

IDEIAS E ATORES SOCIAIS: UMA ANÁLISE COGNITIVA DO PROGRAMA ESTADUAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA (PECAFES)

IDEAS AND SOCIAL ACTORS: A COGNITIVE ANALYSIS OF THE STATE GOVERNMENT PURCHASING PROGRAM FOR FAMILY FARMING AND SOLIDARITY ECONOMY (PECAFES)

IDEAS Y ACTORES SOCIALES: UN ANÁLISIS COGNITIVO DEL PROGRAMA ESTADAL DE COMPRAS PÚBLICAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y ECONOMÍA SOLIDARIA (PECAFES)

Rafael de Freitas Cabral¹ 
Mario Lúcio de Ávila² 

Submissão: 30/09/2022 / Aceito: 11/01/2023 / Publicado: 30/01/2023.

RESUMO

Instituído em 2019, o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária do Rio Grande do Norte (Pecafes), é uma das diversas iniciativas dos estados subnacionais que desenvolveram políticas públicas voltadas para a aquisição de alimentos da agricultura familiar, em um cenário de desmonte de políticas públicas em nível federal. A partir da análise cognitiva, este artigo busca compreender os atores e as ideias presentes no processo de criação do programa. Para tanto, realizaram-se entrevistas com representantes de movimentos sociais, gestores públicos e pesquisadores ao longo de 2020 e 2021. A pesquisa identifica cinco fóruns de produção de ideias, a saber: da comunicação política, da agricultura familiar, da agroecologia, do feminismo solidário e da segurança alimentar e nutricional.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Mercados institucionais. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Instituted in 2019, the State Program for Government Purchasing of Family Farming and Solidarity Economy of Rio Grande do Norte (Pecafes) is one of several initiatives by subnational states that have developed public policies aimed at purchasing food from family agriculture, in a scenario of dismantling of public policies at the federal level. Based on cognitive analysis, this article seeks to understand the actors and ideas present in the program creation process. To this end, interviews were conducted with representatives of social movements, public managers and researchers throughout 2020 and 2021. Five forums for the production of ideas were identified, namely: political communication; family farming; of agroecology; solidarity feminism; and food and nutrition security.

Keywords: Family farming. Institutional markets. Public Policy.

¹ Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural e doutorando em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. E-mail: rafaelcab@gmail.com

² Doutor em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. E-mail: unbavila@gmail.com



RESUMEN

Establecido en 2019, el Programa Estatal de Compras Públicas de la Agricultura Familiar y Economía Solidaria do Rio Grande do Norte (Pecafes) es una de varias iniciativas de estados subnacionales que han desarrollado políticas públicas destinadas a la compra de alimentos de la agricultura familiar, en un escenario de dismantelamiento de las políticas públicas a nivel federal. Basado en el análisis cognitivo, este artículo busca comprender los actores y las ideas presentes en el proceso de creación del programa. Para ello, se realizaron entrevistas a representantes de movimientos sociales, gestores públicos e investigadores a lo largo de 2020 y 2021. Se identificaron cinco espacios de producción de ideas, a saber: comunicación política; agricultura familiar; de agroecología; feminismo solidario; y la seguridad alimentaria y nutricional.

Palabras chave: Agricultura familiar. Mercados institucionales. Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 1990, o governo brasileiro tem instituído políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Iniciando com programas típicos de políticos agrícolas (crédito, seguro e garantia de preços), passando pela assistência técnica e extensão rural e por ações de inclusão social e produtiva, até chegar, mais recentemente, aos programas de compras públicas representados pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

No entanto, pós-2016, algumas dessas políticas passaram por um forte desmonte. Conforme Sabourin (2018), esse processo impactou principalmente os programas cuja participação dos movimentos sociais era bastante intensa, por exemplo, o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial e o PAA.

