 67% do total das Declarações de Aptidão (DAP) ao Pronaf. Dentre as DAPs jurídicas fornecidas a cooperativas, associações e empreendimentos rurais, a região possui 49,7% do total, com destaque ao estado da Bahia, que, sozinho, é responsável por 23% de todo o país e, na região, é responsável por metade dos empreendimentos da agricultura familiar. É importante registrar que a maior parte dos empreendimentos da região é formada por associações rurais, que

cumprem o papel de organização social dos agricultores, mas, também, viabilizam a comercialização de seus produtos nos mercados institucionais e privados.

O estado do Rio Grande do Norte ocupa uma área territorial de 52.810 km², dividida em 167 municípios. Grande parte de seu território está inserida na região semiárida, onde os solos férteis são limitados e “as chuvas são irregulares ou, quando normais, as médias de precipitação são baixas, tornando a água um bem natural escasso” (FELIPE; CARVALHO; ROCHA, 2006, p. 63).

Segundo dados do Censo Agropecuário 2017, o estado do Rio Grande do Norte possui 63.452 estabelecimentos agropecuários, sendo 50.680, ou 79,9%, da agricultura familiar e 12.772, ou 20,1%, não enquadrados como da agricultura familiar. Em termos de área, os estabelecimentos da agricultura familiar ocupam 946.510 hectares, ou 34,8%, e os demais estabelecimentos ocupam 1.776.638 hectares, representando 65,2% do total das áreas ocupadas (IBGE, 2019). Aquino *et al.* (2020), ao observarem a questão da distribuição da posse de terra no estado, afirmam que o tamanho médio das propriedades dos agricultores familiares é de 19 hectares, enquanto o tamanho médio dos estabelecimentos não familiares ou patronais é de 139 hectares de terra. Por outro lado, a agricultura familiar é responsável por ocupar pessoal quase três vezes a mais que a agricultura familiar. Enquanto a agricultura patronal é responsável por ocupar 68.880 pessoas, 32,3%, a agricultura familiar é responsável pela ocupação de 145.003 pessoas, ou 67,8%, nos estabelecimentos agropecuários.

A maior parte dos estabelecimentos agropecuários dos agricultores familiares são de propriedade dos próprios agricultores (72,5% do total), entretanto ainda há um percentual significativo de agricultores familiares que ainda não possuem a posse de suas propriedades e acessam a terra por meio de arrendamento (2%), parceria (3,5%) e ocupação (1,4%) ou eram assentados sem titulação definitiva de seus lotes (14,9%) e produtores sem área (0,8%). Esses dados revelam a estrutura fundiária do estado, que resulta de um longo período histórico de atuação das oligarquias regionais e da formação da sociedade local (IBGE, 2019).

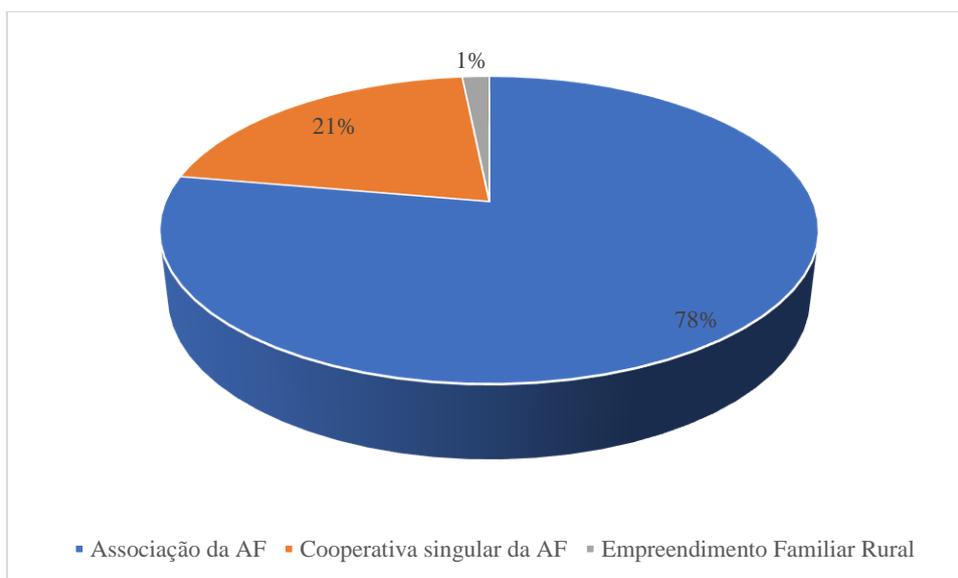
Com relação à organização social e econômica dos agricultores familiares no estado, o Censo Agropecuário apontou que apenas 1,8% dos entrevistados estão associados às cooperativas, por outro lado, os sindicatos de classe têm forte participação (45,9%), seguido de associações de moradores (14%) e associações de produtores rurais (8,9%). Registre-se que 29,4% dos agricultores familiares afirmaram que não tinham vínculo com nenhuma organização social. Segundo o *Anuário do Cooperativismo Brasileiro*,²⁵ o estado possui no

²⁵ A publicação apresenta dados apenas das cooperativas (familiares e não familiares) registradas na Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Além da OCB, as cooperativas da agricultura familiar se associam a outras

ramo agropecuário 43 cooperativas, cujo quadro social alcança 3.543 produtores rurais (OCB, 2019).

Considerando apenas as organizações que possuem DAP jurídica,²⁶ o estado possui 127 empreendimentos rurais, sendo 98 associações, 27 cooperativas e dois empreendimentos familiares rurais. Entre as 27 cooperativas, apenas uma é considerada central, e possui, em sua base, nove cooperativas singulares. A distribuição das DAP jurídicas no estado pode ser observada no gráfico 1, a seguir, no qual é possível observar que mais de 2/3 das organizações são constituídas como associações. Esses dados ilustram o processo de formação socioeconômico instituído no estado, que ainda delega às associações o papel de organização social de comunidades e a comercialização dos produtos de seus associados, em desacordo com o código civil, que define as cooperativas como a personalidade jurídica mais adequada para a comercialização de produtos, seja no nível local, com a venda direta, seja nos mercados institucionais, varejistas ou mesmo internacional.

Gráfico 1 – Distribuição de DAP jurídicas no Rio Grande do Norte



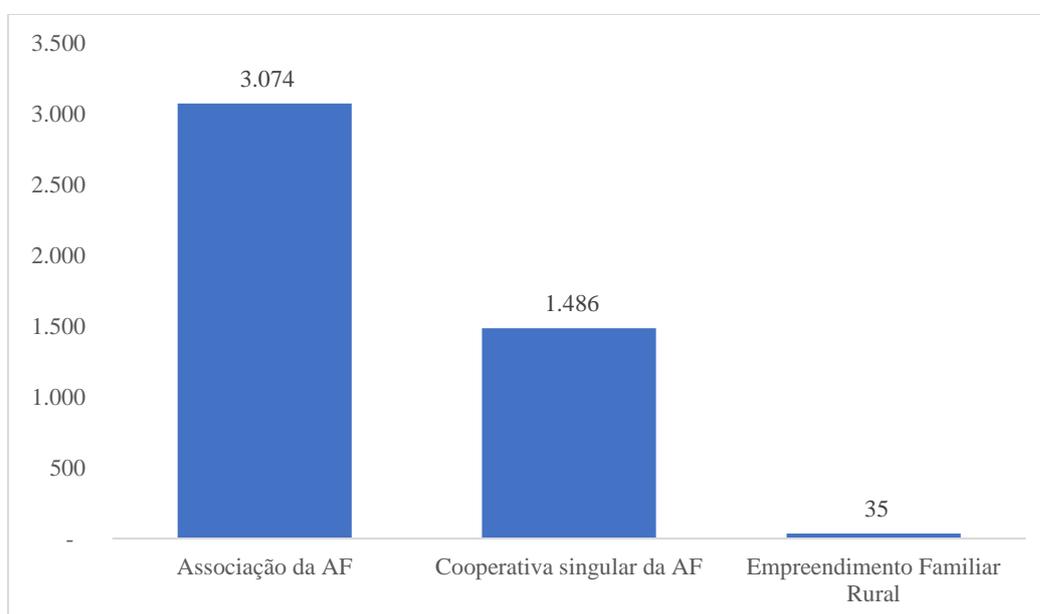
Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (out. 2020).

entidades representativas do cooperativismo, tais como: União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária (Conbrab) e Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (Unisol).

²⁶ A DAP jurídica é um instrumento de identificação fornecido aos empreendimentos da agricultura familiar, cujo quadro social tenha mais da metade de agricultores familiares. Ao longo dos anos, o percentual mínimo para a concessão da DAP jurídica foi sendo flexibilizado (de 80% a 50%+1). Esse instrumento é a porta de entrada para acesso a diversas políticas públicas, entre elas, o Crédito Rural, Pnae e PAA.

No estado, além do maior número de associações, estas reúnem a maior parte dos agricultores familiares que estão organizados sob a forma jurídica. Dos agricultores familiares organizados, 66% estão associados em associações, 32% compõem o quadro social de cooperativas e 2% estão organizados sob a forma de empreendimento familiar rural, conforme pode ser observado no gráfico a seguir. É importante ressaltar que os agricultores podem estar presentes em mais de um tipo de organização, considerando que a Constituição Federal garante a qualquer cidadão a livre associação.

Gráfico 2 – Número de associados vinculados aos empreendimentos da agricultura familiar com DAP jurídica, no Rio Grande do Norte



Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (out. 2020).

Com relação aos programas federais de compras públicas de alimentos da agricultura familiar, a tabela 1, a seguir, apresenta o nível de execução entre o período de 2011 a 2019. Sobre o Pnae, a média de execução do programa ainda se encontra abaixo do previsto em lei, ou seja, de utilização de 30% dos recursos transferidos do FNDE para a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Quando se analisa a execução do programa por município, observa-se que a maior parte deles ainda não cumprem o determinado em lei, mesmo após mais de 10 anos da exigência legal. Mesmo com o desempenho abaixo do esperado, o Pnae se manteve como um programa de relevância, com execução anual por volta dos R\$ 14 milhões.

No entanto o PAA seguiu caminho contrário. Tendo seu ápice de execução entre os anos de 2011 e 2013, o programa sofreu com cortes orçamentários conforme já mencionados em capítulos anteriores, o que resultou, também, em queda na execução no estado do Rio Grande

do Norte. Para exemplificar, a queda na execução do PAA operacionalizado pela Conab foi de mais de 2.000% ao longo do período de 2011 e 2019. O movimento de contração orçamentária também foi identificado no repasse do governo federal ao estado e aos municípios potiguares.

Tabela 1 – Execução dos programas de compras públicas federais no Rio Grande do Norte (2011–2019)

Ano	Pnae			PAA (R\$) ⁽¹⁾		
	Média estadual (%)	Nº de Município (30%)	Valor (R\$) – AF	Municipal	Estadual	Conab
2011	14,44	25/167 (14,97%)	8.057.619,63	221.961,62	3.417.643,14	17.353.029,43
2012	17,80	18/167 (10,77%)	10.519.707,81	574.945,03	1.690.735,29	21.183.644,21
2013	21,28	35/167 (20,95%)	13.772.040,58	2.280,00	12.100.184,97	5.336.036,47
2014	21,62	43/167 (25,74%)	13.591.750,61	-	1.481.214,28	801.588,61
2015	20,35	32/167 (19,16%)	14.120.090,18	207.568,71	⁽²⁾	2.366.972,73
2016	21,80	29/167 (17,36%)	13.556.082,91	⁽²⁾	⁽²⁾	4.105.084,63
2017	22,03	33/167 (19,76%)	13.941.661,07	⁽²⁾	⁽²⁾	2.950.633,49
2018	⁽³⁾	⁽³⁾	⁽³⁾	⁽²⁾	⁽²⁾	1.733.072,00
2019	⁽³⁾	⁽³⁾	⁽³⁾	⁽²⁾	⁽²⁾	788.851,00

Fonte: elaborada pelo autor a partir de FNDE (2020), Ministério da Cidadania (2020) e Conab (2020).

Notas:

⁽¹⁾ Foram considerados apenas os recursos oriundos do Ministério da Cidadania, na modalidade Compra com Doação Simultânea.

⁽²⁾ Dado não informado na plataforma do Ministério da Cidadania.

⁽³⁾ Informação não disponível na plataforma do FNDE.

Na modalidade Compra Institucional do PAA, única modalidade em que não há transferência de recursos para estado e municípios, o governo federal adquiriu, desde o início da modalidade, R\$ 7.757.760,30, para atender demandas das forças armadas e de instituições de ensino superior federais, conforme dados fornecidos pela SAF (2020).

No âmbito do Pecafes, o estado executou, em 2020, um volume significativo de recursos, superando o histórico de execução do governo federal da modalidade Compra Institucional. Conforme dados obtidos na página oficial da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (Sedraf), o estado adquiriu um montante superior a R\$ 13 milhões, que representam mais de 2.130 toneladas de produtos de 6 mil agricultores e agricultoras familiares de todas as regiões do estado. A maior parte desses recursos, R\$ 10 milhões, foi destinada à compra de *kits* de alimentos para serem distribuídos a rede estadual de ensino; as demais compras foram destinadas à distribuição de cestas para comunidades quilombolas, a partir de uma estratégia articulada entre órgãos do governo e a distribuição de cestas básicas para a população em vulnerabilidade social, como forma de enfrentamento aos efeitos da pandemia do novo coronavírus (ASCOM/RN, 2020).

5.2 A articulação entre políticas públicas para as compras governamentais

Além da criação do Pecafes, observa-se que o governo do Rio Grande do Norte criou uma série de programas e estratégias de apoio a cooperativas, associações e empreendimentos da economia solidária no intuito de ampliar a comercialização de seus produtos nos mercados institucionais e nos circuitos curtos de comercialização.

No âmbito dos mercados institucionais,²⁷ há diversas áreas no governo que se utilizam do Pecafes para adquirir seus alimentos e desenvolver seus programas de segurança alimentar, por exemplo:

- a) Sistema prisional — são adquiridas refeições de grandes empresas, existe a expectativa de que a agricultura familiar participe por meio da chamada paralela ou compra indireta.
- b) Educação — os recursos transferidos pelo governo geral e municípios são suplementares, ou seja, os demais entes da Federação também são responsáveis por aportar recursos para operacionalizar o Pnae. Segundo informações dos atores entrevistados, a aquisição desses alimentos também é feita de forma terceirizada. Desse modo, a agricultura familiar deverá participar de forma indireta.
- c) Saúde — a rede hospitalar do estado também é um grande demandante de alimentos. Nesse caso, segundo relato dos entrevistados, a compra dos alimentos se dá de forma direta. A agricultura familiar deverá participar das chamadas públicas de forma direta.
- d) Assistência social — a pasta de assistência social do estado tem uma série de ações de segurança alimentar que demandam grande quantidade de alimentos. Entre essas ações, estão a distribuição de cestas básicas, o Café Cidadão,²⁸ o Restaurante Popular²⁹ e a Sopa Cidadã.³⁰

²⁷ No âmbito federal, existia a expectativa que o sistema prisional fosse o grande demandante de gêneros alimentícios e, portanto, grande comprador da agricultura familiar. Essa expectativa não se confirmou, uma vez que as compras do sistema prisional, assim como nos estados, são terceirizadas. A legislação federal não prevê a compra indireta, o que dificulta acessar o sistema prisional. Os maiores demandantes de produtos, na modalidade Compra Institucional, no nível federal, são as forças armadas e as instituições federais de ensino.

²⁸ É um programa de segurança alimentar que oferece café da manhã, ao custo de R\$ 0,50, para trabalhadores, donas de casa, pessoas em situação de rua e famílias em situação de vulnerabilidade social. O programa é desenvolvido com recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza, em 36 municípios potiguares.

²⁹ É um programa de segurança alimentar que oferece almoço, ao custo de R\$ 1,00, para trabalhadores, donas de casa, pessoas em situação de rua e famílias em situação de vulnerabilidade social. O programa é desenvolvido com recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza, em 34 municípios potiguares.

³⁰ É um programa de segurança alimentar que oferece à populações de baixa renda refeições do tipo sopa, produzidas no próprio local de distribuição, utilizando alimentos *in natura* e de origem orgânica, ao custo de R\$ 0,50, para trabalhadores, donas de casa, pessoas em situação de rua e famílias em situação de vulnerabilidade social. O programa é desenvolvido com recursos oriundos do Fundo de Combate à Pobreza, em oito municípios potiguares.

Além da demanda de secretarias específicas, a administração estadual demanda alimentos de uso diário, tais como café, açúcar, chá, por exemplo, que poderão ser adquiridos utilizando a legislação do Pecafes.

Para atender a grande demanda de alimentos da agricultura familiar e da economia solidária, o estado do Rio Grande do Norte montou uma estratégia, com a criação de diversos programas, na qual o Pecafes tem um papel central. Essa afirmação é corroborada com a afirmação de um ator entrevistado:

Todos os outros programas, eles têm que ter um diálogo com o Pecafes, porque o Pecafes é central, é estruturante. É estruturante de uma versão de como dinamizar uma economia do estado e como dinamizar a economia no meio rural, para o crescimento do cooperativismo, para que literalmente os recursos circulem mais e melhor dentro do próprio estado. (I01 TecGov).

Observa-se que os gestores públicos têm expectativas que o Pecafes obtenha resultados semelhantes aos observados por Fornazier (2014) e Raiher, Higachi e Carmo (2017) na análise do efeito do Pnae em municípios com baixa dinamização econômica que obtiveram melhores seus indicadores de desenvolvimento social e econômico.

Um dos programas instituídos pelo governo estadual é o Programa para o Fortalecimento da Assistência Técnica e Extensão Rural, ou simplesmente, Mais Ater. Segundo informações obtidas na página oficial da Sedraf, o programa visa ampliar o número de agricultores e agricultoras familiares com acompanhamento técnico, sistemático e continuado, seguindo os princípios da agroecologia e da convivência com o semiárido, com foco da produção e comercialização de alimentos saudáveis.

Embora o Mais Ater seja um programa voltado, sobretudo, a qualificação de agricultores e agricultoras individuais, para qualificar o seu processo produtivo, é possível observar, nas chamadas públicas, até então, publicadas pelo estado, a centralidade do Pecafes nos documentos, o qual é citado por diversas vezes e, até mesmo, no seu objeto de contratação. As chamadas preveem atividades coletivas para orientação aos agricultores e agricultoras sobre o funcionamento do Pecafes, além do pagamento às entidades de Ater contratadas de bonificações quando da inserção de família no Pecafes. Segundo relato de um dos entrevistados, são priorizadas as famílias cujo potencial seja maior de comercializar a sua produção no programa de compras governamentais do estado:

Qual é a prioridade do Mais Ater [...] as famílias que esteja no Pecafes ou que tenham potencial para ser incluído no Pecafes. O Pecafes é quem norteia todo o nosso programa de Ater. (I01 FCPol).

O movimento [MST] participa nesta questão da organização das famílias, na organização das cooperativas. Como esse programa vai chegar às famílias? Como a gente consegue organizar? Como o movimento pode contribuir com essa organização? Pensar na Ater agroecológica...pensar na Ater mulher...esse leque de ação tá dentro do programa Pecafes. (I02 Faf).

É importante registrar que a assistência técnica pública tem um papel bastante relevante na execução do Pecafes, tendo em vista que a operacionalização do programa prevê a utilização do Portal Pecafes, que consiste em uma plataforma de cadastro de oferta de alimentos da agricultura familiar do estado. Os dados são validados pela Emater do estado e, após esse processo, os agricultores familiares e seus empreendimentos estão aptos a participar do programa.

Outro programa constituído em articulação com o Pecafes é Programa Estadual de Fortalecimento do Cooperativismo e Associativismo Solidário da Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (Cooperafes). Instituído em dezembro de 2019, o programa tem por objetivo apoiar o cooperativismo e associativismo da agricultura familiar e da economia solidária por meio da oferta de ações de assistência técnica e de apoio a qualificação de processos de gestão, produção, comercialização e organização social. Segundo relato de um dos entrevistados, o Cooperafes se articula ao Pecafes no seguinte intuito:

O cooperativismo tem um papel muito estratégico para viabilizar o Pecafes [...] existe programas complementares, o Cooperafes é uma política pública, instituída pelo governo do estado [...] para viabilizar a operacionalização do Pecafes. Qual o papel do Cooperafes? É apoiar para que as cooperativas da agricultura familiar – nós temos 28 cooperativas aqui – possam qualificar a sua atuação dentro do Pecafes [...] dar suporte operacional, logístico, técnico para que as cooperativas possam se qualificarem. (I01 FCPol).

O desafio é [...] fortalecer a organização das cooperativas, garantir que mais trabalhadores e trabalhadoras tenham acesso a essa política [...] garantir que essas pessoas tenham assistência técnica. (I02 Faf).

Diferentemente do Pecafes, o Cooperafes parece ser destinado apenas aos empreendimentos da agricultura familiar formalmente constituídos e portadores de DAP jurídica. A centralidade da Sedraf na implementação do programa é aparente. Não consta, no

decreto de instituição da política, referência às demais secretarias³¹ que também atuam com empreendimentos, por exemplo, a Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (Sethas), que atua com os empreendimentos da economia solidária.

Mesmo com a centralidade da Sedraf na execução do Cooperafes, a participação das organizações representativas da agricultura familiar e do cooperativismo está presente, embora com menor número de participantes quando comparado ao Pecafes.

Em articulação com o Cooperafes, o governo instituiu o Programa de Microcrédito para a Agricultura Familiar, intitulado CredMais. O programa é operacionalizado por meio de uma parceria entre a Sedraf, a Emater-RN e a Agência de Fomento do Rio Grande do Norte (AGN). Podem participar do CredMais agricultores e agricultoras familiares associadas às cooperativas e associações cadastradas no Portal do Pecafes e que estejam fornecendo aos programas de compras institucionais (estadual e federal).

A relação com o Pecafes pode ser verificada com a própria descrição do programa de microcrédito e corroborada com a fala de um ator entrevistado: o “CredMais que é um Programa de micro crédito específico do governo do estado para as famílias, a prioridade, famílias de cooperativas. Por que cooperativas? Porque cooperativas fornecem para o Pecafes” (I01 FCPol).

O programa CredMais tem diversas linhas de financiamento, conforme detalhado a seguir:

- a) Cred Mulher — linha de crédito para investimento e custeio visando apoiar os processos de produção, beneficiamento e comercialização através da dinâmica e protagonismo das mulheres;
- b) Cred Agroecologia — linha de crédito para investimento e custeio que busca fortalecer as famílias que produzem alimentos saudáveis em base agroecológica;
- c) Cred Cooperafes — linha de crédito para investimento e custeio que busca fomentar a produção, o beneficiamento e a modernização das atividades agropecuárias desenvolvidas por famílias inseridas em cooperativas e associações da agricultura familiar;
- d) Cred Mais Mercados — linha de crédito para capital de giro visando apoiar as famílias que comercializam sua produção em feiras e mercados locais.

³¹ No texto do decreto que institui o Cooperafes, há a previsão de atuação com a Secretaria de Estado da Tributação, com vistas a revisão, avaliação e reformulação das condições tributárias para fomentar e ampliar o acesso das cooperativas e associações ao mercado.

São financiados projetos de custeio até R\$ 3 mil e de investimento até R\$ 5 mil, com taxas de juros que variam entre 1,5% e 1,7% ao mês, com rebate de 100% para pagamento realizados sem atraso. A AGN solicita como garantia a apresentação de aval de terceiros ou aval solidário para operações feitas em grupo. Embora os prazos e taxas de juros não sejam tão atrativos quanto os operados pelo governo federal, por meio do Pronaf, o programa CredMais visa apoiar, principalmente, as cooperativas e associações a formarem seu capital de giro e comercializarem seus produtos.

Mais dois programas foram instituídos em articulação ao Pecafes, o Programa Estadual de Apoio aos Circuitos Curtos de Comercialização da Agricultura Familiar, que apoia a estruturação de espaços de comercialização e promove a participação de cooperativas e associações de feiras, proporcionado a aproximação de consumidor aos agricultores familiares. Segundo fala de um ator entrevistado: “As ferramentas que a gente criou para a gestão do Pecafes nos orienta para todas as políticas da Secretaria” (I01 TecGov).

Grosso modo, a possibilidade de ter o mapeamento de todos os empreendimentos da agricultura familiar com informações sobre escala e sazonalidade de produção permitirá ao governo a construção de estratégias mais focalizadas às demandas de comercialização desses empreendimentos.

Por fim, destaca-se a criação do Programa Estadual de Sementes Crioulas, que é implementado pela Sedraf, pela Emater e pela Conab, com o apoio da ASA Potiguar. O governo adquire, por meio do Pecafes, sementes crioulas de cooperativas, associações e demais organizações da agricultura familiar com DAP jurídica e, posteriormente, distribui estas para agricultores familiares. Essa ação busca garantir a produção de alimentos adaptáveis ao território e contribuir para a segurança alimentar e nutricional e a preservação de hábitos alimentares vinculados às tradições sociais e culturais dos povos residentes nos territórios.

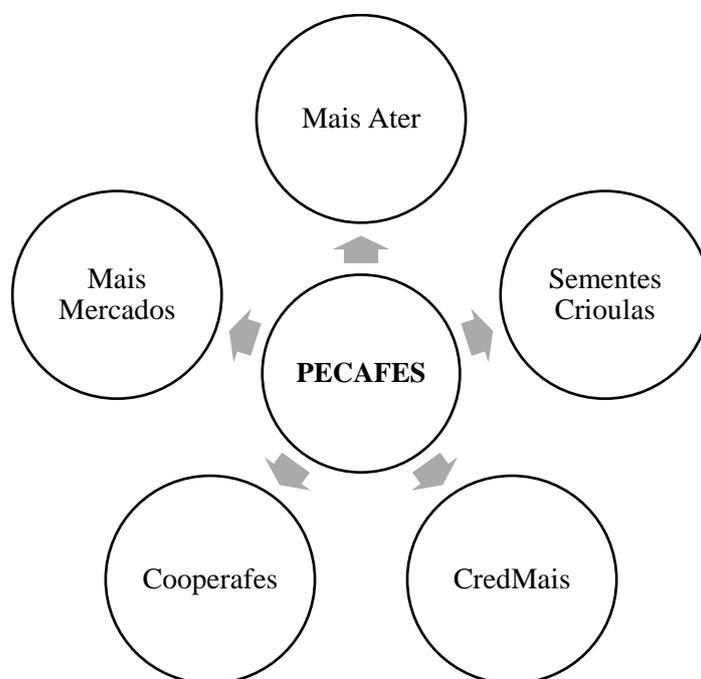
A centralidade do Pecafes para o Programa de Sementes é observada pelo relato do ator entrevistado:

O programa de sementes crioulas, a gente considera como um componente da Pecafes, dentro da estratégia de compras governamentais da agricultura familiar. A gente tem no Pecafes uma centralidade, o grande carro chefe da agricultura familiar no Rio Grande do Norte é o Pecafes [...] nós construímos de programas de apoio e suporte para que o Pecafes se efetive. (I01 FCPol).

O programa será novamente abordado neste capítulo considerando que as ideias e atores sociais envolvidos na sua construção também contribuíram para o surgimento do Pecafes.

A figura 5, a seguir, apresenta os diversos programas instituídos pelo governo potiguar que se valem das ferramentas de gestão instituídas pelo Pecafes, especialmente o Portal Pecafes, e dos instrumentos de aquisição de alimentos, possibilitando integrar bases de dados, observar os gargalos enfrentados e desenhar estratégias para superá-los. Tais políticas são recentes no arcabouço institucional do estado e, portanto, ainda carecem de acompanhamento da recepção destas pelas elites administrativas (FOUILLEUX, 2011), do corpo técnico responsável pela operacionalização e do acesso do público beneficiário previsto.

Figura 5 – Programas articulados ao Pecafes



Fonte: elaborado pelo autor (2021).

5.3 Fóruns de produção de ideias

A perspectiva analítica proposta por Fouilleux (2011) busca compreender o caminho percorrido para a construção das ideias que são institucionalizadas em políticas públicas. E, nesse processo, é fundamental observar a interação entre os atores sociais, o processo de discussão e eventuais disputas por um referencial central que irá ser recepcionado e decodificado pelo governo até se tornar uma política pública pública.

Retornando brevemente a discussão apresentada no capítulo 1, essa perspectiva prevê dois tipos de fóruns: o fórum de produção de ideias e o fórum de comunidades de política pública. No primeiro, as ideias são produzidas a partir de interesses, identidades, relações de

poder e instituições. O fórum de comunidades de política pública é o espaço no qual as ideias predominantes, ou referencial central, são instituídas em instrumentos e políticas públicas. A partir de sua institucionalização, estas repercutem nos fóruns de produção de ideias, influenciando, novamente, o debate no âmbito dos fóruns, causando, assim, um *feedback* institucional (GRISA, 2012). Nesse sentido, as políticas públicas são instrumentos sociotécnicos, refletem as relações de poder e os interesses dos atores sociais e, portanto, não são neutras, produzindo efeitos sobre as relações sociais entre o poder público e os beneficiários da política pública (LASCOUMES; GALÈS, 2012).

Grisa (2012) adverte que os atores sociais podem estar presentes em mais de um fórum de produção de ideias:

É importante ressaltar que muitos atores sociais podem participar concomitantemente de mais de um fórum de produção de ideias. Essa circulação dos atores e de ideias entre os fóruns pode ser justamente um dos fatores explicativos da hegemonia de certas ideias e a sua institucionalização em políticas públicas: as mesmas ideias são defendidas em espaços diferentes, favorecendo para que se tornem dominantes. Contudo, como aludido acima, é importante considerar que cada fórum de produção de ideias é regulado por interesses e instituições distintas, o que faz com que, embora um ator participe ao mesmo tempo de mais de um fórum, a expressão de suas ideias pode diferenciar-se dependendo do local onde ele se encontra. (GRISA, 2012, p. 60).

Considerando os relatos dos entrevistados, foi possível identificar a existências de cinco fóruns de produção de ideias (ver figura a seguir):

- a) Fórum de comunicação política — compreende o grupo político-partidário que atuou na discussão e na articulação para a criação do Pecafes. O objetivo desse grupo foi imprimir uma identidade política ao programa, em contraposição à retórica utilizada no governo federal.
- b) Fórum da agricultura familiar — representa os movimentos sociais e as organizações que atuam no campo da agricultura familiar. Estão articulados em movimentos sindicais, como a Federação dos Agricultores Familiares do Rio Grande do Norte (Fetraf/RN) e a FETARN, representações de cooperativas, como a Unicafes, e movimento social do campo, como o MST.
- c) Fórum da agroecologia — compreende organizações e movimentos sociais que atuam com a produção agroecológica e a convivência com o semiárido. Tem como organização central a ASA.

5.3.1 Fórum da comunicação política

Segundo Fouilleux (2011, p. 95) o fórum político tem o papel de produzir o discurso que poderá ser utilizado ao longo do processo de construção de ideias. A autora destaca que a “habilidade de convencer, o carisma, a capacidade de promover coligações políticas e/ou derrotar o oponente e de desenvolver *discursos* no sentido de um determinado projeto de sociedade” são as características que mais contam.

No Rio Grande do Norte, o referido fórum teve um papel fundamental na construção do Pecaferes, seja na construção de alianças entre os movimentos sociais ou na experiência exitosa de articulação entre os parlamentares de diferentes espectros políticos.

Um elemento importante para compreender a configuração política e a interlocução com os movimentos sociais no estado foi a eleição, em 2019, de Fátima Bezerra, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Interrompendo as sucessivas vitórias de partidos conservadores, no que ficou conhecido como “surra de saias” (CARTA CAPITAL, 2018), Fátima Bezerra³² trouxe consigo sua longa experiência política e seu histórico de militância nos movimentos sociais (MOURA; SILVA JUNIOR; KNOX, 2020).

Com a eleição da governadora, alguns representantes dos movimentos sociais passaram a compor o quadro da burocracia institucional (SILVA JUNIOR; NASCIMENTO; MOURA, 2020), esse processo é denominado na literatura como ativismo institucional (CAYRES, 2017). Tal fenômeno foi observado pela chegada de Lula à presidência, em 2003, com a incorporação de representantes de movimentos sociais no âmbito governamental, nas políticas ligadas ao desenvolvimento agrário, à segurança pública e ao urbano (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), bem como no estado do Rio Grande do Sul, quando do trânsito de militantes da economia solidária para ocupar posições no governo (SILVA; OLIVEIRA, 2011).

Contudo Cayres (2017) observa que não é o mero trânsito dos movimentos sociais para a esfera governamental que constitui o ativismo institucional, outras dimensões precisam ser observadas, tais como: a *dimensão do projeto político*, que se refere ao conjunto de crenças, interesses e concepções que orientam a ação pública; a *dimensão partidária*, que se refere à formação do quadro de gestores, como estratégia de favorecer aliados dentro do Estado e implementar o projeto político; e a *dimensão temporal*, que se refere ao período que esses atores atuam no âmbito do Estado, a partir do projeto político-partidário. É importante observar que,

³² Fátima Bezerra foi deputada estadual entre 1995 e 2002, deputada federal entre 2003 e 2015 e senadora entre 2015 e 2018, ambos pelo estado do Rio Grande do Norte.

mesmo que as dimensões estejam articuladas, é necessário reconhecer as lutas internas pelo poder, bem como a heterogeneidade entre os sujeitos.

Com relação ao Pecaferes, a importância da eleição da governadora se expressa pela fala dos entrevistados:

O fator central dessa lei foi a emergência do governo popular da Professora Fátima Bezerra, em qualquer outro contexto, isso não aconteceria. E por que tão rápido? É porque justamente nós tínhamos a experiência acumulada a partir da execução do Pnae e PAA. (I01 FCPol).

Um dos elementos era a preocupação, porque tanto o Pnae como o PAA, eles tornaram a agricultura familiar uma estratégia em ascensão, de possibilidade econômica. Quando a gente entra num cenário, inclusive o governo do estado é contrário a política nacional, ele é uma oposição declarada, é necessário que a gente construa instrumentos próprios [...]. Como é que a gente garante para àquele público que a gente já trabalhava antes se ser governo no estado [...] diante desse contexto de adversidade, de ruptura das políticas nacionais. (I02 TecGov).

Essa lei, na verdade, ela foi construída a partir de toda uma experiência que se tinha no governo Lula e Dilma, a partir da criação da execução do Pnae e do PAA. A concepção dessa lei bebe na fonte das compras governamentais nos governos Lula e Dilma. Eu considero o Pecaferes como um avanço, um passo à frente no que diz respeito às compras institucionais no Brasil, porque traz um conjunto de elementos novos e inovadores nessa questão. (I01 FCPol).

As falas dos atores entrevistados revelam dois aspectos. A importância do conhecimento das políticas federais de aquisição de alimentos — PAA e Pnae — a partir da execução dos programas em nível estadual, permitindo, assim, o reconhecimento dos benefícios gerados para o desenvolvimento econômico; ao mesmo tempo que o novo governo eleito tinha a necessidade de desenvolver políticas públicas que imprimisse uma identidade política, ou “instrumentos próprios”, em contraposição ao governo federal. Esses aspectos possibilitaram a abertura da “janela de oportunidades” (KINGDON, 2006) para que os movimentos sociais pudessem levar as suas pautas ao estado.

Mesmo ao longo do processo de campanha, consta, no plano de governo da então candidata ao governo, a intenção de “Criar um Programa Estadual de Compras Governamentais, direcionado para a aquisição de produtos da agricultura familiar, priorizando o fornecimento do Programa do Leite e a rede de Restaurantes Populares” (PLANO DE GOVERNO, 2018). A intenção da candidata se relaciona com a fala de um ator entrevistado ao afirmar que o Pecaferes é criado a partir do “próprio desejo da governadora — essa era uma agenda política do governo do estado — e era um desejo dos movimentos sociais” (I01 FSan).

No âmbito interno do executivo, assim que a governadora tomou posse, realizou uma reforma administrativa reestruturando o desenho institucional do estado. Entre as alterações, destaca-se a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (Sedraf), a partir da extinção da Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e de Apoio à Reforma Agrária (Seara). Na fala dos movimentos da agricultura familiar, a criação da Sedraf foi uma das primeiras conquistas, abrindo espaços para outros projetos, como, por exemplo, o Pecafes. Segundo Moura, Silva Junior e Knox (2020), a inclusão do termo “agricultura familiar” no nome da secretaria de estado tem uma natureza simbólica, indicando a relevância desse segmento nas ações públicas do estado daí pra frente.