Por outro lado, surgiram, em nível estadual, diversas iniciativas de políticas públicas voltadas para a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Segundo Cabral e Ávila (2020), essas experiências guardavam significativas heterogeneidades entre si e refletiam a conformação das ideias e dos atores sociais. Grisa, Ávila e Cabral (2021) observaram três diferentes tipos de processos na construção da agenda referente às aquisições de alimentos da agricultura familiar nos estados. O ativismo alimentar dos movimentos sociais da agricultura, que foram capazes de construir espaços institucionais e(ou) dialogar com os gestores públicos para a criação dos programas; o trânsito de representantes dos movimentos sociais da agricultura familiar para os espaços políticos institucionais; e o ativismo institucional da burocracia de médio escalão e da burocracia de nível de rua.



Nesse contexto, encontra-se o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes), instituído, em 2019, no estado do Rio Grande do Norte. Este artigo busca identificar, à luz da abordagem cognitiva, as ideias e os atores sociais que estiveram presentes na discussão do programa, enfatizando como ocorreu o processo de debate até a sua institucionalização e os porta-vozes desse processo.

É importante observar que a maior parte dos estudos sobre os programas voltados à garantia da segurança alimentar e nutricional, nos quais os agricultores familiares são beneficiários, enfatizam os institucionalizados em nível federal, como o PAA e o Pnae. Buscando suprir tal lacuna, este estudo se apresenta destacando uma iniciativa constituída no nível subnacional.

O artigo está estruturado em oito seções, além desta breve introdução. A segunda seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados ao longo da pesquisa. A seção seguinte traz o referencial teórico da abordagem cognitiva que foi acionada para compreender o processo de formulação do Pecafes, identificando os atores sociais e as ideias presentes. Na seção quatro e cinco, apresentam-se o panorama da agricultura familiar no Rio Grande do Norte, as principais características do Pecafes e como ele se relaciona às demais políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar no estado. Nas seções seguintes, buscam-se apresentar os fóruns de produção de ideias, os principais referenciais que influenciaram o debate e as reivindicações não atendidas pelos movimentos sociais. Por fim, apresentam-se as considerações finais, com sugestões de pesquisas futuras.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este é um estudo de caso cuja seleção compreendeu as seguintes etapas: *i*) mapeamento do conjunto de programas estaduais de aquisição de alimentos instituído pelos estados brasileiros. Essa etapa identificou a existência de quinze programas, cujo normativo havia sido sancionado, e seis em processo de criação; *ii*) exclusão dos programas que estavam paralisados e(ou) não implementados. Nessa etapa, foram identificaram-se seis programas sem atividade operacional. Obteve-se tal informação através do contato com as secretarias de governo estaduais de agricultura e(ou) assistência social; e *iii*) ordenação dos programas considerando as 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 à participação de mulheres rurais no fornecimento de alimentos ao programa.



Nessa etapa, analisaram-se os normativos (leis e decretos de regulamentação) dos programas instituídos.

Para a realização da pesquisa, utilizaram-se, além da análise documental a normativos, revisão da literatura e entrevistas com atores sociais que atuaram no processo de formulação do Pecafes, a saber: gestores públicos; representantes de movimentos sociais do campo, de mulheres rurais, da segurança alimentar e nutricional e da economia solidária; e demais atores indicados pelos entrevistados ao longo da pesquisa. Entre maio de 2020 e janeiro de 2021, realizaram-se doze entrevistas utilizando questionários semiestruturados. Para a identificação dos atores sociais participantes do processo, utilizou-se a técnica “bola de neve”, cuja dinâmica consiste na indicação, pelos entrevistados, de pessoas que possam colaborar com a pesquisa. Esse processo foi repetido diversas vezes até que não houvesse informações adicionais significativas que impactassem na compreensão do fenômeno estudado. A intenção das entrevistas foi reconstruir a história da política pública, destacando as ideias, os eventuais conflitos e os principais atores sociais envolvidos. Por limitações impostas pela pandemia de covid-19, realizaram-se as entrevistas por meio de videoconferências, utilizando diversas plataformas digitais, definidas em comum acordo com os entrevistados. Após a realização das entrevistas, procedeu-se à transcrição e à análise dos conteúdos das falas dos atores sociais.

Neste artigo, apresentam-se as opiniões 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) e FAGroe (participante do Fórum de Agroecologia). Identificaram-se os gestores governamentais responsáveis pela implementação do Pecafes e os membros da academia, respectivamente, pelas abreviações TecGov e Acad.