A criação da Sedraf trouxe consigo um grupo de sujeitos oriundos dos movimentos sociais da agricultura familiar, da agroecologia, da economia solidária e do feminismo, que atuaram na construção da proposta do projeto de lei e na articulação entre o Executivo, Legislativo e os próprios movimentos, reforçando, assim, o ativismo institucional entre os atores. Para exemplificar, Moura, Silva Junior e Knox (2020) observaram a nomeação de um militante do MST para ocupar o cargo de secretário adjunto na Sedraf, sob o argumento de sua trajetória de luta no campo, mas também pela sua formação profissional e acadêmica.

A construção do projeto de lei, pela deputada estadual Isolda Dantas, seguiu um longo caminho de diálogo entre os movimentos sociais, os parlamentares e os representantes do Executivo. Destaque-se que a articulação entre os membros do parlamento não ocorreu somente pela deputada proponente do programa, os movimentos sociais também atuaram no convencimento e forçaram o discurso acerca da importância e da necessidade de se constituir um programa no nível estadual.

[...] do início da discussão até a aprovação do PL demorou quase um ano [...], primeiro passou por reuniões com os movimentos [...], [a deputada] apresentou em uma reunião fora da assembleia, com os movimentos, e a gente sugeriu [...] quando ela [a deputada] mandou para a assembleia [...] a gente precisou fazer visitas aos gabinetes... aí foi nessa época que foi criada a frente parlamentar da agricultura familiar. A partir da frente parlamentar houve várias reuniões paralelas e aí o Pecafes passou a fazer parte da pauta da Alern, então, Isolda começou a ter apoio, era uma lei dela, mas a hora que fosse para as comissões, ela já tinha mais três colegas para estar discutindo. (I01 Faf).

A conjuntura política [...] o ambiente de 2019 mais favorável para o desenvolvimento de uma política dessa envergadura [...] encontrar um ambiente possível de fazer uma articulação. Dentro da assembleia foi possível fazer uma articulação com a Frente da Agricultura — que nem sempre pautam as questões da agricultura familiar — e isso possibilitou um ambiente mais favorável. (I01 FSan).

Nós dialogamos muito com o governo [...] [que] forneceu informações [...] desse modelo é mais fácil de regulamentar, dessa forma aqui nós conseguimos caminhar mais rápido. Nós fizemos reuniões com todas as secretarias que seriam alcançadas pela lei. Nós fizemos muito diálogo, muita articulação para que chegasse com muita força na assembleia. (I02 FCPol).

Um elemento interessante é que esse processo de convencimento resultou, além da aprovação unânime do projeto de lei (SILVA JUNIOR; NASCIMENTO; MOURA, 2020), na constituição da Frente Parlamentar em Defesa da Agricultura Familiar, formada por parlamentares de diversos partidos políticos.³³ Esse novo espaço de discussão tem o potencial de fortalecer a agenda de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, ao mesmo tempo que simboliza o crescimento do segmento, também, no Legislativo.

Embora o projeto de lei tenha sido bastante discutido com os movimentos sociais, havia alguns pontos de preocupação e(ou) divergências. Entre eles, estava a questão do percentual mínimo que seria estabelecido ao governo estadual para realizar as compras da agricultura familiar. Então, de forma estratégica, o projeto de lei previu o estabelecimento de 30% e o decreto de regulamentação, que foi construído pela Sedraf, escalonou a obrigatoriedade até 50%. Conforme pode ser observado pelo relato de um dos entrevistados, essa questão foi um ponto importante do debate das organizações do campo e da segurança alimentar:

Havia um receio de se colocar um percentual alto e aí, isso ser um desejo das organizações [...] do campo, da segurança alimentar [...] houve um debate muito grande, porque precisava colocar uma agenda que conseguisse passar na assembleia [...] mas chegamos a consensos de fazer de forma escalonada pra tentar passar na assembleia... e isso passou... esses foram um dos principais pontos de tensão na negociação da política. (I01 FSan).

No dia da aprovação do projeto, o momento mais importante, na opinião dos entrevistados, contou com forte mobilização dos setores da agricultura familiar, das mulheres rurais, da economia solidária, da agroecologia e da segurança alimentar. Mesmo com a forte articulação realizada, havia um receio de dificuldades na aprovação projeto, considerando a configuração política do Legislativo potiguar.³⁴ Com isso, os movimentos ocuparam a assembleia de modo a pressionar os parlamentares para que aprovassem o projeto de lei.

³³ A frente parlamentar da agricultura familiar é formada pelos seguintes parlamentares: Francisco do PT (PT), George Soares (Partido Liberal) e Souza Neto (Partido Socialista Brasileiro).

³⁴ Segundo Moura, Silva Junior e Knox (2020, p. 3), a configuração política do Legislativo potiguar, na época da aprovação do projeto de lei do Pcafes, estava disposta da seguinte forma: “foram reeleitos quinze deputados: 05 do PSDB, 02 do PSD, 02 do MDB, 01 do PROS, 01 do DEM, 01 do PR, 01 do PHS, 01 do Solidariedade e 01 do PPL; e nove eleitos pela primeira vez: 02 do PT, 02 do Avante, 02 do PTC, 01 do PSL, 01 do Solidariedade e 01 do PSOL”.

[...] a gente ocupou a assembleia, porque o medo era não ser aprovado, porque o governo não tinha maioria lá, eu acho que a pressão da gente ter ocupado a assembleia no dia da votação da lei eu acho que foi importante. (I01 Faf).

Nós tivemos reuniões em separado com os movimentos [...] eles mandaram contribuições, depois nós fizemos uma audiência pública, que foi umas das maiores que nós tivemos na assembleia [...] com mais de 500 pessoas na assembleia, então, não coube no auditório, teve que abrir as galerias [...] a gente queria exatamente isso, queria causar impacto [...] ela corou muito [...] o poder de mobilização que essa lei traria pra dentro da assembleia. (I02 FCPol).

Figura 7 – Registro da sessão que aprovou a Lei do Pecafes



Fonte: acervo fotográfico da Assembleia do Rio Grande do Norte (2019).

Além ocupação das áreas da assembleia, os movimentos construíram a estratégia de apresentar a diversidade de produtos da agricultura familiar local, distribuindo *kits* aos parlamentares. Observe-se que a intenção era um misto de convencer o parlamentar acerca do potencial produtivo da agricultura familiar, ao mesmo tempo que os constrangia no voto contrário ao projeto.

No dia da aprovação, a gente levou vários kits da agricultura familiar pra mostrar que a gente tinha produto... foi bastante interessante... e assim, foi uma pressão mesmo, a gente lotou a plenária. (I01 Faf).

Nós levamos [...] vários cestas que a gente foi entregando a cada deputado que ia chegando na hora da votação, então, a gente entregava as cestas, dizia que era produtos da agricultura familiar, a gente pedia para tirar uma foto, e pedia o comprometimento na hora de votação. (I02 FCPol).

Com a interação entre os movimentos sociais e o Poder Executivo estadual, em pouco mais de dois meses, o Pecafes foi regulamentado com uma série de inovações já abordadas em seções anteriores. Contudo destaca-se a participação gradativa da agricultura familiar nas compras públicas, chegando, em 2022, a 50% do volume total das compras governamentais de gêneros alimentícios, bem como a presença significativa dos movimentos na gestão da política. São representantes da sociedade civil: Fetraf/RN; Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares do Rio Grande do Norte (FETARN); MST; União das Cooperativas da Agricultura Familiar e da Economia Solidária (Unicafes); Organização das Cooperativas do Estado do RN (OCERN); Marcha Mundial de Mulheres (MMM); Fórum Potiguar de Economia Solidária (FPES); Articulação do Semiárido Potiguar (ASA Potiguar); Articulação dos Povos Indígenas do Rio Grande do Norte; Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombola (Conaq); e Rede Mangue Mar (RM).

Como se verá nas seções seguintes, nem todas as organizações designadas para compor o comitê do programa participaram de maneira ativa na discussão e desenho do Pecafes, ou, mesmo quando participarem, suas demandas não foram completamente acolhidas pelo fórum da comunidade de política pública, acarretando, com isso, a predominância de temas e grupos no texto final da política pública.

5.3.2 Fórum da agricultura familiar

Os movimentos da agricultura familiar foram, sem dúvida, aqueles que tiveram as suas ideias mais recepcionadas no Pecafes. Diferente dos demais fóruns que disputavam algumas narrativas, as federações sindicais, o MST e as cooperativas da agricultura familiar conseguiram ocupar os espaços políticos, interferir na construção da pauta de políticas públicas desde o caminho da campanha da então candidata ao governo do estado do Rio Grande do Norte, Fátima Bezerra.

Entre os momentos marcantes de articulação dos movimentos da agricultura familiar com os membros do fórum de comunicação política, destaca-se a entrega do documento aos candidatos ao governo do estado intitulado *Plataforma da agricultura familiar do RN: por um RN com desenvolvimento sustentável e solidário*. O documento incorpora reivindicações de movimentos do campo, articulados com a Rede Sisater e com a Unicafes.

Segundo relato de um ator entrevistado, a busca por criar/ampliar os mercados para a agricultura familiar estava na pauta dos movimentos sociais e foi acolhida pelo Legislativo e pelos membros do governo estadual.

Esse processo se dá [...] do acúmulo que os movimentos sociais organizados no Rio Grande do Norte do meio rural, movimento sindical, do próprio movimento do cooperativismo [...] todo esse processo [...] esses movimentos sociais, essas representações têm suas pautas e estão pautando [...] o estado. E desde quando começamos o plano de governo para o Governo Fátima, e do governo do PT, Partido dos Trabalhadores, a gente teve uma preocupação de fazer uma sintonia muito fina com todos esses movimentos (movimento sindical, movimento do campo, das ONGs), todas as instituições que tratavam desse tema [acesso a mercados].

Então, na construção do plano, esses movimentos tiveram uma participação muito efetiva, pautando que o projeto de governo eles queriam...esse tema de acesso a mercado. Em vistas com as experiências que já se tinha no PNAE e no PAA, todos esses processos abriram muito a perspectiva desses movimentos de pauta [...] mercado público, mercado institucional.

Estava na pauta dos movimentos, estava na pauta do plano de governo, estava na pauta do planejamento interno do governo quando ele assumiu [...] todo mundo estava sintonizado. (I01 TecGov).

O documento a que o ator se refere é a referida plataforma, entregue a Fátima Bezerra, com uma série de propostas voltadas para: desenvolvimento agrícola e agrário; recursos hídricos; segurança pública no campo; Marcha das Margaridas; juventude rural; terceira idade; e educação. Entre as propostas para a agricultura familiar e suas organizações, destacam-se:

- a) Restruturação da Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e Apoio à reforma Agrária (Seara) transformando-a na Sedraf. Conforme discutido na seção anterior, essa reivindicação foi internalizada pelo governo Fátima Bezerra, instituindo a Sedraf.
- b) Ampliar a participação da Agricultura Familiar nos Programas Estaduais de Compras Governamentais. Embora não estivesse declarado o pedido de criação de um programa estadual de aquisição de alimentos da agricultura familiar, é inegável que a instituição do Pecafes permitiu a ampliação da participação da agricultura familiar nas compras governamentais.³⁵

³⁵ É importante destacar que o estado do Rio Grande do Norte já havia instituído, na década de 1980, o Programa Leite Potiguar, que em 2015 passou por uma grande reestruturação declarando o programa como uma estratégia de promoção para a agricultura familiar. A criação do Programa Leite Potiguar fez parte da estratégia dos governos de distribuição de leite para populações em estado de pobreza discutida no capítulo 2 desta dissertação. Ainda cabe registrar que a existência do programa, há tanto tempo em execução no estado, pode ter justificado a escolha por

- c) Criar o Programa Estadual de Capacitação das Cooperativas da Agricultura Familiar e da Socioeconomia Solidária e implementar a Política e o Plano Estadual de Fomento ao Cooperativismo em parceria da Unicafes-RN (União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária do RN). Articulado ao Pecafes, o governo também incorporou essa proposta, criando o Cooperafes já abordado na seção anterior.

Embora esse documento tenha sido bastante importante para orientar o governo estadual na construção de suas estratégias para atuação com a agricultura familiar, o Pecafes também foi influenciado por outros atores sociais que se apresentaram em espaços formais e informais de discussão.

Foi comum nas falas dos entrevistados perceber a forte atuação do movimento sindical, representados pela Fetraf e pela FETARN. No entanto, outros movimentos também participaram das discussões, o próprio MST e a Asa Potiguar tiveram um papel bastante importante.

A criação da Pecafes é uma proposição nossa, não só da Unicafes, é claro, mas de todos os movimentos sociais que militam nesta área da agricultura familiar, as federações, a Fetarn e a Fetraf, a ASA a Marcha Mundial das Mulheres. (I01 Faf).

Nós fizemos reuniões com a Fetraf e com a Fetarn [...], com a Marcha Mundial para as Mulheres, no sentido de dialogar com eles, porque a agente estava na perspectiva de apresentar um projeto de compras governamentais. (I02 FCPol).

As discussões ocorriam em grandes audiências públicas, na qual a deputada federal, proponente do projeto, fazia na Assembleia Legislativa, ou de modo itinerante com a finalidade de mobilizar o maior número de atores sociais. Além das audiências, esse processo de discussão se deu, por vezes, de forma individual com certos representantes dos movimentos e de forma coletiva, com a participação de representantes de cooperativas e associações da agricultura familiar.

parte da parlamentar, governo e das organizações da agricultura familiar da não criação de uma modalidade de compra específica, a exemplo do PAA federal.

O Programa Leite Potiguar atende anualmente 88 mil famílias, cadastradas no CadÚnico, em situação de extrema pobreza, que possuam três ou mais pessoas na família com presença de crianças (de 2 a 7 anos) ou idosos (a partir de 60 anos). Os recursos para a aquisição e distribuição do leite é oriundo do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, com uma execução anual de R\$ 47 milhões (SETHAS, 2021).

No documento proposto pela FETARN, há a reivindicação de se criar um comitê paritário para acompanhamento e monitoramento do programa.

As reuniões que nós estávamos fazendo com os movimentos, a gente foi construindo esse formato de que a gente iria encontrar legislação que obrigasse nos editais do estado a ter, já na contratação da empresa, essa obrigatoriedade. (I02 FCPol).

A gente queria algo [...] o estado não ia mexer e nem ia comprar algo novo, já era dentro do próprio recurso, a gente já sabia que o estado não ia ter recurso para fazer outras compras a mais, então era uma reivindicação que a gente tinha desde muito tempo que esses 30% (que foi quando o Lula entrou que teve essa história dos 30%) que replicasse um pouco disso no estado. Que tudo que o estado comprasse, desde que fosse para a saúde, fosse para a educação, que fosse para os restaurantes populares, por isso que a Lei do Pecalafes ela mexe com a estrutura do estado, mas também com a licitação de outras empresas. (I01 FFemSol).

Observa-se com o relato que, além de uma mera apresentação da proposta, as estratégias inseridas na proposta de lei foram elaboradas conjuntamente, pensando em possíveis questionamentos que poderiam surgir, tais como: de onde viria o recurso para a aquisição de alimentos? E quando o estado adquirisse alimentos de forma terceirizada, o que poderia ser feito?

Com relação aos recursos, esse parece ser fator de comemoração dos movimentos sociais envolvidos na construção, uma vez que a proposta construída não exigia novos aportes orçamentários por parte do governo. A possibilidade de instituir um programa de compras públicas, com grande envergadura, sem custos adicionais à administração pública estadual se tornou um discurso presente nas falas e nos processos de articulação entre os atores sociais envolvidos.

Em que pese a questão das compras pelas empresas contratadas por meio da licitação, não ficou claro se foi uma contribuição dos movimentos sociais da agricultura familiar ou a “chamada paralela” ou “compra indireta” surgiu nas discussões do parlamento. Infelizmente, o *site* oficial da Assembleia Legislativa do estado não traz o histórico de discussões, com o pareceres e emendas aos projetos de lei, o que dificulta compreender as alterações ocorridas ao longo do processo de tramitação da lei. Foi solicitado à equipe de assessoria da parlamentar proponente do projeto, mas foi informado que as informações ficam arquivadas pela própria equipe da assembleia.

Retornando à participação dos movimentos da agricultura familiar, chama a atenção que o debate também foi extensivo aos empreendimentos da agricultura familiar, representados por cooperativas, centrais de cooperativas, associações e rede de grupos formais e informais. Rozendo (2018), ao analisar a execução do PAA no estado, observou uma concentração dos

recursos no território do Apodi (RN), o qual, representou 80% do volume total comercializado do programa. Segundo a autora,

Isso se deve, em parte, à presença de uma forte organização da agricultura familiar na localidade animada por instituições ligadas à Igreja Católica e pela convergência sinérgica de projetos governamentais e não governamentais desenvolvidos na região. Estas experiências propiciaram aos longos dos anos um acúmulo de capital social por parte das organizações de agricultores familiares, responsável por atrair para a região projetos importantes com enfoque no desenvolvimento local/regional sustentável, como foi também o caso do PAA. (ROZENDO, 2018, p. 192).

A ampliação desse capital social é observada também na execução de outra política implementada no estado pelo governo federal, o Programa Territórios da Cidadania. Segundo Silva (2020), embora o programa tenha alcançado resultados aquém dos esperados pela população local, o autor observou ganhos sociais aos agricultores familiares beneficiados resultando em diversos aprendizados:

Embora haja um sentimento generalizado, inclusive por parte dos atores territoriais, de que a Política [territorial] produziu muitas discussões e pouco resultados concretos é indiscutível que ela contribuiu para a ampliação do capital social, o que pode ser traduzido como tendo possibilitado às pessoas (atores) o aprendizado de falar em público, de divergir, de criticar e a propor soluções que julgam adequados para os seus problemas. (SILVA, 2020, p. 350).

Evidentemente que não foi a mera implementação de políticas federais no âmbito estadual que permitiu o desenvolvimento de capacidades nesses grupos. O seu fortalecimento decorre de uma trajetória que se confunde com a própria formação dos movimentos sociais do campo.³⁶ No entanto não se pode descartar que o aprendizado apontado pelos autores referenciados anteriormente permitiu a entrada de novos atores sociais, como, por exemplo, as cooperativas, e a possibilidade de ser fazer uma discussão mais assertiva sobre o modelo de política pública voltada para a comercialização de produtos da agricultura familiar a ser construído.