REFERENCIAL TEÓRICO

Centralizada no papel das ideias, a abordagem cognitiva observa a importância dos elementos de conhecimento, das representações e das 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 marcadores de identidade de grupos distintos ou produtoras de identidades específicas, definindo quais questões são relevantes e quais demandas reivindicar (TOMAZINI, 2018).

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 e identificaram dois tipos. 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, 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 (MULLER; SUREL, 2002). Segundo Muller (2005), o referencial setorial é a imagem que domina um setor, em razão do monopólio de representações de determinados profissionais.

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.

Visando dar respostas às críticas sofridas por Bruno Jobert e Pierre Muller sobre o conceito, 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). A autora orienta 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) trabalha com a articulação entre ideias, instituições e interesses. Os interesses seriam parte das ideias e, ainda, das 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 futuras.

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.

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 (LASCOUMES; LE GALÉS, 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. 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”. Referem-se à fase crítica do fórum de comunidades de políticas públicas e constituem 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. 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 controvérsias existentes.

AGRICULTURA FAMILIAR NO RIO GRANDE DO NORTE

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 (INSTITUTO BRASILEIRO



DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 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 pela ocupação de pessoal quase três vezes mais que a agricultura patronal. 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 é 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 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019).

Considerando apenas as organizações que possuem DAP jurídica,³ 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. 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.

No estado, além do maior número de associações, elas 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. É importante

³ 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, o Pnae e o PAA.



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.

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 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (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 cumpre 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 mencionado anteriormente, 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 Companhia Nacional de Abastecimento (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	35,17	59/167 (35,32%)	14.021.132,89	⁽²⁾	⁽²⁾	1.733.072,00
2019	28,22	64/167 (38,32%)	13.659.181,95	⁽²⁾	⁽²⁾	788.851,00

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2022), Brasil (2020) e Companhia Nacional de Abastecimento (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.



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 a demandas das forças armadas e de instituições de ensino superior federais, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF) (BRASIL, 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 na 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 à distribuição de cestas básicas para a população em vulnerabilidade social, como forma de enfrentamento aos efeitos da pandemia do novo coronavírus (ASSECOM/RN, 2020).

A ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

O Pecafes foi criado por meio da Lei nº 10.536, de 3 de julho de 2019, a qual foi regulamentada por meio do Decreto nº 29.183, de 30 de setembro de 2019. Seu objetivo central é a garantia da aquisição de alimentos da agricultura familiar e da economia solidária como forma de assegurar o desenvolvimento rural sustentável, a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e o incremento do trabalho e renda. O programa é operacionalizado sob duas modalidades principais. A primeira refere-se à Compra Direta que ocorre por meio da aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar individual e de seus empreendimentos, por meio de chamadas públicas; e pela Compra Direta com Doação Simultânea, que ocorre por meio da aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar para posterior entrega a famílias socialmente vulneráveis ou entidades socioassistenciais. Nessa modalidade, a legislação prevê que o estado deverá atingir de forma gradual, no mínimo, 50% de aquisição de gêneros alimentícios a partir de 2022.

A segunda modalidade refere-se à Compra Indireta com a aquisição de alimentação preparada cuja composição dos cardápios possuam gêneros alimentícios oriundos da agricultura



familiar. A seleção dos agricultores familiares fornecedores é realizada por meio de chamada pública paralela. Nessa modalidade, a legislação prevê a aquisição de, no mínimo, 30% do valor dos produtos que compõem os cardápios dos fornecedores de alimentação. O programa prevê o teto de venda de 20 mil reais por unidade familiar e, no máximo, 6 milhões de reais por organizações de agricultores familiares.

O Pecafes prioriza a aquisição de alimentos de agricultores familiares a partir dos seguintes critérios avaliativos: àqueles organizados em cooperativas ou associações; com maior percentual de mulheres e jovens no quadro social do empreendimento; com produção agroecológica e(ou) orgânica comprovadamente certificada; de organizações representativas de comunidades quilombolas e indígenas; com maior percentual de agricultores familiares no quadro social.

A governança do programa se dá por meio do Comitê Gestor, cujo objetivo é acompanhar e monitorar a implementação, bem como realizar a gestão de ações correlatas às compras governamentais no estado. O referido comitê, paritário e deliberativo, é composto por representantes de nove órgãos do poder executivo estadual e nove organizações da sociedade civil (RIO GRANDE DO NORTE, 2019a, 2019b).

Além da criação do Pecafes, o governo do Rio Grande do Norte adotou 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, 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,⁴ o Restaurante Popular⁵ e a Sopa Cidadã.⁶

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 à 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 a 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).

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 na produção e na comercialização de alimentos saudáveis.

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 pelo Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (Emater-RN) e, após esse processo, os agricultores familiares e seus empreendimentos estão aptos a participar do programa.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ É um programa de segurança alimentar que oferece à população 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.

Outro programa constituído em articulação com o Pecafes é o 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 o associativismo da agricultura familiar e da economia solidária por meio da oferta de ações de assistência técnica e de apoio à 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 [...] possam qualificar a sua atuação dentro do Pecafes [...] dar suporte operacional, logístico, técnico para que as cooperativas possam se qualificarem. (I01 FCPol).

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 secretarias que também atuam com empreendimentos, por exemplo, a Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (Sethas), cuja atuação está relacionada aos empreendimentos da economia solidária.

Em articulação com o Cooperafes, o governo instituiu o Programa de Microcrédito para a Agricultura Familiar, intitulado CredMais. 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).

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 em feiras, proporcionando a aproximação do consumidor aos agricultores familiares. E, ainda, o Programa Estadual de Sementes Crioulas, que é implementado pela Sedraf, pela Emater-RN e pela Conab, com o apoio da Articulação Semiárido Potiguar (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.

Por fim, observa-se que os diversos programas instituídos pelo governo potiguar 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, identificar 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.

FÓRUNS DE PRODUÇÃO DE IDEIAS NO RN

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.

Considerando os relatos dos entrevistados, foi possível identificar a existências de cinco fóruns de produção de ideias:

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 Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Rio Grande do Norte (Fetarn), representações de cooperativas, como a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), e movimentos sociais do campo, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (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.

d) Fórum do Feminismo Solidário — envolve organizações não governamentais de assistência técnica, cooperativas, associações e grupos informais que se articulam em torno da defesa da organização de mulheres rurais sob a perspectiva da economia solidária. Essas organizações estão articuladas, em grande medida, com o Centro Feminista 8 de março e com o Fórum Potiguar de Economia Solidária.



e) Fórum da Segurança Alimentar e Nutricional — compreende atores sociais articulados em torno do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio Grande do Norte (Consea/RN) que atuam no monitoramento e na proposição de políticas voltadas à superação da insegurança alimentar e à melhoria da qualidade dos produtos ofertados pelo estado.

Chama a atenção a não ocorrência do fórum científico no processo de discussão do Pecafes. Uma provável explicação pode estar no fato do Pecafes possuir muitos elementos do PAA, instituído em nível federal, cuja participação de pesquisadores, consultores de organismos internacionais e professores de diversos centros de ensino e instituições foram bastante significativos, conforme observado por Grisa (2012).

A seguir, detalha-se, com maior profundidade, a configuração de cada fórum, com ênfase na participação dos atores sociais e nas ideias que, posteriormente, institucionalizaram o Pecafes.

FÓRUM DA COMUNICAÇÃO POLÍTICA

No Rio Grande do Norte, o referido fórum teve um papel fundamental na construção do Pecafes, 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 Bezerra trouxe consigo sua longa experiência política e seu histórico de militância nos movimentos sociais (MOURA; SILVA JÚNIOR; KNOX, 2020).

Com a eleição da governadora, alguns representantes dos movimentos sociais passaram a compor o quadro da burocracia institucional (SILVA JÚNIOR; NASCIMENTO; MOURA, 2020), esse processo é denominado na literatura como ativismo institucional (CAYRES, 2016). 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).

Com relação ao Pecafes, 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).

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 imprimissem uma identidade política, ou “instrumentos próprios”, em contraposição ao governo federal.

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” (COLIGAÇÃO DO LADO CERTO, 2018). A intenção da candidata se relaciona com a fala de um ator entrevistado ao afirmar que o Pecafes 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 Sedraf, a partir da extinção da Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e de Apoio à Reforma Agrária (Seara).