³⁶ Segundo Sabourin *et al.* (2005), em razão do desengajamento histórico do Estado na região nordeste, novas formas de ação coletiva foram desenvolvidas entre as organizações da agricultura familiar. Os autores destacam as ações coletivas de gestão dos recursos naturais, produção de conhecimento, grupos de comercialização de produtos e fóruns como a ASA. A maioria das organizações e movimentos sociais do campo tem raízes no movimento sindical camponês (Ligas Camponesas do fim dos anos 1950 e Sindicatos de Trabalhadores Rurais dos anos 1970) ou nas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, nos anos 1960 e 1980.

5.3.3 Fórum da agroecologia

O tema da agroecologia³⁷ também surgiu de forma bastante importante nas falas dos entrevistados. O peso desse tema para a construção do Pecafes reflete a oposição dos movimentos sociais que compõem esse fórum ao agronegócio tradicional, que se caracteriza pela adoção de produtos químicos, pela grande utilização de terras e pela monocultura.

Embora esse tema seja transversal, a constituição desse fórum se dá pelas ideias defendidas pelas organizações que o compõem, que não necessariamente também estão presentes nos demais fóruns.

De todo modo, a incorporação das ideias agroecológicas (SCHMITT, 2016) às políticas públicas para a agricultura familiar é resultado de um longo processo de reivindicações de movimentos sociais, que, aos poucos, conseguiram o reconhecimento por parte do Estado e a criação de ações específicas para o setor, tais como: linha de crédito no Pronaf, preços diferenciados no PAA e no Pnae, espaços específicos de construção de estratégias e monitoramento como a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo). Conforme a fala de um ator entrevistado, essas políticas potencializam criação de mercados institucionais no nível federal e, mais recentemente, o Pecafes no Rio Grande do Norte:

É um contexto que ajuda a organizar isso [PAA], com a política territorial, que potencializa, pois você tem uma série de outras políticas, o Pronaf Agroecologia, Pronaf Mulher, quer dizer, essas diferentes políticas vão contribuir para colocar o PAA em curso. Como a gente pode pensar no PAA sem Pronaf?

O PAA não teria acontecido se não fosse o Dom Helder [...]. As pessoas têm que estar em condições mínimas para conseguir tirar proveito das possibilidades de desenvolvimento (I01 Acad).

Nesse sentido, esses programas de inclusão social e geração de renda proporcionaram aos seus beneficiários o desenvolvimento de capacidades, no sentido proposto por Sen (1999), para aproveitarem as conjunturas política e social do Rio Grande do Norte e articularem-se em torno de gestores, políticos, federações, organizações não governamentais com a finalidade de incluir o tema da agroecologia na agenda pública.

³⁷ Segundo Altieri (2012), a agroecologia se coloca não apenas como alternativa à produção de alimentos com o uso de técnicas de manejo sem o uso de agrotóxicos ou de insumos sintéticos, mas também, como alternativa social, política, econômica e científica ao pacote tecnológico. Embora a agroecologia não faça uma ruptura completa com o modelo capitalista, não há dúvidas que as relações sociais, nesse modelo, são bastante diferentes e, nesse sentido, também se relaciona com os princípios da economia solidária de autogestão, respeito à natureza, cooperação e solidariedade.

A ideia de apoiar a produção e a comercialização de produtos agroecológicos está presente desde o início do debate do Pecalafes, refletindo os anseios e as vivências dos atores sociais envolvidos na construção da ação pública:

A gente sempre dizia três coisas que tinha que misturar: era o feminismo, a economia solidária e a agroecologia. Todos têm conceitos variados, têm concepções diferenciadas, mas sempre a gente buscou unir essas três coisas. (I02 FCPol).

O tema da agroecologia está nas diretrizes e nas concepções de quem...dos principais autores [...] ela [a lei do PECAFES] chega carregada pelo histórico de pessoas que estão naqueles lugares. (I02 TecGov).

Com relação aos atores sociais presentes nesse fórum, destaca-se a ASA, como porta-voz (FOUILLEUX, 2011) das ideias e articuladora entre os agricultores familiares, e suas organizações, gestores públicos, movimentos sociais e membros do parlamento estadual.

É o encontro sinérgicos entre as políticas que vão permitir esse avanço [...] E não dá pra pensar nada disso sem a ASA, sem todas as organizações da Agricultura Familiar do Seridó, o pessoal da SEAPAC, sem a organização Terra Viva, movimentos de organizações ligados aos atores. A ASA costura diferentes demandas que são faces de um projeto maior, que é a convivência com o semiárido. (I01 Acad).

[...] têm vários movimentos isolados, mas tem aquele movimento que junta todo mundo, por exemplo, a ASA junta a Fetarn, Fetarn, OCERN, Unicafes. [...] todos os movimentos dialogam com a ASA, e a ASA dialoga com o governo. (I01 Faf).

A ASA congrega vários elementos... estão dentro da ASA, movimentos pela luta pela água, pela terra, da economia solidária, pela questão da assessoria técnica, movimento sindical [...] várias correntes estão nessa agenda da articulação. (I01 FSan).

Essa capacidade de articulação da ASA pode ser compreendida pelos bons resultados obtidos pela instituição junto ao governo federal na implementação de políticas públicas de convivência do semiárido, tais como: Programa Um Milhão de Cisternas e Programa Nacional de Sementes e Mudanças para a Agricultura Familiar (PNSMAF).

Contudo a ideia de agroecologia não está somente no Pecalafes, ela está articulada com o programa, por meio da implementação do Programa Estadual de Sementes Crioulas. Observando as falas dos entrevistados, a articulação entre as duas políticas foi uma escolha estratégica para que se evitasse eventuais discordâncias entre os parlamentares e garantisse a aquisição de sementes pelo estado.

E nós fizemos duas, três reuniões, nesse sentido. E nessas reuniões, a gente foi levantando as questões que eram fundamentais...e uma das coisas que a gente discutiu nessas reuniões [...] se a gente desse conta dos programas de aquisição de alimentos – ele tem uma abordagem tão ampla que várias A figura de destaque foi a própria deputada [Isolda Dantas] a quem puxou [...] veio para o diálogo, pautou, construiu estratégias... tive reuniões com ela, falamos justamente da estratégia de como apresentar isso para a assembleia, de como colocar termos [...] se falava muito sobre sementes crioulas, sementes da paixão, esse tipo de tecnologia que a assembleia não conseguiu incorporar sua agenda. (I01 FSan).

O estado já possuía uma estratégia de aquisição de sementes, entretanto, a aquisição se dava por meio de processos licitatórios convencionais, os quais eram vencidos por grandes empresas fornecedoras, e da Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte S.A. O estado adquiria as sementes e fazia a sua distribuição aos agricultores familiares por meio da Emater-RN. Esse processo era bastante criticado pelas organizações que atuavam no setor, especialmente a ASA, considerando que essa prática ocasionava a perda das variedades de sementes locais — sementes da tradição —, que impactavam nas questões culturais e sociais nas comunidades. Uma das falas de um ator entrevistado destaca que até alimentos tradicionais da cultura potiguar, como, por exemplo o cuscuz, estava sendo comprometido pois o sabor do milho produzido pelas sementes distribuídas pelo governo se diferenciava do produto tradicionalmente consumido. Além disso, a prática de aquisição de alimentos de grandes empresas pelo governo, não estimulava os agricultores familiares a produzirem suas próprias sementes, reforçando a dependência de um tipo de semente que, em muitos casos, não é adaptada ao clima do semiárido e exige o uso de produtos químicos.

A Emater desenvolveu um programa, que é o Banco de Sementes, que a gente passou a vida toda criticando [...], as sementes chegam atrasadas, as sementes não têm a qualidade, porque é a semente melhorada [...] e essas sementes chegam e não se adaptam [...] não dá pra você comprar dois tipos de sementes e distribuir no estado todo.

Embora existissem algumas experiências de resistência a esse modelo, protagonizadas por alguns sindicatos rurais, tais como campos de multiplicação e casas de sementes, essas ações ainda se mostravam bastante tímidas. E, nesse contexto, a ASA criou, em 2015, o programa Sementes do Semiárido: [esse programa] tinha um roteiro de capacitação de formação de resgate dos guardiões de sementes, pra dizer pra eles que eles são importantes [...] e aqui nós conseguimos fazer 64 casas de sementes (I01 FAgroe).

Ao longo da execução desse programa, diversos membros da ASA se reuniram em encontros regionais para discutir gargalos e estratégias de atuação de modo a apoiar o resgate das sementes tradicionais. Entre o gargalo mais limitante, estava a legislação, e, nesse sentido,

a ASA, em articulação com a FETARN e membros da academia, construiu, conjuntamente com um deputado estadual, uma proposta de lei para sementes crioulas. Entretanto, esse processo não teve adesão do governador e acabou sendo rejeitado. Esse momento foi relatado por Santos, Curado e Tavares (2019):

No Estado do Rio Grande do Norte, há até o momento poucas experiências com políticas públicas de sementes. Em 2018, foi votado um projeto de sementes na Assembleia Legislativa, porém, por apenas um voto, a Lei foi rejeitada. Em contrapartida, Mossoró, uma das principais cidades do Estado situada no Semiárido, aprovou em 2019 sua Lei de Sementes. Em relação à compra e distribuição de sementes, o Estado disponibilizou, em 2019, R\$ 7 milhões para sua compra, porém o valor foi totalmente direcionado para variedades comerciais. Em evento realizado em Maceió, em 2019, o Secretário de Agricultura Familiar desse Estado se comprometeu a estabelecer percentuais para a compra de sementes crioulas, a exemplo do que está ocorrendo em Alagoas. (SANTOS; CURADO; TAVARES, 2019, p.14).

Mesmo com essa perda, os atores sociais mantiveram a sua articulação entre os membros do Legislativo e do Executivo e, no início de 2021, duas legislações foram aprovadas: a Política Estadual de Sementes de Cultivares e Mudanças Crioulas no Estado do Rio Grande do Norte e a Política Estadual de Convivência com o Semiárido. Essas leis, assim como o Pecafes, foram propostas pela deputada Isolda Dantas, em articulação com o Executivo e movimentos sociais.

Desse modo, os atores participantes do fórum da agroecologia buscavam com o Pecafes a inserção do tema na agenda pública e, mais, a institucionalização de estratégias governamentais de convivência com o semiárido, sementes crioulas e agroecologia. Cabe aqui registrar que tais atores permanecem em articulação para que o estado regulamente as leis recentemente aprovadas e institua a Política Estadual de Apoio à Produção Orgânica e Agroecológica.

5.3.4 Fórum do feminismo solidário

O movimento da economia solidária teve uma participação bastante significativa no processo de construção do Pecafes, e, nessa trajetória, as organizações formadas por mulheres rurais foram protagonistas. Nesse contexto, é fundamental retomar que o programa declara que, entre os seus beneficiários, estão, além dos agricultores familiares e seus empreendimentos, os empreendimentos de economia solidária. Esse público, embora esteja presente em outras experiências estaduais, não compõe o rol de beneficiários das políticas de compras governamentais em nível federal. Mas qual é a configuração desse movimento no estado do Rio

Grande do Norte? Quais organizações foram capazes de influenciar a construção do programa? E, principalmente, quais ideias estavam no horizonte desses grupos?

É importante observar que a constituição do movimento da economia solidária, no Brasil, ganhou visibilidade a partir da edição do Fórum Social Mundial, que ocorreu nos anos 2000 na cidade de Porto Alegre (RS), e, também, da ascensão do PT ao governo federal, com a eleição de Lula em 2003. O governo petista, criou um arcabouço institucional importante com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes),³⁸ que fomentou, em articulação, principalmente, com os Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério do Desenvolvimento Agrário, a organização social de grupos que se constituíram em grupos informais, associações e cooperativas.

Segundo dados da Sethas, no estado do Rio Grande do Norte, há cerca de 1.500 empreendimentos no Cadastro Nacional de Economia Solidária (CadSol), que estão organizados formalmente em cooperativas, associações e grupos informais que atuam no meio urbano e no rural. A participação das mulheres nesses empreendimentos é majoritária, especialmente, naqueles que ainda não estão formalizados e que desenvolvem atividades agrícolas e de produção artesanal (HILLENKAMP; GUÍRIN; VERSEHUER, 2016). Segundo Nobre (2016), o Estado tem um papel indutor muito importante nesse processo:

a participação das mulheres nos grupos produtivos reforça ou abre caminho para o seu engajamento em movimentos e articulações. Os grupos produtivos no movimento de economia solidária organizam demandas ao Estado por subsídios, marcos regulatórios, compras públicas. (NOBRE, 2016, p. 63).

Na construção do Pecafes, o tema da economia solidária foi uma reivindicação desses grupos produtivos, que atuaram, conforme observa Gohn (2011), também como um novo movimento social. Nas palavras de um ator entrevistado:

A gente ia fazer a lei só para a agricultura familiar e as cooperativas e a turma do rural que trabalha com a economia solidária, disse não. Tem que botar a economia solidária [...] as cooperativas que lidam coma temática da economia solidária teve um peso bem significativo nessa história. A gente achava que deveria fazer separado, a economia solidária, eles não concordaram, tinha que ser junto. (I02 FCPol).

³⁸ Assim como ocorreu com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2016, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, foi extinta. Atualmente, o tema está sob a responsabilidade da sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva, do Ministério da Cidadania. A referida secretaria também é responsável pelas políticas de segurança alimentar e nutricional no nível federal.

Essa afirmação demonstra a capacidade que esses grupos tiveram de influenciar os formuladores da política e de inserir os seus interesses no instrumento público. A afirmação de outro ator entrevistado corrobora com essa afirmação:

Aqui no estado [Rio Grande do Norte] a gente tem um movimento muito forte, eu diria, forte com relação a sua agenda política, que é o movimento de economia solidária. Esse movimento de economia solidária tem um fórum bastante atuante, tem um conselho e, recentemente, o estado elaborou o seu plano para o período de quatro anos, o Plano de Economia Solidária, onde o plano...ele puxa demandas e políticas articuladas nessa agenda de segurança alimentar e nessa agenda de cooperativas, dos grupos de economia solidária. (I01 FSan).

O Plano de Economia Solidária ao qual o entrevistado se refere foi instituído pelo governo estadual para o período de 2020 a 2023 e foi elaborado pelo Conselho Estadual de Economia Popular Solidária, que buscou atender as reivindicações trazidas à esfera governamental pelo Fórum Potiguar de Economia Solidária. O plano, organizado por eixos, traz, no seu escopo, diversas metas que se articulam com a agricultura familiar e, especialmente, com o Pecaifes. Ademais, é fundamental observar que a proposta de governo apresentado pela atual governadora previa, como diretriz, o “Apoio à Economia Solidária na produção, comercialização e no consumo solidário, e ofertar linhas de crédito desenvolver mecanismos de finanças solidárias, bem como fomentar a educação, formação e assessoramento dos atores envolvidos com ECOSOL” (PLANO DE GOVERNO, 2018).

Entretanto o movimento da economia solidária no estado vive uma situação contraditória. Ao mesmo tempo que existe uma orientação política e planos de desenvolvimento para apoiar a economia solidária, com ações de apoio à formação de associações, cooperativas, concessão de crédito, e de apoio à comercialização, no âmbito da organização social, o movimento da economia solidária vem passando por momentos de fragilidade,³⁹ transferindo, às organizações produtivas, a responsabilidade de articular e atuar na construção de políticas públicas, como é possível observar no relato de um ator entrevistado:

A participação, enquanto movimento da economia solidária, ela não foi tão ativa, porém as organizações que estão hoje sendo exemplo dentro da Pecaifes, são lideranças dentro do movimento da economia solidária.

O movimento passa por um momento de desmobilização muito grande do ano passado [2019] para cá, tem tido algumas reuniões, e esse contexto de

³⁹ O momento de fragilidade que vem passando o movimento de economia solidária pode ser explicado pela desarticulação de políticas públicas em nível federal, tais como o fim do Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial e Economia Solidária e do Programa Nacional de Associativismo e Cooperativismo Social, ambos desenvolvidos pela extinta Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes).

pandemia [...] o principal desafio [...] é uma intersectorialidade entre as políticas que fortalecem a agricultura familiar. (I02 TecGov).

Nesse contexto, a Rede Xique-Xique de Comercialização Solidária, que atua em articulação em com a Marcha Mundial de Mulheres (MMM) e o apoio do Centro Feminista 8 de Março, se destacou como porta-voz no fórum do feminismo solidário.

A Rede Xique-Xique de Comercialização Solidária⁴⁰ está articulada em várias regiões do estado e foi formada a partir de um processo de construção coletiva de grupos produtivos, com a contribuição de organizações da sociedade civil, especialmente o Centro Feminista 8 de Março. A rede comercializa e produz dentro dos princípios do feminismo, da agroecologia e da economia solidária. Os grupos de mulheres que compõem a rede se vinculam ao movimento feminista por meio da MMM e da Coordenação Oeste de Trabalhadoras Rurais, vinculada à Contag (DANTAS, 2014).

A articulação entre a economia solidária, o feminismo e a agricultura familiar pode ser observada na fala a seguir:

A gente defende a agricultura familiar aquela que traz a agroecologia como essência, no seu processo de organização da produção [...]. Não dá pra você tratar um alimento produzido que respeita as mulheres, respeita os jovens, o saber local, o desenvolvimento das comunidades. Tratar isso, produzir um alimento saudável e se relacionar com os modos tradicionais de mercado [capitalista] não dá pra estimular o formato de empresas capitalistas [...], que sejam essas organização [...] da economia solidária. E se a gente não trabalha dos princípios da solidariedade, da cooperação, do respeito mútuo, da participação, entre esses agricultores, eles tendem a seguir esse fluxo que é a reprodução do sistema capitalista. (I02 TecGov).

Além da preocupação com a intersectorialidade, os atores sociais que militam na economia solidária preconizam que as cooperativas constituídas, seja da agricultura familiar ou não, sigam os princípios da autogestão, da reciprocidade e da igualdade de gênero presentes na economia solidária. Nesse sentido, a discussão da economia solidária também passa pela discussão do cooperativismo, como pode ser observado nas falas a seguir:

⁴⁰ A rede foi criada a partir da constituição do Grupo de Mulheres Decididas a Vencer, em 1999, do Projeto do Assentamento Mulungunzinho no município de Mossoró (RN). Posteriormente, foi constituída a Associação de Parceiros e Parceiras da Terra (APT), que aglutinava produtoras e consumidores interessados na aquisição de hortaliças produzidas de forma agroecológica. Em 2003, foi criada a rede, com a participação de outros grupos de áreas de assentamentos rurais e urbanos de diversos municípios, produtores de mel de abelha, castanha, artesanato, polpa de frutas, sementes, derivados de caprinocultura e hortifrutigranjeiros. Em 2004, foi constituída a Associação de Comercialização Solidária, com a participação de 50 grupos produtivos, localizados em sete municípios: Apodi, Mossoró, Baraúna, Grossos, São Miguel do Gostoso, Serra do Mel e Touros (RN); e Beberibe (CE). Em 2012, a rede decidiu criar a Cooperativa de Comercialização Solidária Xique-Xique, como seu braço comercial. A rede está presente no Fórum Potiguar de Economia Solidária e no Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

Aqui existe uma discussão muito próxima, têm muitas pessoas que militam no campo da agricultura familiar que também militam no campo da economia tem essa interface. (I01 FCPol).

A economia solidária está muito ligada as cooperativas no Rio Grande do Norte [...] não é um grupo de economia que discute...tá solto, mas eles entenderam essa capacidade de estar organizado em cooperativa. Então é um grupo que sempre está dentro das cooperativas. A discussão da cooperativa também passa pela economia solidária, e a discussão da economia solidária também passa pela cooperativa. (I02 Faf).

O desafio nosso é entrar na narrativa da agricultura familiar. Se é uma cooperativa da agricultura familiar, tem que dialogar com os princípios da economia solidária. (I02 TecGov).

Com relação ao Pecafes, os atores sociais que atuam no fórum do feminismo solidário apontam que a criação do programa se deu por uma articulação conjunta entre vários movimentos sociais que tinham uma pauta comum, que era garantir a continuidade dos programas de compras institucionais constituídos pelo governo federal, ainda no governo de Lula.

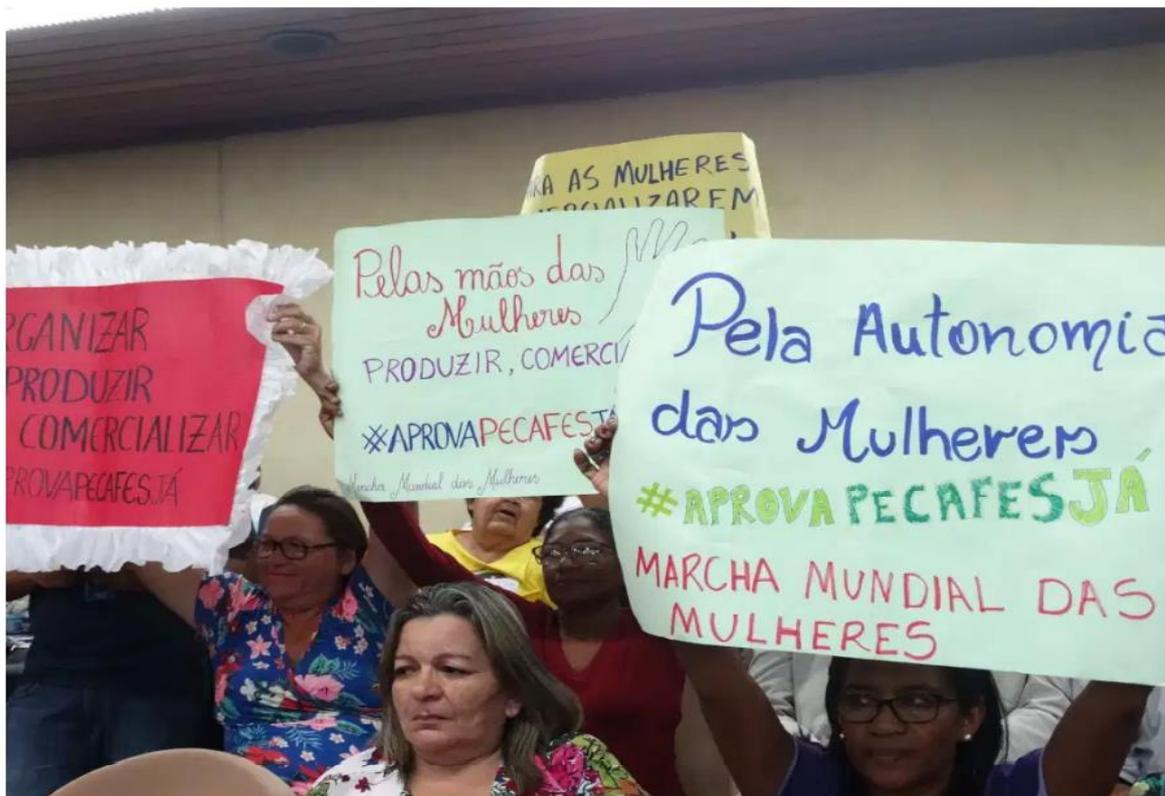
A lei... ela existe porque teve uma luta dos movimentos, tanto ligados a Fertarn, a Unicafe, a marcha mundial de mulheres para poder essa lei existir.

Então era uma luta que a gente tinha... era uma demanda que a gente tinha, que baseado no que era nacional, o estado também. Essa era uma luta dos movimentos que a gente já tinha, dos movimentos de mulheres, desde a economia solidária [...] são lutas antigas.

O movimento da agricultura familiar, e isso porque as pautas dos movimentos têm bandeiras que são comuns, e eu acho que essa [dos mercados institucionais] é uma bandeira comum de todos os movimentos, seja dos movimentos de mulheres. Porque a gente teve muito essa história de diálogo convergentes, teve vários encontros de movimentos que unificou as lutas, movimento sindical, da agroecologia, da economia solidária e o movimento de mulheres. (I01 FFemSol).

A participação das mulheres no processo de aprovação do projeto foi bastante expressiva, como pode ser observado na figura 8, a seguir. Além da participação na construção de Pecafes, a ocupação de espaços públicos, como ocorreu na Assembleia Legislativa do estado, reforça a importância do fórum para a instituição do programa.

Figura 8 – Participação de mulheres na votação do Projeto de Lei que instituiu o Pecafes



Fonte: Jornal Saiba Mais (2020).

Na opinião de um dos entrevistados, o programa representa uma oportunidade para os empreendimentos da economia solidária, que, por vezes, não estão inseridos nas ações de inclusão produtiva: “ela [a política] é uma agenda superimportante e cara para os movimentos sociais, especialmente, por muito vezes, esses grupos de economia solidária estão completamente à margem dos processos de inclusão produtiva” (I01 FSan). Recentemente, o governo estadual adquiriu, por meio do Pecafes, para a alimentação escolar, 50 mil bolos, 50 toneladas de bolo, a partir de grupos de mulheres da economia solidária (I01 FCPol).

Segundo relato de uma das cooperativas fornecedoras de bolos para o estado, “é a primeira vez que a gente faz bolo em quantidade”, e complementa: “nós somos uma cooperativa de serviços e quando chegou a pandemia, as mulheres tinham contrato com o comércio, com empresas de faxina, a gente fazia muita alimentação [...] então esse projeto [...] veio facilitar a nossa vida [...] dentro ainda de uma pandemia” (BRITO, 2020).

Outro elemento fundamental para compreender a importância desse fórum para a construção do Pecafes é o histórico de atuação da parlamentar que propôs o projeto de lei. A atuação como técnica do Centro Feminista 8 de Março e no processo de formação da Rede Xique-Xique de Comercialização Solidária, bem como a sua militância no campo do feminismo

explicam o formato do instrumento e a articulação com as organizações da economia solidária e do feminismo no estado. Conforme um ator entrevistado, “a deputada Isolda, que é da Marcha, ela já trabalhava com a agricultura familiar a muito tempo e era do CF8 de março, [...] no primeiro projeto de lei dela, ela procurou as bases para ela apresentar o projeto de lei” (I01 Faf).

Diferentemente do protagonismo dos técnicos da Sedraf, à Sethas, coube o papel de apresentar quais os documentos seriam necessários para habilitar o empreendimento para participar dos editais de chamadas públicas. Na implementação do programa, a secretaria, além de apoiar a identificação dos empreendimentos de economia solidária,⁴¹ atua na seleção das famílias em situação de vulnerabilidade social que receberão os produtos adquiridos pelo governo na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea e no fomento à articulação de políticas de crédito, capacitação e fomento.

[a participação da Sethas aconteceu] na consulta mesmo, na consulta por exemplo, de quais os instrumentos de regulação e identificação. Porque assim, nós temos os instrumentos de regulação da agricultura familiar, que é a DAP [...], a agricultura familiar [DAP]trabalha com a identidade do sujeito, o agricultor, e a economia solidária, a identidade da organização coletiva que envolve o trabalho, a organização e a participação desse sujeito, então, o nosso instrumento é o Cadsol. (I02 TecGov).

Embora o fórum do feminismo solidário tenha pautado de forma significativa a construção do Pecafes, nem todas as suas reivindicações foram plenamente atendidas, o que vai exigir que esses atores se reorganizem com pautas específicas ao estado de modo a criar instrumentos de políticas públicas, que serão discutidos mais adiante.

5.3.5 Fórum de segurança alimentar e nutricional

No campo da segurança alimentar e nutricional, a discussão acerca da necessidade de se pensar em estratégias alternativas aos programas de comercialização de produtos da agricultura familiar já estavam presentes, mesmo antes do ápice do desmonte das políticas para a agricultura familiar (SABOURIN, 2018), da chegada ao Legislativo da deputada Isolda Dantas e do governo de Fátima Bezerra. Já nas conferências de segurança alimentar e nutricional do estado, a reivindicação pela criação de políticas alternativas se apresentava de maneira importante. Conforme um ator entrevistado,

⁴¹ É importante registrar que não é incomum que empreendimentos da economia solidária também sejam da agricultura familiar, e, portanto, a DAP jurídica poderia ser o instrumento válido para o estado. Entretanto o governo potiguar tem priorizado, em seus editais, aquelas organizações que, além de serem da agricultura familiar, também possuem a certificação de empreendimentos da economia solidária.

Essa agenda de um programa estadual é uma agenda do estado mesmo, isso independente do PAA, na verdade, nas conferências de segurança alimentar de maneira muito forte, essa criação de alternativas [...] para além dos programas federais [...] se pautava a criação de um PAA estadual. (I01 FSan).

Em 2015, na IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do RN,⁴² o tema surgiu com a necessidade de criar estratégias para ampliar a participação da agricultura familiar nas compras governamentais. Conforme o relatório da Conferência, os participantes reivindicaram a “criação de novos ordenamentos e normatizações do Estado” em diversos setores públicos, visando ampliar os mercados para a agricultura familiar e garantir alimentos para populações em insegurança alimentar” (CONSEA/RN, 2015, p.11).

A importância das conferências para a construção e a (re)construção das políticas públicas de aquisição de alimentos já foi destacada por Grisa e Zimmermann (2015), uma vez que são espaços institucionalizados, reconhecidos pelas organizações do setor e pelo Estado, com capacidade de influenciar a agenda pública. Entre outras propostas presentes na conferência de 2015, no âmbito da agricultura familiar, estava a necessidade de se criar programas voltados ao fomento da produção agroecológica e à produção e distribuição de sementes.

Em 2019, mesmo após a extinção do Consea e, por conseguinte, a não realização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o estado convocou novamente a conferência estadual, já com a participação da nova governadora eleita. Com o tema “Estruturação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional no Rio Grande do Norte”, a V conferência tinha por objetivo “mobilizar a sociedade para o enfrentamento das estruturas e modelo de desenvolvimento que promove a desigualdade, a pobreza e afirmar o papel do Estado na garantia constitucional de direito humano à alimentação”. Entre os temas debatidos, estavam a necessidade do fortalecimento do sistema de segurança alimentar e nutricional, especialmente, diante do desmonte institucional vivenciado em nível federal. A conferência também foi o momento de a governadora divulgar a Pecafes, como forma de resposta às demandas ao setor.

⁴² Participaram da Conferência as seguintes organizações representantes da sociedade civil: Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica (ABMCJ-RN); Associação de Apoio às Comunidades do Campo (AACC); Associação de Nutricionistas do Rio Grande do Norte (ANURN); Central Única dos Trabalhadores do Rio Grande do Norte (CUT/RN); Centro Integrado da Assistência Social da Igreja Evangélica da Assembleia de Deus (Ciade); Comissão Justiça e Paz (CJP); Diaconia; Federação dos Conselhos Comunitários e Entidades Beneficentes do RN (Feceb); Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte (FEMURN); Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Norte (FETARN); Núcleo de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar no Semiárido Nordeste – Núcleo Sertão Verde; Núcleo de Desenvolvimento Social (NDS); Pastoral da Criança; Articulação dos Povos de Matriz Africana; Articulação dos Povos Indígenas do Rio Grande do Norte; Serviço de Assistência Rural (SAR); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Social do Comércio (Sesc).

Mas na efetiva construção do Pecafes, qual foi o papel do Consea do estado? Segundo um ator entrevistado,

O Consea ele atua sob dois aspectos muito fortes. O aspecto técnico, e aí é: verificar os editais, verificar o orçamento, solicitar meios de verificação de gestão. E por outro lado, o outro aspecto [...] é o político, da gente poder pautar as questões, da gente poder analisar a demanda da sociedade, influenciar para que a tomada de decisão do gestor caminhe da melhor forma. Mas a gente tem ainda nos espaços institucionais, mesmo onde o governo [...] de caráter popular [...] os espaços de participação social são fragilizados. (I01 FSan).

A fragilidade do Consea estadual é eco da ausência do conselho em nível federal, mesmo diante de um governo de caráter popular, como observa o entrevistado. De todo modo, o conselho tem um papel importante também de subsidiar os gestores com a apresentação de estudos, como foi o caso da elaboração de diagnóstico sobre a segurança alimentar em comunidade indígena, que apontou que cerca 96% das famílias pesquisadas apresentaram algum grau de insegurança alimentar (CONSEA/RN, 2017). Em outro estudo, um ator entrevistado relata que

Realizamos um diagnóstico de insegurança alimentar por território, esse diagnóstico apontava o alto grau de insegurança alimentar e nutricional em todos os municípios do estado... e o PAA era uma das alternativas capazes de fazer frente a esse estado de insegurança alimentar no estado. (I01 FSan).

Nesse sentido, observa-se que o Consea estadual foi um importante ator para oferecer subsídios aos gestores para justificar a construção de políticas e estratégias que combatessem a insegurança alimentar, inclusive apresentando referências já instituídas, como é o caso do próprio PAA.

No processo efetivo da construção do projeto de lei do Pecafes, a atuação do Consea estadual foi menos ativa. É comum nas falas dos entrevistados mencionarem atores que compõem o conselho e pouca menção à instituição Consea. Mas mesmo que a participação não tenha sido tão ativa, ela ocorreu de modo quase protocolar, como pode ser observado nas falas dos entrevistados:

Para o Consea sim, do ponto de vista do Consea a gente pautou... a gente conversou [internamente]... analisamos a política, avaliamos o instrumento como importante, mas na sua construção não, na sua construção... foi construída com... eu estava presente, mas enquanto [...] organização da agricultura familiar, a gente participa da ASA, e a ASA foi talvez o principal agente interlocutor da sociedade com o mandato para a construção dessa agenda. (I01 FSan).

Nós tivemos reunião com o fórum de segurança alimentar [Consea RN] no estado [...] no sentido de estar conosco... esse não foi o nosso principal... nós nos articulamos com eles, eles tiveram na nossa audiência pública, nós reunimos depois em particular pra construir essas outras leis de segurança e soberania alimentar e também das sementes crioulas, mas digo a vocês que o peso mais foi das organizações da agricultura familiar. (I02 FCPol).

Ou seja, o Consea esteve presente, mas a sua atuação foi mais significativa na construção de outros normativos, tais como a Lei de Segurança e Soberania Alimentar e do Programa de Sementes Crioulas, que são ações articuladas ao Pecafes.

Essa falta de protagonismo do Consea ao longo da discussão do Pecafes gerou algumas críticas, como:

Senti falta dentro do processo de se ter um olhar, por exemplo, [...] do próprio Consea do ponto de vista mais forte [...], mas podia ser que atrapalhasse as negociações da própria deputada. Talvez pelo movimento da Universidade de pesquisa-ação fosse importante, a gente percebeu a evolução das compras públicas, a ter parâmetros que estruturassem mais a defesa. (I01 FSan).

O que o ator justifica em função da configuração política apresentada na Assembleia Legislativa. Uma participação maior do Consea poderia trazer questionamentos e atrapalhar as negociações da deputada. Além da crítica à pouca participação do Consea, o entrevistado também relata a pouca participação do campo científico na construção do Pecafes.

Consultando os registros das audiências públicas, é possível observar a participação de professores vinculados às universidades do estado, como relata um ator entrevistado: “Quando a gente elegeu a nossa governadora criou-se um grupo de professores [voluntários] que poderiam apoiar o governo em determinados temas” (I01 Acad).

Conforme relato, a universidade foi procurada para construir um discurso da importância de se constituir um programa da natureza do Pecafes frente aos resultados obtidos com a implementação dos programas federais no estado. Não houve, portanto, considerando as falas dos entrevistados, uma discussão do campo científico independente do ambiente político-institucional que refletisse sobre a necessidade de se criar políticas públicas dessa natureza.

Embora o Consea não tenha sido a instituição central no processo de construção da lei do Pecafes, as organizações participantes das discussões conseguiram inserir o tema da segurança alimentar ao programa, como pode ser observado nas falas dos entrevistados:

Incentivar a agricultura familiar na perspectiva de inclusão social, na perspectiva de beneficiamento de alimentos, na perspectiva de fazer que esses produtos adquiridos promovam a segurança alimentar da população [...] de rebatimento com relação ao abastecimento, que é um gargalo ainda nesse processo todo, mas a lógica está sendo operada no campo das compras

públicas, mas a sua finalidade é muito maior [...]. Essa inclusão produtiva, ela faz com que as pessoas que estão comercializando, elas tenham a segurança alimentar, mas consequentemente, as famílias que consomem, também têm. Então, você tem aí, uma ampliação da produção chegando ao consumo e aí tendo no meio, o abastecimento alimentar [...]. Pensando do plano mais macro, a segurança alimentar e nutricional, ela viria em primeiro lugar. (I01 FSan).