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, o Legislativo e os próprios movimentos, reforçando, assim, o ativismo institucional entre os atores. Para exemplificar, Moura, Silva Júnior 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.

Um elemento interessante é que esse processo de convencimento resultou, além da aprovação unânime do projeto de lei (SILVA JÚNIOR; NASCIMENTO; MOURA, 2020), na constituição da Frente Parlamentar em Defesa da Agricultura Familiar, formada por parlamentares de diversos partidos políticos. 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.

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 do projeto, considerando a configuração política do Legislativo potiguar. Com isso, os movimentos ocuparam a assembleia de modo a pressionar os parlamentares para que aprovassem o projeto de lei.

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.

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, interferindo 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.

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

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 à 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” que surgiu nas discussões do parlamento. Infelizmente, o *site* oficial da Assembleia Legislativa do estado não traz o histórico de discussões, com os 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.

Fórum da Agroecologia

O tema da agroecologia 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.

A ideia de apoiar a produção e a comercialização de produtos agroecológicos está presente desde o início do debate do Pecafes, 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. Segundo um entrevistado, “têm vários movimentos isolados, mas tem aquele movimento que junta todo



mundo, por exemplo, a ASA junta a Fetraf, Fetarn, Ocern [Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Norte], Unicafe. [...] todos os movimentos dialogam com a ASA, e a ASA dialoga com o governo” (I01 FAF).

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).

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.

Fórum do Feminismo Solidário

Universidade Comunitária da Região de Chapecó - Unochapecó

<http://dx.doi.org/10.22295/grifos.v32i60.7330> | Edição Vol. 32, Núm. 60, 2023.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

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?

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; GUÉRIN; VERSCHUUR, 2016).

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 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 com a 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).

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 Pecafes. 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” (COLIGAÇÃO DO LADO CERTO, 2018).

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 Solidária 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 opera 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 Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag) (DANTAS, 2014).

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 participação das mulheres no processo de aprovação do projeto foi bastante expressiva. 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.

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 super importante 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 e 50 toneladas de bolo, a partir de grupos de mulheres da economia solidária (I01 FCPol).



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 entrevistado, “a deputada Isolda, que é da Marcha, ela já trabalhava com a agricultura familiar há muito tempo e era do CF 8 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 definir os documentos necessários de habilitação do empreendimento para participar dos editais de chamadas públicas. Na implementação do programa, a secretaria, além de apoiar a identificação dos empreendimentos de economia solidária, 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.

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.

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. Em 2015, na IV Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do RN, 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, 2017, 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 à 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 do setor. 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).

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. Embora a participação não tenha sido tão significativa, ela ocorreu, mesmo que de modo quase protocolar.

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).

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 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 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. 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.

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.

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 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 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 refere-se à demonstração da capacidade política do governo potiguar 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 ao desmonte de políticas públicas pelo governo federal. Embora o discurso mais presente seja da capacidade de se constituir políticas



públicas mais enraizadas ao território, possibilitando, assim, maior respeito à diversidade e às especificidades locais, o Pecafes foi, sem dúvida, uma demonstração política acerca da capacidade do governo estadual frente ao governo federal.

A deputada estadual Isolda Dantas teve um papel de destaque. Além de porta-voz, desempenhou o papel de “empreendedora de políticas públicas” (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.

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 ser institucionalizadas, como será discutido na próxima seção.

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 a 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 da 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.⁷

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

⁷ 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 das 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.



programa, que tinha por objetivo permitir a comercialização de produtos dos agricultores familiares e atender à 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 Pecafes, 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.

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 formalizados⁸.

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.

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 os 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.

Por fim, uma questão que também foi colocada por parte dos entrevistados refere-se à 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 no programa. A percepção é de que se pretendia não trazer grandes polêmicas ao texto do programa que pudesse dificultar a

⁸ 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.



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 criação do Pecafes é resultado da forte 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.

Para novas pesquisas, ficam alguns questionamentos sobre: a sustentabilidade financeira da iniciativa; a capacidade da experiência em atender à necessidade de comercialização de produtos prejudicada pelo enfraquecimento da ação federal; se o Pecafes irá avançar da pauta de comercialização, abordando questões sobre educação alimentar, obesidade, combate à fome, tão importantes para o desenho das ações no passado e ainda não totalmente incorporadas na agenda.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado - sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, v. 57, p. 325-357, 2014.

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.

ASSECOM/RN. Governo do RN comprou da agricultura familiar mais de R\$ 13 milhões em 2020. **Portal do Governo do RN**, Natal, 28 dez. 2020. Disponível em:

<http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=248123&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=MAT%C9RIA>. Acesso em: 28 dez. 2020.



BRASIL. Ministério da Cidadania. **PAA Data – Informações sobre a execução do PAA.**

Brasília: Ministério da Cidadania, 2020. Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar e

Cooperativismo. **Extrato DAP – Pessoa Jurídica.** Brasília: SAF/MDA, 2020. Disponível em:

<http://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>. Acesso em: 10 out. 2020.

CABRAL, R. F.; ÁVILA, M. L. **A construção de políticas estaduais de aquisição de alimentos no Brasil.** In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44., 2020, [S. l.]. Anais [...]. [S. l.]: Anpocs, 2020.

CARTA CAPITAL. **Após ‘surra de saias’ conservadora, RN tem a chance de eleger uma petista.** *Carta Capital*, São Paulo, 15 set. 2018. Disponível em:

<https://www.cartacapital.com.br/politica/apos-surra-de-saias-conservadora-rn-tem-chance-de-eleger-petista>. Acesso em: 11 jan. 2021.

CAYRES, D. C. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 82, p. 81-104, 2016.

COLIGAÇÃO DO LADO CERTO. **Proposta de Plano de Governo da candidata à governadora Fátima Bezerra.** Natal: Coligação do Lado Certo, 2018. Disponível em:

<<https://www.trern.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2018/candidaturas/propostas-de-governo-doscandidatos-ao-cargo-de-governador>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

CONAB - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Execução do PAA, 2020.

Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>>. Acesso em: 10 de dez 2020.

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

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, 2014. p. 25- 39.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).** Dados da Agricultura Familiar. Brasília: FNDE, 2022. Disponível em:

<<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-daagriculturafamiliar#:~:text=O%20Fundo%20Nacional%20de%20Desenvolvimento,funcionamento%20a%20partir%20de%202011.>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos, sociedade e agricultura**, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011.

FOUILLEUX, E. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. **Revue Française de Science Politique**, v. 50, n. 2, p. 277-306, 2000.

GOHN, M. D. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v.16, n.47, p. 333-361, 2011.

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, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C. ; ÁVILA, M. ; CABRAL, R. 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.; NIEDERLE, P. (org.). Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina*. 1. ed. Rio de Janeiro: Epapers, 2021. v. 1, p. 441-468.

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*, v. 21, n. 41, p. 17-36, 2015.

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.

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

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

LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012.

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.

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. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 12., 2020, [S. l.]. [S. l.]: ABCP, 2020.

MULLER, P. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, p. 155-187, 2005.

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

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*, v. 12, n. 23, p. 97-136, 2013.

RIO GRANDE DO NORTE. **Decreto nº 29.183, de 30 de setembro de 2019**. 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. Natal, RN: Governo do Estado do Rio Grande do Norte, 2019a. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-29183-2019-rn_382963.html. Acesso em: 29 mar. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 10.536, de 3 de julho de 2019**. 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. Natal, RN: Governo do Estado do Rio Grande do



Norte, 2019b. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-10536-2019-rn_379252.html. Acesso em: 29 mar. 2021.

SABOURIN, E. Erosão, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar e agroecologia da América Latina. In: SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS, CONTINUIDADES E RUPTURAS, 1., Rio de Janeiro, 2018. Anais... Rio de Janeiro: CPDA, 2018.

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, v. 36, n. 3, p. 1-19, 2019.

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**, v. 13, p. 86-124, 2011.

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**, v. 5, n. 2, p. 290-310, 2020.

TOMAZINI, C. As análises cognitivas de políticas públicas: uma agenda de pesquisa. **Revista Política Hoje**, v. 27, n. 1, p. 25-41, 2018.