A agroecologia, a segurança alimentar, a mulher, o jovem, são os pilares dessa discussão [...] não se coloca um produto de qualidade na merenda escolar, se a mulher não participar, se o jovem não participar, todos têm que participar e têm que entender... tem que se partir da agroecologia. (I02 Faf).

Esse tema já tem sido materializado nas chamadas públicas de compras de alimentos, com a previsão de compra de alimentos tradicionais que os agricultores familiares tinham dificuldades de comercialização, inclusive nos programas federais. Isso se deve ao trabalho de sensibilização das organizações junto aos órgãos compradores, com a apresentação e a degustação dos produtos.

Todo o modelo é para o produto, alimentação de verdade, então, tem uma lógica de sustentabilidade local, do campo, de conversão [agroecológica].

A gente fez várias degustações de arroz vermelho, é típico nosso, mas, ninguém sabia que era da agricultura familiar [...] que não era vendável aqui, mas nos grandes restaurantes é o que serve [...] a gente não vendia arroz vermelho no PNAE, é através do Pecafes. (I01 FFemSol).

Entre os alimentos já adquiridos pelo Pecafes, para distribuição a pessoas em vulnerabilidade social devido à pandemia, estão feijão de corda, ou feijão-macáçar, arroz vermelho, goma e farinha, que são típicos do estado e que não eram comercializados no PAA ou Pnae, especialmente pelo nível de exigência para entrega nesses programas.

Mas ainda há a necessidade de atuar em outras frentes, como relata um ator entrevistado:

Uma outra batalha que nós ainda não vencemos, e que eu acho que é fundamental, é a mudança do cardápio. Mudança no cardápio dos restaurantes populares, [...] do sistema prisional, [...] nós precisamos alterar, a batata inglesa, pela nossa batata doce, a macaxeira, incluir a carne de bode, incluir a farinha nossa, incluir o arroz vermelho, incluir polpa [...], então essa é uma batalha que a gente ainda não venceu completamente ainda. (I02 FCPol).

Além da inclusão de novos produtos no programa, há outros temas a serem aprofundados, tais como: a questão da obesidade, o atendimento diferenciado a populações tradicionais, a participação de organizações que atuam no meio urbano e a relação com a aquisição de produtos processados e ultraprocessados.

5.3.6 *O referencial da ação pública e o papel dos porta-vozes*

A partir da compreensão das ideias e dos atores presentes em cada fórum de produção de ideias, percebe-se a disputa entre três referenciais, cuja ação pública buscou articular e institucionalizar. O primeiro referencial busca valorizar a agricultura familiar. Nessa perspectiva, caberia ao Estado o papel de oferecer as condições necessárias para a comercialização de seus produtos, com vistas a atender a demanda pública, por abastecimento alimentar, a partir de uma produção baseada nos princípios agroecológicos e como um pano de fundo para a contribuir com a segurança e a soberania alimentar.

Ao longo das falas dos entrevistados, foi possível observar a centralidade que a agricultura familiar teve no processo de construção do Pecafes. Mesmo que alguns públicos tenham sido priorizados na política pública, tais como mulheres, jovens, povos e comunidades tradicionais, a ideia de garantir/ampliar o mercado institucional aos agricultores familiares, que estavam sofrendo com o desmonte das políticas públicas em nível federal, parece ser evidente. Dos referenciais observados, esse foi o que ganhou maior adesão do governo, e, por conseguinte, o Pecafes reflete a hegemonia dessas ideias. São defensores deste desse referencial as organizações sindicais, as representações de cooperativas da agricultura familiar e os demais movimentos sociais do campo.

Outro referencial que esteve presente foi a valorização dos empreendimentos de mulheres organizados sob a economia solidária. Muito embora algumas cooperativas da agricultura familiar também estejam organizadas sob os princípios da economia solidária, esse referencial busca inserir empreendimentos que desenvolvem atividades agrícolas e não agrícolas, que estão localizados no ambiente rural e no urbano e, portanto, estão além da discussão presente no referencial anterior. Nesse referencial, o objetivo é que esses empreendimentos também sejam inseridos na ação pública, de modo que seus produtos sejam comercializados no mercado institucional, assim como os produtos da agricultura familiar. Aqui, há um recorte de gênero importante, e são os movimentos feministas que levam essa pauta ao governo.

O referencial do feminismo solidário não foi tão hegemônico quanto o referencial da agricultura familiar. Como se verá na seção seguinte, há um processo de reivindicação/disputa constante para que o Pecafes dê conta das pautas propostas pelo movimento feminista. Contudo não se pode desconsiderar que alguns elementos foram incorporados ao Pecafes, como a priorização de grupos de mulheres e a possibilidade de comercialização de produtos da economia solidária, a partir de algumas limitações presentes no normativo.

O terceiro referencial que busca demonstrar a capacidade política do governo de construir políticas públicas, em oposição ao referencial global presente no nível federal. É possível observar, ao longo das falas dos atores participantes do fórum das comunidades políticas, a necessidade de se criar programas e ações que respondessem às práticas pelo governo federal. Embora o discurso mais presente seja da capacidade de se constituir políticas públicas mais enraizadas ao território, possibilitando, assim, maior respeito a diversidade e especificidades locais, o Pecafes foi, sem dúvida, uma demonstração política acerca da capacidade do governo estadual frente ao governo federal. O caráter político pode ser observado pela fala de um ator entrevistado.

Independente do cenário nacional [...] eu acho que o que alimentou o Pecafes foi uma discussão política por parte da deputada e do governo e dos movimentos de construir políticas públicas em nível estadual.

Porque quando o estado constrói suas políticas você tem condições de abarcar nossas especificidades, e quando o legislador é federal, ele fez uma lei que abarca um conjunto da diversidade do Brasil [...], não absorve as especificidades locais. (I01 FCPol).

A deputada estadual Isolda Dantas teve um papel de destaque. Além de porta-voz, desempenhou o papel de *policy entrepreneurs* (KINGDON, 2006), seja pela sua capacidade de articular entre os diversos atores sociais, políticos e da administração pública, seja pela sua capacidade de traduzir, no próprio projeto de lei que instituiu o Pecafes, os referenciais centrais de apoio à agricultura familiar, ao feminismo, à economia solidária, à agroecologia e à segurança alimentar e nutricional, em oposição à perspectiva política do governo federal de austeridade e desmonte de instituições e políticas públicas desses segmentos.

Paralelo a isso, tínhamos o mandato de Isolda — que é muito sintonizado com os movimentos sociais do campo, ela vem desse meio, ela é socióloga, trabalhou muitos anos com a agricultura familiar, mulheres no meio rural, também entendia uma pauta como prioritária — então, isso casou, ela acabou propondo uma legislação, a gente contribuiu com a construção dessa lei, nós, os movimentos todo mundo acabou contribuindo, a própria Sedraf, em pensar e propor essa lei (I01 TecGov).

Eu acho que casou “Tomé com Bebê” [...] casou ela, na sede de chegar no parlamento estadual e apresentar uma proposta que casasse com todos as suas bandeiras e histórias de luta, com a Sedraf – a secretaria recém criada [...] — que teria que apresentar um processo diferenciado da Secretaria de Agricultura. (I02 TecGov).

Não se pode descartar a importância de seu histórico de militância nos movimentos sociais, que resultou em um diálogo mais efetivo e no acolhimento da maior parte das reivindicações desses grupos.

A proponente é de uma organização que defende a agroecologia, a Isolda é oriunda do Centro Feminista 8 de Março que tem a agroecologia, feminismo e dialoga com a economia solidária, então é um tripé... que é uma bandeira de luta da organização a qual ela sempre foi vinculada, antes dela ser gestora. (I02 TecGov).

Eu penso a deputada como um coletivo [...] como ela gosta muito de dizer, eu [Isolda] eu sou porta voz do projeto, sou porta voz de demandas [...] ela é porta voz, mas têm os movimentos que estão articulados e estão pautando [...] que dão sustentação a essas demandas [...] e você tem um governo popular, democrático que quer fortalecer essas demandas que são trazidas para fortalecer o acesso as políticas. (I02 FFemSol).

Outros porta-vozes também carecem destaque, tais como a ASA Potiguar, que conseguiu articular com o governo e movimentos sociais uma agenda pública de valorização da agroecologia e da comercialização de sementes crioulas, e a própria Rede Xique-Xique, que atuou na incorporação da questão da economia solidária no Pecafes.

Contudo a recém-criada política sofreu críticas e algumas delas resultaram em alterações e outras ainda estão a serem institucionalizadas, como será discutido na próxima seção.

5.3.7 Mudanças no Pecafes: um caminho a ser trilhado

Embora o Pecafes seja o resultado de forte participação popular e de articulação entre o Legislativo e o Executivo, o programa inicialmente pensado não deu conta de atender todas as demandas e necessidades do público beneficiário. A decisão de ter apenas duas modalidades de operacionalização — compra direta e compra indireta — foi insuficiente para o governo atuar na área social, especialmente no contexto de pandemia.

Visando superar esses entraves, o governo instituiu a modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, ou Pecafes Doação Simultânea, como uma estratégia de implementar a ação emergencial intitulada RN Chega Junto.⁴³

⁴³ O RN Chega Junto é uma ação emergencial de enfrentamento aos impactos da Covid-19, coordenada pela Sethas. O programa consiste na execução de seis ações: proteção socioassistencial dos povos e comunidades tradicionais; fortalecimento de instituições de longa permanência para idosos; fortalecimento dos serviços para população de rua, refugiados, apátridas e migrantes; serviço de acolhimento para mulheres vítimas de violência doméstica/familiar; fornecimento de cestas básicas; e aquisição de pescado da pesca artesanal do RN. Sendo as duas últimas ações operadas por meio do Pecafes.

O estado não tinha essa política da doação simultânea, agora com a pandemia que o estado vai comprar em torno de 25 mil cestas da agricultura familiar para doar para agricultores familiares [...] é que a secretaria vai se utilizar do Pecaferes para comprar alimentos e fazer doação simultânea.⁴⁴ (I02 FCPol).

Essa alteração ampliou significativamente o escopo do programa, permitindo atuar também com a rede socioassistencial, que havia sido preterida no processo de discussão da política. O programa, que tinha por objetivo permitir a comercialização de produtos dos agricultores familiares e atender a demanda pública de alimentos, também irá operar com a doação de alimentos para população em vulnerabilidade social.

A crise sanitária advinda da pandemia extrapolou as discussões existentes nos fóruns de produção de ideias e no fórum político. Esse foi um elemento novo a todos os atores sociais, de tal magnitude que possibilitou a incorporação de uma nova dinâmica ao Pecaferes, que ainda cabe ser estudada com maior profundidade para observar a capacidade do governo de implementar a nova modalidade, considerando que um dos maiores trunfos na articulação dos movimentos sociais e da proponente do projeto se assentava na justificativa que a operacionalização do programa não acarretaria em novos aportes de recursos por parte da administração pública.

Mesmo com esse contexto, alguns avanços ainda precisam ser dados. Entre as lacunas do Pecaferes, está o espaço, ou a falta dele, para os empreendimentos da economia solidária. Embora o programa avance na inclusão desse tipo de empreendimentos frente às políticas federais, a discussão da economia solidária está limitada à questão da comercialização de produtos agrícolas, como pode ser observado na fala dos entrevistados:

Por mais que a lei... ela diga que é da agricultura familiar e da economia solidária, os outros que não são agrícolas, a lei ainda não cobre — a rede de confecção — a gente precisa [de] outra lei que faça que se encaixe no Pecaferes — os produtos de limpeza que as mulheres fazem sabão, água sanitária. Então tem algumas coisas que a gente ainda precisa, ou cria outra [lei] e que isso já vem sendo pauta com a deputada, ou alguma coisa que dê um elo com produtos que não são da agricultura familiar e que é da economia solidária (I01 FFemSol).

A economia solidária ela não é só a agricultura familiar, ela não produz só alimento, então a gente estar tornando o estado cliente só de quem produz alimento. A economia solidária também tem serviços, a economia solidária, também tem confecção, a economia solidária também tem produto de limpeza (I02 TecGov).

⁴⁴ No âmbito federal, essa operação se assemelha à Compra Direta. Na Compra com Doação Simultânea federal, os fornecedores não entregam os produtos ao governo, os alimentos são doados para a rede socioassistencial credenciadas.

Quando veio as audiências públicas isso [a questão dos produtos não agrícolas produzidos pela economia solidária] surgiu como reivindicação. (I01 FFemSol).

A reivindicação do movimento feminista e da economia solidária está na inclusão de grupos envolvidos na produção de produtos não agrícolas, como produtos de limpeza, artesanato, confecção, panificados, que não são residentes da zona rural. Ademais, o Pecafes não prevê a comercialização de produtos de grupos ainda não formalizados.⁴⁵

O Pecafes, ainda, estabelece que os empreendimentos da economia solidária poderão participar desde que demonstrem o fornecimento produtos manufaturados cuja fabricação contenha, pelo menos, 70% de produtos oriundos da agricultura familiar e da economia solidária, devidamente comprovados por meio de nota fiscal. Essa previsão não só limita a participação dos empreendimentos da economia solidária que desenvolvem atividades não agrícolas, como também o fornecimento de produtos de grupos informais.

Nesse sentido, o Pecafes diverge da Política de Economia Solidária estadual, que considera não só associações e cooperativas, mas grupos produtivos informais, como empreendimentos da economia solidária. A justificativa apresentada por alguns atores entrevistados assenta na necessidade de o governo adquirir um volume significativo de produtos, o que inviabilizaria a comercialização por esses grupos informais, entretanto a construção de chamadas regionalizadas e por lotes poderia auxiliar nesta questão. Essa questão é corroborada com a fala de um ator entrevistado: “a política do Sedraf não reconhece grupos informais, a política da economia solidária reconhece como empreendimento da economia solidária” (I02 TECGOV).

Embora o Pecafes amplie o documento de identificação dos fornecedores para além da DAP, aceitando a certificação pelo Conselho Estadual da Economia Popular Solidária (Ceeps), ou mesmo documentação emitida pela Fundação Nacional do Índio (Funai) e pela Fundação Cultural Palmares (FCP), é evidente que a DAP é o documento com maior centralidade e, aos demais, é relegado o papel de priorização de público.

A explicação para se restringir a compra de alimentos no Pecafes pode estar na lei federal que criou a modalidade Compra Institucional do PAA, a qual autorizou os estados e municípios a adquirirem os produtos da agricultura familiar, por meio do uso de chamada pública. Tal normativo reverberou, nos estados subnacionais, a intenção de se adquirir apenas produtos alimentícios.

⁴⁵ Nesse aspecto, o Pecafes se diferencia significativamente do Pnae, que permite a apresentação de projetos de venda de agricultores familiares individuais, grupos informais e grupos formais de cooperativas e associações.

A gente não consegue, no formato de hoje, tornar os empreendimentos de outras atividades competitivas na compra institucional. Porque a gente não tem nenhum marco legal que obriga, se não tivesse a Pecafes — o governo do estado tem toda a sensibilidade do mundo pra comprar da agricultura familiar [pelo contexto seria a economia solidária] — mas se não tiver o marco legal ele [estado] vai ter dificuldade. A Pecafes não resguarda o estado para [adquirir] produtos da economia solidária que não seja da produção de alimentos. (I02 TecGov).

Para superar essa questão, já vem sendo discutido entre o governo, os movimentos sociais e a própria proponente do projeto de lei do Pecafes, um novo normativo que permita a aquisição de produtos, agrícolas e não agrícolas, de empreendimentos da economia solidária, de modo a atender a demanda das organizações que atuam no setor e o respaldo ao governo perante os órgãos de controle.

A gente percebeu que a Pecafes limitava a diversidade que é a economia solidária... a gente apresentou a demanda à deputada Isolda a fazer um estudo da Pecafes, ou criar um capítulo que abra a Pecafes, ou [...] apresentar um novo projeto [...] em diálogo com a Pecafes, que ampliem os horizontes e obrigatoriedade para o estado para outros [economia solidária]. (I02 TecGov).

O mercado para a economia solidária é muito maior, mas que a lei não abarca. Eu dou o exemplo dos aventais para os hospitais, que não estão cobertos pela lei. Então, apesar de ter essa dimensão da economia solidária [...] mas eu acho que a gente teria a necessidade de outra lei, que seja mais robusta na compra da economia solidária. (I01 FCPol).

Por fim, uma questão que também foi colocada por parte dos entrevistados refere-se a ausência de um percentual mínimo do uso dos recursos do programa, ou nos próprios projetos de venda, da participação de mulheres. Embora essa questão tenha sido apresentada nas audiências que antecederam a aprovação do projeto de lei, ela não foi internalizada ao programa. A percepção é de que se pretendia não trazer grandes polêmicas ao texto do programa que pudesse dificultar a aprovação do projeto no Legislativo, ao mesmo tempo que existia a confiança, por parte dos movimentos sociais, que esse tema apareceria nas chamadas públicas construídas pelo governo, em virtude do ativismo institucional de alguns gestores públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das experiências estaduais de aquisição de alimentos da agricultura familiar, à luz da abordagem cognitiva, buscou responder aos seguintes questionamentos *por que os estados brasileiros instituíram políticas públicas de aquisição de alimentos da agricultura familiar? Quais ideias estavam presentes? Qual o papel dos atores sociais no processo de concepção, discussão e criação dessas experiências?* Em primeiro lugar é fundamental reconhecer que cada programa foi constituído em um contexto social e histórico particular, cujo resultado refletiu as disputas pelo poder e a capacidade dos movimentos sociais de influenciar a construção da ação pública. Portanto, a resposta a esses questionamentos não é simples, e tampouco, única.

Em alguns estados, a motivação foi criar políticas públicas que garantissem a comercialização de produtos da agricultura familiar, considerando o contexto de enfraquecimento do PAA em nível federal. Outros estados buscavam criar mais um mercado institucional, ampliando, ainda mais, os mercados institucionais já existentes para a agricultura familiar. No entanto, nos dois grupos percebeu-se que, também, havia o interesse de demonstrar, especialmente ao governo federal, a capacidade de criar programas com resultados e reconhecimento similares aos conquistados pelo PAA. Essa característica foi encontrada tanto na gestão federal pelo Partido dos Trabalhadores, como mais recentemente pelo governo de Bolsonaro.

A busca ou garantia de mercados para a agricultura familiar revelou a força que os movimentos e organizações desta categoria tiveram para pautar o tema junto às comunidades políticas. Se por um lado, o tema da comercialização foi preponderante, por outro, alguns temas fundamentais no processo de construção do PAA não tiveram o mesmo protagonismo, tais como: o combate à fome; busca pela segurança alimentar e nutricional; e melhorar a qualidade da alimentação e promover a alimentação saudável das pessoas beneficiárias do programa.

De todo modo, a influência do PAA no desenho das iniciativas estaduais foi evidente. Por exemplo, as “ideias agroecológicas” estiveram presentes na maior parte dos programas estudados, bem como os modelos de governança, modalidades de operacionalização e priorização de públicos sociais específicos, tais como: quilombolas, indígenas, assentados da reforma agrária, jovens e mulheres. Tal influência, já era esperada considerando que os governos estaduais implementaram os programas estaduais durante anos, por conseguinte, estavam familiarizados com as regras de implementação.

Mas essas iniciativas, também, apresentaram inovações importantes. Entre elas destacam-se: a utilização de chamada pública paralela para determinar as empresas fornecedoras de alimentos, e vencedores dos processos licitatórios tradicionais, a adquirir produtos da agricultura familiar; incorporar os empreendimentos da economia solidária; utilização de plataformas digitais de cadastro e comercialização de produtos; progressiva participação dos agricultores familiares nas compras públicas do estado. Estas inovações vêm sendo compartilhadas entre os estados que ainda não possuem programas, influenciando assim, na constituição de programas em outras regiões, atingindo, também, os municípios.

No caso específico do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES) criado no Rio Grande do Norte, houve a interação de diversos atores sociais que conseguiram estabelecer um diálogo com a comunidade política, especialmente, em função da janela de oportunidades aberta com a eleição da governadora Fátima Bezerra. Embora já houvesse reivindicações para a constituição de um programa governamental, materializadas nas discussões das Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, a pauta só conseguiu espaço após a mudança política na gestão do estado.

O processo de discussão até a institucionalização contou com a participação de representantes da agricultura familiar, da segurança alimentar e nutricional, da agroecologia, do movimento feminista e da economia solidária, além de um forte ativismo institucional representado pelos técnicos que vieram a ocupar funções na administração pública estadual. Várias foram as ideias em disputa, e assim como na maior parte das experiências estaduais do restante do país, as ideias oriundas do fórum da agricultura familiar foram predominantes e estruturaram o programa potiguar.

Nesse sentido, a abordagem cognitiva se mostrou bastante adequada, pois a partir de seu uso, foi possível reconstruir o processo histórico da criação da Pecafes, compreendendo as ideias em disputa e o papel dos atores sociais envolvidos.

Quando se analisa as hipóteses previstas inicialmente, observa-se que a H_0 não se sustenta, uma vez que não há interesse, nem dos agentes governamentais e tampouco dos movimentos sociais, de que o Pecafes seja um substituto do PAA. Segundo as falas dos entrevistados, já existia um acúmulo, fruto de anos de implementação do programa federal, o que resultou na discussão interna para a constituição de programa similar que viesse ampliar os mercados para a agricultura familiar, o enfraquecimento do PAA apenas acelerou o processo, aproveitado, evidentemente, pela mudança política no estado.

Com relação à hipótese H₁, a qual anunciava que *o programa do Rio Grande do Norte é uma iniciativa complementar ao PAA nacional, responde a uma demanda dos movimentos sociais do campo e resultam da circulação de políticas públicas, entre diferentes esferas de governo* depreende-se verdadeira com o contexto de criação do Pecafes. Observa-se que muitos elementos do Pecafes foram constituídos a partir da influência federal, e houve ainda, a influência de estados subnacionais, por exemplo, a incorporação dos empreendimentos da economia solidária que já havia sido prevista pelo governo gaúcho no passado. Com relação a complementariedade, observa-se que a iniciativa de se constituir o programa seguiu esse objetivo, no entanto, a execução do Pecafes tem superado de maneira significativa o programa federal.

Para novas pesquisas ficam alguns questionamentos sobre: a sustentabilidade dessas iniciativas, considerando as dificuldades financeiras enfrentadas no país e a existência de diversas experiências paralisadas; a capacidade de articulação entre os estados de modo a fortalecer essa estratégia; a capacidade dessas experiências em atender a necessidade de comercialização de produtos prejudicada pelo enfraquecimento da ação federal; se essas iniciativas irão além da pauta de comercialização, abordando questões sobre a educação alimentar, obesidade, combate à fome, tão importantes para o desenho das ações no passado; e por fim, de que forma as esferas municipais irão se comportar frente à crescente demanda de mercados institucionais dos movimentos e organizações da agricultura familiar.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, p. 325-357, 2014.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, p. 121-140, 2001.
- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **Texto para Discussão (IPEA)**, Brasília, 1999.
- ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, p. 40-47, 1996.
- AGUIAR, V. V. P. Mulheres Rurais, Movimento Social e Participação: reflexões a partir da Marcha das Margaridas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, p. 261-295, 2016.
- ALTIERI, M. **Agroecologia**: bases científicas para uma agricultura sustentável. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- AQUINO, J. R.; SILVA, R. M. A.; NUNES, E. M.; BASTOS, F.; ALBUQUERQUE, W. F. Agricultura familiar no Rio Grande do Norte segundo o Censo Agropecuário 2017: perfil e desafios para o desenvolvimento rural. **REVISTA ECONÔMICA DO NORDESTE**, p. 113-131, 2020.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. D. L. Modelos de análise de políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, p. 11-35, 2017.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais - RBCS**, 1996.
- ASCOM/RN. Governo do RN comprou da agricultura familiar mais de R\$ 13 milhões em 2020. Portal do Governo do RN, 2020. Disponível em: <<http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=248123&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=AGN%2FRN>>. Acesso em: 28 dezembro 2020.
- BATISTA, M. **A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros**: fatores internos e externos. Brasília: ENAP, 2017.
- BELIK, W. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, p. 94-110, 2012.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento. **Revista de Nutrição**, Campinas, p. 595-607, 2009.
- BELIK, W.; SILVA, J. G. D.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, p. 119-129, 2001.
- BENSON, D.; JORDAN, A. What have we Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh revisited. **Political Studies Review**, p. 366-378, 2011.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: MDA, 2015.

BISPO, T. W. **A transformação do agroextrativismo do Cerrado: casos do sul Maranhense e do Vale do Rio Urucuia em Minas Gerais - Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável - PPG/CDS/UnB. Brasília. 2020.

BORSATTO, R. S.; GRIGOLETTO, F.; MACEDO, A. C.; MARTENSEN, A. C. Respostas dos municípios para garantir segurança alimentar e nutricional em tempo de pandemia. In: VALENCIO, N.; OLIVEIRA, C. M. D. **COVID-19: crises entremeadas no contexto de pandemia (antecedentes, cenários e recomendações)**. São Carlos: UFSCar/CPOI, p. 165-184, 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2019a. Disponível em: <<https://www.fnnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 14 set 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União: seção 1 – extra, edição 70-A, Brasília, 2019c.

BRASIL. Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento, 2019b. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico>>. Acesso em: 14 set 2019.

BRASIL. Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 12 maio 2020.

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Ciência & Saúde Coletiva**, p. 63-72, 2011.

CAPELLA, A. C.; GONÇALVES, F. Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: abordagens estadunidenses. **Revista Política Hoje**, p. 6-24, 2018.

CARNEIRO, M. S.; BRAGA, C. L. Alternativo versus convencional: uma análise da inserção de agricultores familiares periurbanos em circuitos de comercialização no município de São Luis/MA. *Redes* (St. Cruz, Online), **Santa Cruz do Sul**, p. 545-569, 2020.

CARTA CAPITAL. Após "surra de saias" conservadora, RN tem a chance de eleger uma petista, 2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/apos-surra-de-saias-conservadora-rn-tem-chance-de-eleger-petista/>>. Acesso em: 11 janeiro 2021.

CARVALHO, T. L. D. A REUTILIZAÇÃO DE POLÍTICAS PELO MUNDO: compreendendo os processos e a literatura sobre difusão/transferência de políticas públicas. **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, p. 66-85, 2012.

CAYRES, D. C. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. **BIB**, São Paulo, p. 81-104, 2017.

CLEMENTINO, M. D. L. M. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. Ipea: Boletim regional, urbano e ambiental, p.165-174, 2019.

CONAB - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Execução do PAA, 2020. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>>. Acesso em: 10 dezembro 2020.

CONSEA/RN. **Diagnóstico da Insegurança Alimentar da comunidade indígena Sagi/Trabanda de etnia Potiguara**. Natal: SETHAS, 2017.

CONSEA/RN. Relatório da IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Norte. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Norte – CONSEA/RN. Natal. 2017.

CONSÓRCIO NORDESTE. Resolução nº 009/2020, de 31 de julho de 2020. Institui, no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste - PAS/NE, e dá outras providências. [S.l.]. 2020.

COSTA JUNIOR, J. M. **Território da Cidadania do Cariri: os programas de fortalecimento da agricultura familiar**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, Campus Araras. Araras. 2019.

COUTO ROSA, G. B. D. **Ideias, atrizes e política: uma análise do Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais**. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo. São Paulo. 2019.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. **L'acteur et le systeme**. Paris: Seuil, 1977

CUNHA, A. R. A. A.; LEMOS, M. B.; NABUCO, Maria Regina; PESSOA, M. J. Políticas Locais de Acesso Alimentar: entre a Regulação e as Políticas Compensatórias. In: BELIK, W.; MALUF, R. **Abastecimento e Segurança Alimentar: Os limites da liberalização**. Campinas: IE/UNICAMP, 2000.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DANTAS, M. I. Entrelaço do feminismo com economia solidária na Rede Xique-Xique de comercialização solidária. In: MOURA, M. D. C. D.; LIMA, R. M. M. D.; ESTEVÃO, A. C. D. S. **Economia feminista: mulheres rurais e políticas públicas**. Mossoró: EdUFERSA, p. 25-39, 2014.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. D. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). **Texto para discussão (IPEA)**, Brasília, 2005.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political studies**, p. 343-357, 1996.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy trans-fer in contemporary policy-making. **Governance**, p. 5-23, 2000.

FARAH, M. F. S. **Políticas públicas-Programas federais e inovação local**. Anuário de Pesquisa GVPesquisa. [S.l.]. 2013.

FAVARETO, A. Agricultores, Trabalhadores: Os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, p. 27-44, 2006.

FELIPE, J. L. A.; CARVALHO, E. A.; ROCHA, A. P. B. **Atlas Rio Grande do Norte: espaço geo-histórico e cultural**. João Pessoa: Grafset, 2006.

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: LIMA, E. N.; DELGADO, N. G.; LEITE, J. M. **Mundo Rural IV: Configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Dados da Agricultura Familiar, 2020. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar#:~:text=O%20Fundo%20Nacional%20de%20Desenvolvimento,funcionamento%20a%20partir%20de%202011.>>. Acesso em: 5 novembro 2020.

FORNAZIER, A. **Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar**. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2014.

FOUILLEUX, È. Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune. **Revue française de science politique**, p. 277-306, 2000.

FOUILLEUX, È. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos sociedade e agricultura**, p. 88-125, 2011.

FRANÇA, D. D. M. C. **Políticas públicas de educação para a população do campo : uma análise do Pronacampo a partir da abordagem cognitiva**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2016.

GOHN, M. D. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, p. 333-361, 2011.

GOMES JÚNIOR, N. N. **Segurança alimentar e nutricional como princípio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas**. Tese (Doutorado em Política Social)-Universidade de Brasília, Brasília. 2007.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, p. 83-111, 2010.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ. Rio de Janeiro. 2012.

GRISA, C. As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller. In: LIMA, L. L.; SCHABBACH, L. M. **Políticas Públicas**: questões teórico-metodológicas emergentes. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, S. P. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Perspectiva: Apontamentos e Questões para o Debate. **Retratos de Assentamentos**, p. 137-170, 2010.

GRISA, C.; AVILA, M. L.; CABRAL, R. D. F. A politização das compras públicas de alimentos nos governos estaduais do Brasil: atores e ideias na construção de sistemas alimentares sustentáveis. In: LE COQ, J. F.; GRISA, C.; GUÉNEAU, S.; NIERDELE, P. (Orgs.). **Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios em América Latina** [S.l.]: No prelo, 2021.

GRISA, C.; CALDAS, E. L.; AVILA, M. L. As compras públicas da agricultura familiar no Brasil: De onde veio essa ideia? In: SABOURIN, E.; GRISA, C. **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos, 2018.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, p. 125-146, 2014.

GRISA, C.; ZIMMERMANN, S. A. Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil: a construção do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). **AGROALIMENTARIA**, p. 17-36, 2015.

GUÉNEAU, S., SABOURIN, E., COLONNA, J., STRAUCH, G., PIRAUX, M., LAMINE, C., ÁVILA, M., NIEDERLE, P., CANAVESI, F., TAVARES, E., ASSIS, W., BARBOSA, Y., SCHMITT, C. A construção das políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil. **Revista Brasileira de Agroecologia**, p. 8-21, 2019.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, p. 193-223, 2003.

HASSENTEUFEL, P.; BENAMOUZIG, D.; MINONZIO, J.; ROBELET, M. POLICY DIFFUSION AND TRANSLATION: The Case of Evidence-based Health Agencies in Europe. **Novos Estudos CEBRAP**, p. 77-96, 2017.

HESPANHOL, R. A. D. M. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Sociedade & Natureza**, p. 469-483, 2013.

HILLENKAMP, I.; GUÉRIN, I.; VERSCHUUR, C. A economia solidária e as teorias feministas: possíveis caminhos para uma convergência necessária. In: SILVESTRE, C. P.; GRAÇAS, M. A. V. D.; MOURA, M. D. C. D. **Reflexões feministas**: mulheres construindo economia solidária. Mossoró: Centro Feminista 8 de março, p. 29-58, 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro. 2019.

KAGEYAMA, A. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do PRONAF-crédito. **Agricultura**, p. 1-13, 2003.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, p. 219-224, 2006.

LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. A ação pública abardada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, p. 19-44, 2012.

MACHADO, L. UERN irá desenvolver sistema de informação de agricultura familiar para Estados do Nordeste, 2020. Disponível em: <<https://portal.uern.br/blog/uern-ira-desenvolver-sistema-de-informacao-de-agricultura-familiar-para-estados-do-nordeste/>>. Acesso em: 04 janeiro 2021.

MACHADO, M. **Políticas de segurança alimentar Belo Horizonte e Santos/SP: uma visão sobre continuidade e mudança**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2006.

MACHADO, M.; MENICUCCI, T. M. G. Continuidade e Mudança: Comparação entre as Trajetórias das Políticas de Segurança Alimentar de Belo Horizonte e Santos. In: _____ **Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira [Proceedings of the 14th Seminar on the Economy of Minas Gerais]**. Cedeplar: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

MAFRA, L. A. S.; NAVES, F. L. Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional. **Cadernos EBAPE.BR**, p. 35-49, 2009.

MARQUES, E. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores. **BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, p. 67-102, 1997.

MARTINS, L. D. F. N.; LIMA, S. M. V. Programa de Aquisição da Produção da Agricultura no Papa/DF: inovação gerencial e tecnológica em sistemas familiares, 2009-2016. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, p. 497-514, 2017.

MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. [S.l.]: Cirad, 2011.

MATTEI, L. **PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica**. Brasília: MDA, 2006.

MATTEI, L. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro. **Rev. Econ. NE**, p. 71-79, 2014.

MATTEI, L. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. **Okara: geografia em debate**, p. 293-307, 2018.

MEDEIROS, L. S. D. Trabalhadores Rurais, Agricultura Familiar e Organização Sindical. **São Paulo em Perspectiva**, p. 65-72, 1997.

MEDEIROS, L. S. D. "Sem Terra", "Assentados", "Agricultores familiares": considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In:

GIARRACCA, N. **¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, p. 107-133, 2001.

MENEZES NETO, A. J. A igreja católica e os movimentos sociais do campo: a Teologia da Libertação e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. **Caderno CRH**, Salvador, p. 331-341, 2007.

MILANI, C. R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**, Porto Alegre, p. 180-214, 2006.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. PAA DATA. Informações sobre a execução do PAA, 2020. Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura>.

Acesso em: 20 novembro 2020.

MOURA, J. T. V. D.; SILVA JÚNIOR, M. A. F. D.; KNOX, W. **O contínuo processo de negociação da realidade**: as articulações entre movimentos rurais e estado na construção do programa de compras governamentais do RN. 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Evento on line: [s.n.]. 2020.

MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Porto Alegre. 2007.

MULLER, P. **Politiques publiques**. Paris: PUF, 2003.

MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs e cadres cognitifs. **Revue française de science politique**, p. 155-187, 2005.

MULLER, P.; JOBERT, B. **L'État en action. Politiques publiques e corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NADER, G. A economia política da política monetária no Primeiro Governo Dilma: uma análise sobre taxa de juros, convenção e rentismo no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, p. 547-575, 2018.

NEVES NETO, C. D. C. A Agricultura familiar no contexto dos programas de compras coletivas de alimentos: o PAA, PNAE e o PPAIS. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, p. 69-84, 2015.

NIEDERLE, P. A.; GRISA, C. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. **Política & Sociedade**, Florianópolis, p. 97-136, 2013.

NOBRE, M. Economia solidária e economia feminista: elementos para uma agenda. In: SILVESTRE, C. P.; GRAÇAS, M. A. V. D.; MOURA, M. D. C. D. **Reflexões feministas: mulheres construindo economia solidária**. Mossoro: Centro Feminista 8 de março, p. 60-74, 2016.

NONATO, R. S. **Compras Públicas Sustentáveis no Brasil: análise da produção e circulação das ideias a partir da ressignificação dos atores**. Dissertação de Mestrado (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. 2015.

OCB - ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **Anuário do Cooperativismo Brasileiro**. Sistema OCB - CNCOOP, OCB, SESCOOP. Brasília. 2019.

PASQUIER, R.; WEISBEIN, J. L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire. **Politique européenne**, p. 5-21, 2004.

PAULA, A. M. D.; GÓMEZ, J. R. M.; TRACZ, C. A. M. Novo ciclo neoliberal no brasil: desmontando as políticas públicas para a agricultura camponesa. **Revista pegada eletrônica**, p. 57-88, 2017.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, p. 909-916, 2013.

PELIANO, A. M. Lições da História – Avanços e Retrocessos na Trajetória das Políticas Públicas de Combate à Fome e à Pobreza no Brasil. In: ARANHA, A. V. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v. 1, 2010.

PLANO DE GOVERNO. Proposta de Plano de Governo da candidata à governadora Fátima Bezerra. Coligação do lado certo, 2018. Disponível em: <<https://www.tre-rn.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2018/candidaturas/propostas-de-governo-dos-candidatos-ao-cargo-de-governador>>. Acesso em: 05 dezembro 2020.

PORTA, R. H. **Participação comunitária e ação do Estado: o abastecimento e a alimentação como bandeiras de luta - o caso da Organização Popular de Compras Comunitárias de Diadema/S.P. (1983-1988)**. Dissertação de Mestrado (Administração Pública). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 1991.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; PAL, L. A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, p. 199-220, 2018.

RAICHELIS, R. Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, A. E.; BRAVO, M. I.; UCHÔA, R.; NOGUEIRA, V. M.; MARSIGLIA, R.; GOMES, L.; TEIXEIRA, M. **Serviço Social e Saúde - formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez Editora, p. 1-17, 2006.

RAIHER, A. P.; HIGACHI, H. Y.; CARMO, A. S. D. Programa de compras da merenda escolar com foco na agricultura familiar: uma análise espacial do seu efeito no desenvolvimento socioeconômico paranaense. **Planejamento e Políticas Públicas**, p. 231-258, 2017.

RESENDE, L. G. Intelectuais orgânicos e contra-hegemonia. **Revista Ágora**, p. 1-17, 2006.

ROZENDO, C. Os (des)caminhos do Programa de Aquisição de Alimentos na região semiárida: novas governanças, antigas armadilhas. In: PEREZ-CASSARINO, J.; TRICHES,

R. M.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. **Abastecimento Alimentar: Redes Alternativas e Mercados Institucionais**. Chapecó: UFFS, p. 185-213, 2018.

SABOURIN, E. Erosão, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar e agroecologia da América Latina. **Conference Paper**, 2018.

SABOURIN, E.; DUQUE, G.; DINIZ, P. C. O.; OLIVEIRA, M. S. L.; GRANCHAMP, L. F. O reconhecimento público dos atores coletivos da agricultura familiar Nordeste. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, p. 293-306, 2005.

SAF - SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR E COOPERATIVISMO. Extrato DAP - Pessoa Jurídica. <http://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>, 2020. Disponível em: <<http://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>>. Acesso em: 10 outubro 2020.

SAMBUICHI, R. H. R.; KAMINSKI, R. S.; PERIN, G.; MOURA, I. F.; JANUARIO, E. S.; MENDONÇA, D. B.; ALMEIDA, A. F. C. Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. **Texto para Discussão (IPEA)**, p. 1-59, 2019.

SANTOS, A. D. S. D.; CURADO, F. F.; TAVARES, E. D. Pesquisas com sementes crioulas e suas interações com as políticas públicas na região Nordeste do Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, p. 1-19, 2019.

SCHMITT, C. J. A Transformação das “Ideias Agroecológicas” em Instrumentos de Políticas Públicas: dinâmicas de contestação e institucionalização de novas ideias nas políticas para a agricultura familiar. **Política & Sociedade**, Florianópolis, p. 16-48, 2016.

SCHMITT, C.; GRISA, C. Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. In: NIEDERLE, P. A.; ALMEIDA, L. D.; VEZZANI, F. M. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kairós, p. 215-265, 2013.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 21-49, 2004.

SETHAS/RN. Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social. Programa Leite Potiguar, 2021. Disponível em: <<http://www.sethas.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=102282&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Programas>>. Acesso em: 29 março 2021.

SILVA JÚNIOR, M. A. F. D.; NASCIMENTO, S. A.; MOURA, J. T. V. D. O Limite Difuso entre Militante e Gestor: Um Estudo sobre o Ativismo Institucional no Governo do Rio Grande do Norte, Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, p. 290-310, 2020.

SILVA, A. C. D. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, p. 87-107, 1995.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. D. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento - uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, p. 86-124, 2011.

SILVA, P. S. G. **As transformações da política de desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil: análise da implementação no estado do Rio Grande do Norte (2003-2016)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 2020.

STONE, D. Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. **CSGR Working Paper**, p. 1-41, 2001.

SUGIYAMA, N. B. Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil. **Publius: The Journal of Federalism**, p. 1-27, 2011.

TOMAZINI, C. As análises cognitivas de políticas públicas: uma agenda de pesquisa. **Revista Política Hoje**, p. 26-41, 2018.

VASCONCELOS, F. D. A. G. D. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, p. 439-457, 2005.

VASCONCELOS, F. D. A. G. D.; FILHO, M. B. História do campo da Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, p. 81-90, 2011.

VELOSO, F. Mercados Institucionais da agricultura familiar e a construção de redes locais. VIII Simpósio Internacional de Geografia Agrária e IX Simpósio Nacional de Geografia Agrária. Curitiba: [s.n.]. 2017.

LEIS E DECRETOS CONSULTADOS (ESTADUAIS)

Lei nº 2.024, de 20 de outubro de 2008 (Acre)

Cria o Programa Estadual de Incentivo à Produção Florestal e Agroflorestal Familiar

Lei nº 7.950, de 30 de novembro de 2017 (Alagoas)

Institui o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado de Alagoas - PAA/AL, e dá outras providências.

Lei nº 15.910, de 11 de dezembro de 2015 (Ceará)

Dispõe sobre a criação da Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do estado do Ceará.

Decreto nº 32.315, de 25 de agosto de 2017 (Ceará)

Regulamenta a Lei nº 15.910, de 11 de dezembro de 2015, que institui a Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do estado do Ceará e dá outras providências.

Lei nº 4.752, de 07 de fevereiro de 2012 (Distrito Federal)

Dispõe sobre a criação do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF e dá outras providências.

Decreto nº 33.642, de 02 de maio 2012 (Distrito Federal)

Regulamenta a Lei nº 4.752, de 07 de fevereiro 2012, que cria o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura - PAPA/DF e dá providências correlatas.

Lei nº 19.767, de 18 de julho de 2017 (Goiás)

Institui a Política Estadual de Compra da Produção da Agricultura Familiar.

Lei nº 19.998, de 22 de janeiro de 2018 (Goiás)

Institui diretrizes para a Política Estadual de Agricultura Familiar e dá outras providências.

Lei nº 10.327, de 28 de setembro de 2015 (Maranhão)

Dispõe sobre o Programa de Compras da Agricultura Familiar – PROCAF

Decreto nº 31.549, de 15 de março de 2016 (Maranhão)

Regulamenta a lei nº 10.327, de 28 de setembro de 2015, que dispõe sobre o programa de compras da agricultura familiar - PROCAF/MA.

Lei nº 10.638, de 06 de dezembro de 2017 (Mato Grosso)

Estabelece a Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais - Compra Coletiva/MT.

Lei nº 20.608, de 07 de janeiro de 2013 (Minas Gerais)

Institui a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar 7

Decreto nº 46.712, de 29 de janeiro de 2015 (Minas Gerais)

Regulamenta a Lei nº 20.608, de 7 de janeiro de 2013, que institui a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar.

Lei nº 16.888, de 03 de junho de 2020 (Pernambuco)

Institui o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PEAAF e dispõe sobre a compra institucional de alimentos da agricultura familiar, de produtos da bacia leiteira e da economia solidária, no Estado de Pernambuco.

Lei nº 7.923, de 20 março de 2020 (Rio de Janeiro)

Institui a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFAMILIAR

Lei nº 10.536, de 03 de julho de 2019 (Rio Grande do Norte)

Cria o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES) no Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências.

Decreto nº 29.183, de 30 de setembro de 2019 (Rio Grande do Norte)

Regulamenta a Lei Estadual nº 10.536, de 3 de julho de 2019, que cria o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES) no Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências.

Lei nº 13.922, de 17 de janeiro de 2012 (Rio Grande do Sul)

Estabelece a Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária – Compra Coletiva/RS.

Decreto nº 49.338, de 05 de julho de 2012 (Rio Grande do Sul)

Regulamenta a Lei nº 13.922, de 17 de janeiro de 2012, que estabelece a Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária – Compra Coletiva/RS, e institui o Comitê Gestor da Compra Coletiva/RS e dá outras providências.

Decreto nº 50.305, de 08 de maio de 2013 (Rio Grande do Sul)

Institui o Programa Gaúcho de Compras para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar e da Economia Solidária – Compra Coletiva.

Lei nº 3.993, de 14 de março de 2017 (Rondônia)

Institui o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Rondônia – PAA RONDÔNIA, na modalidade compra e doação simultânea e dá outras providências.

Decreto nº 22.708, de 28 de março de 2018 (Rondônia)

Regulamenta a Lei nº 3.993, de 14 de março de 2017, “Institui o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Rondônia – PAA RONDÔNIA, na modalidade compra e doação simultânea e dá outras providências”.

Lei nº 936, de 03 de dezembro de 2013 (Roraima)

Institui o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Roraima – PAA Roraima.

Decreto nº 29.069-E, de 28 de julho de 2020 (Roraima)

Regulamenta a Lei Estadual nº 936, de 3 de dezembro de 2013, que institui o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Roraima – PAA Roraima.

Decreto nº 29.069-E, de 28 de julho de 2020 (Roraima)

Regulamenta a Lei Estadual nº 936, de 3 de dezembro de 2013, que institui o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Roraima – PAA Roraima.

Lei nº 14.591, de 14 de outubro de 2011 (São Paulo)

Cria o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social - PPAIS

Decreto nº 57.755, de 24 de janeiro de 2012 (São Paulo)

Regulamenta a Lei nº 14.591, de 14 de outubro de 2011, que cria o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social - PPAIS e dá providências correlatas.

Decreto nº 62.282, de 02 de dezembro de 2016 (São Paulo)

Institui o subprograma PPAIS - LEITE no âmbito do Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social - PPAIS, a que se refere a Lei nº 14.591, de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 57.755, de 2012, e dá providências correlatas.

Decreto nº 62.739, de 31 de julho de 2017 (São Paulo)

Acrescenta dispositivo ao Decreto nº 62.282, de 2 de dezembro de 2016, que instituiu o subprograma PPAIS - Leite no âmbito do Programa Paulista de Agricultura de Interesse Social - PPAIS, a que se refere a Lei nº 14.591, 14 de outubro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 57.755, 24 de janeiro de 2012.

Decreto nº 63.278, de 19 de março de 2018 (São Paulo)

Dispõe sobre o reajuste dos tetos específicos para o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social - PPAIS e do subprograma PPAIS - LEITE, nos termos da Lei nº 14.591, de 14 de outubro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 57.755, de 24 de janeiro de 2012.

NORMATIVOS CONSULTADOS (Municípios e Consórcio)

Lei nº 3.201, de 11 de setembro de 2013 (Promissão/SP)

Dispõe sobre a criação do programa municipal de agricultura de interesse social PMAIS e dá outras providências.

Lei nº 3.715, de 23 de junho de 2014 (Itapeva/SP)

Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social - PMAIS, e dá outras providências.

Lei nº 4.870, de 15 de outubro de 2013 (Barretos/SP)

Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social - PMAIS, e dá outras providências.

Lei nº 7.920, de 11 de abril de 2013 (Araraquara/SP)

Cria o Programa Municipal da Agricultura de Interesse Social - PMAIS.

Lei nº 6.638, de 04 de março de 2015 (Bauru/SP)

Cria o Programa Municipal da Agricultura de Interesse Social – PMAIS e dá outras providências.

Lei nº 3.520, de 08 de março de 2012 (Adamantina/SP)

Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social - PMAIS e dá outras providências.

Lei nº 1.047, de 22 de agosto de 2011 (Ribeirão Grande/SP)

Institui o Programa Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Lei nº 753/2019 (Guamaré/RN)

Cria o Programa Municipal de Compras Governamentais da Agricultura Familiares e Econômica Solidária (PROMCAPES) no Município de Guamaré e dá outras providências.

Resolução nº 009/2020, de 31 de julho de 2020 (Consórcio Nordeste)

Instituiu, no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste, o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste – PAS/NE, e dá outras providências.

PROJETOS DE LEI CONSULTADOS (ESTADUAIS)**Projeto de Lei nº 404, de 04 de junho de 2020 (Goiás)**

Institui o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PEAAF e dispõe sobre a compra institucional de alimentos da agricultura familiar e economia solidária, no Estado Goiás.

Projeto de Lei nº 1.686/2020 (Paraíba)

Institui o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PEAAF e dispõe sobre a compra institucional de alimentos da agricultura familiar e economia solidária.

Projeto de Lei nº 488/2020 (Mato Grosso)

Institui o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PEAAF e dispõe sobre a compra institucional de alimentos da agricultura familiar e economia solidária, no Estado de Mato Grosso.

NORMATIVOS CONSULTADOS (Federal)**Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003**

Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.

Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011

Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.

Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009

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

Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003 - (revogado)

Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003.

Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006 – (revogado)

Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003.

Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008 – (revogado)

Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos.

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.

Decreto nº 8.026, de 6 de junho de 2013

Altera os Decretos nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; nº 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; nº 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências.

Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014

Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos.

Decreto nº 9.214, de 29 de novembro de 2017

Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que 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.

Decreto nº 10.150, de 2 de dezembro de 2019

Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, para dispor sobre o Programa de Aquisição de Alimentos.

Decreto nº 10.518, de 14 de outubro de 2020

Altera o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que 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.

ANEXOS

Roteiro das entrevistas

- 1 Qual é o seu papel/função da instituição que você atua?
- 2 Conte sobre os seus trabalhos e sua trajetória profissional.
- 3 A sua instituição esteve envolvida no processo de construção e discussão do programa estadual de aquisição de alimentos?
- 4 Quais os objetivos ou preocupações orientaram a construção do programa: comercialização para a agricultura familiar; abastecimento das demandas públicas; promover o cooperativismo e o associativismo, ect.
- 5 Quais foram os momentos decisivos para a constituição do programa?
- 6 Você se recorda se ocorreram conflitos no processo de construção e discussão da política? Quais eram as razões?
- 7 Existiu algum espaço para a discussão da política, tais como reuniões no CONSEA, audiências públicas?
- 8 Quais atores (indivíduos e organizações) você identifica que atuaram para a criação do programa?
- 9 Você consegue identificar algum indivíduo que tenha tido um papel decisivo para a instituição do programa?
- 10 Você acredita que o atual desenho do programa atende as necessidades da agricultura familiar do Estado?
- 11 Entre o processo de discussão até a sanção da lei que criou o programa, ocorreram muitas mudanças? Em sua opinião, tais alterações qualificaram ou desqualificaram o programa?
- 12 Você acredita que a criação programa estadual teve relação com a execução do programa federal, por exemplo, corte de recursos, desmonte das instituições (MDA, CONSEA, etc.)?
- 13 Caso o Programa Federal recupere a sua dimensão em termos de gestão e recursos financeiros, você acredita que o programa estadual continuará funcionando?
- 14 Você acredita que os agricultores familiares fornecedores compreendem que os programas são iniciativas de diferentes esferas de governo?
- 15 Você sugere que eu converse com mais alguém? De qual instituição? Quem?
- 16 Gostaria de comentar alguma questão que eu não abordei?

Lista de entrevistados

Alexandre de Oliveira Lima

Gestor Público/Secretário na Secretaria do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte. Graduado em Agronomia pela Universidade Federal Rural do Semiárido, mestre em Engenharia Sanitária pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e doutor em Geodinâmica e Geofísica pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Foi Secretário Executivo da Articulação do Semiárido Potiguar e membro do Colegiado Nacional da ASA Brasil.

Cimone Rozendo de Souza

Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (1997), mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (2001) e doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (2006).

Emerson Inácio Cenzi

Gestor Público/Coordenador de Acesso a Mercados Indústria e Cooperativismo, da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura (SEDRAF) no Rio Grande do Norte. Graduado em Cooperativismo. Mestre em Estudos Urbanos e Regionais.

Fátima de Lima Torres

Presidente da União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Rio Grande do Norte (UNICAFES-RN). Diretora da Cooperativa Central da Agricultura Familiar do RN e Gestora da Central de Comercialização da Agricultura Familiar do RN localizada em Natal. Graduada em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

Francisca Eliana de Lima (Neneide Lima)

Coordenadora da Rede Xique-Xique no Rio Grande do Norte. Participou da constituição da Cooperativa de Comercialização Solidária Xique-Xique (CooperXique).

Greisson Izidório da Silva

Militante do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Presta serviços de assistência técnica às cooperativas da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Norte. Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Jean Pierre Tertuliano Câmara

Presidente do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio Grande do Norte (CONSEA-RN), representante da Sociedade Civil - Pastoral da Criança. Atua como assessor técnico no Serviço de Assistência Rural e Urbana da Arquidiocese de Natal (SAR). Graduado em Administração.

Jocelino Dantas Batista

Secretário de Política Agrícola da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Rio Grande do Norte (FETARN). Iniciou a militância na pastoral da juventude no meio popular (PJMP). Graduado em Gestão de Cooperativas.

Lidiane Freire de Jesus

Gestora Pública/Subcoordenadora de Economia Solidária na Secretaria Estadual do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS). Graduada em Cooperativismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Especialista em Economia Solidária e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Marcírio de Lemos

Presidente da Articulação Semiárido Potiguar (Asa Potiguar). Atuou na coordenação do Centro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar – Terra Viva e na coordenação da Associação Programa Um milhão de Cisternas – AP1MC. Graduado em Engenharia Agrônômica pela Escola Superior de Agricultura de Mossoró. Mestre em Ciência do Solo pela Universidade Federal Rural do Semiárido. Doutor em Manejo de Solo e Água no Semiárido pela Universidade Federal Rural do Semiárido.

Maria Isolda Dantas de Moura (Isolda Dantas)

Deputada estadual no Rio Grande do Norte pelo Partido dos Trabalhadores (2019-2023). Atuou como gestora pública no Ministério do Desenvolvimento Agrário, entre 2010-2014; e como coordenadora de projetos no Centro Feminista 8 de Março, entre 2001-2008. Cientista social (UERN) com pós-graduação em gestão pública (UnB).

Rejane Cleide de Medeiros

Militante feminista e coordenadora de projetos no Centro Feminista 8 de Março (CF8).

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Rio Grande do Norte (UERN).