

TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS ESTADUAIS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Rafael de Freitas Cabral¹

 <https://orcid.org/0000-0002-9973-8384>

RESUMO

Desde 2008, os estados brasileiros têm instituído programas estaduais de aquisição de alimentos. No entanto, esse processo tem recebido pouca atenção da literatura acadêmica sobre a difusão de políticas públicas. Buscando contribuir para preencher essa lacuna, este artigo analisa, a partir do referencial de *policy transfer*, as experiências do Rio Grande do Norte e Pernambuco. Para realizar o estudo, utilizou-se os seguintes procedimentos metodológicos: (i) revisão da literatura, (ii) análise documental e (iii) entrevistas com gestores públicos e representantes de movimentos sociais. Observou-se a ocorrência do mecanismo de emulação no processo de transferência, considerando que os elementos centrais da experiência potiguar foram transferidos para o programa de aquisição em Pernambuco. Por fim, verificou-se que os determinantes sociais e de proximidade geográfica foram importantes para a transferência da política, na medida em que contribuíram para a circulação de atores sociais e de ideias entre os estados.

Palavras-chave: Transferência de Política Pública. Agricultura Familiar. Mercados Institucionais.

POLICY TRANSFER: AN ANALYSIS OF STATE FOOD ACQUISITION PROGRAMS

ABSTRACT

Since 2008, Brazilian states have been instituting state-level food acquisition programs. However, this process has received little attention from academic literature on the diffusion of public policies. Seeking to contribute to filling this gap, this article analyzes, using the framework of policy transfer, the experiences of Rio Grande do Norte and Pernambuco. The study utilized the following methodological procedures: (i) literature review, (ii) document analysis, and (iii) interviews with public managers and representatives of social movements. It was observed that the occurrence of the emulation mechanism in the transfer process, considering that the central elements of the experience in Rio Grande do Norte were transferred to the acquisition program in Pernambuco. Finally, it was found that social determinants and geographical proximity were important for policy transfer, as they contributed to the circulation of social actors and ideas between the states.

Keywords: Policy Transfer. Family Farming. Institutional Markets.

TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS ESTATALES DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS

RESUMEN

Desde 2008, los estados brasileños han instituido programas estatales de adquisición de alimentos. Sin embargo, este proceso ha recibido poca atención de la literatura académica sobre la difusión de políticas públicas. Buscando contribuir a llenar este vacío, este artículo analiza, desde el marco de la transferencia de políticas (*policy transfer*), las experiencias de Rio Grande do Norte y Pernambuco. Para llevar a cabo el estudio, se utilizaron los siguientes procedimientos metodológicos: (i) revisión de la literatura, (ii) análisis documental y (iii) entrevistas con funcionarios públicos y representantes de movimientos sociales. Se observó que ocurrió el mecanismo de emulación en el proceso de

¹ Graduação em Ciências Econômicas. Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (PPGMader/UnB). Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável (PPGCDS), da Universidade de Brasília. E-mail: rafaelcab@gmail.com.

transferencia, considerando que los elementos centrales de la experiencia en Rio Grande do Norte fueron transferidos al programa de adquisición en Pernambuco. Finalmente, se verificó que los determinantes sociales y de proximidad geográfica fueron importantes para la transferencia de la política, ya que contribuyeron a la circulación de actores sociales e ideas entre los estados.

Palabras clave: Transferencia de Políticas Públicas. Agricultura Familiar. Mercados Institucionales.

INTRODUÇÃO

O governo brasileiro, desde a década de 1990, tem implementado políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, buscando combater a fome e a insegurança alimentar de populações em vulnerabilidade social. Influenciadas pelo pensamento de Josué de Castro (Nascimento, 2009), ao apontar que o problema da fome não estava relacionado aos níveis de produção de alimentos, mas à questão do acesso das populações de baixa renda aos alimentos saudáveis, diversos programas foram formulados.

No nível federal, destaca-se a criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), os quais foram amplamente estudados pela academia sobre seus benefícios sociais e a sua importância para dinamização econômica local (Grisa; Zimmermann, 2015; Fornazier, 2014). Alguns destes estudos têm destacado os processos de transferência de políticas públicas para países da América Latina e para a África (Sabourin; Grisa, 2018).

Além de atuar no combate da insegurança alimentar e nutricional, o PAA e o Pnae têm por público beneficiário fornecedor os agricultores familiares, os quais constituem uma categoria social que foi historicamente marginalizada pelas políticas públicas no Brasil. Ademais, é importante pontuar que esse público possui altas taxas de insegurança alimentar, carecendo assim de duplo apoio governamental, seja no fornecimento dos produtos garantindo renda para a família, seja recebendo alimentos produzidos nas suas comunidades.

Conforme Grisa e Schneider (2014), as políticas públicas federais para a agricultura familiar seguiu a trajetória de instrumentos tradicionais da política agrícola, por exemplo, crédito, seguro e garantia de preços mínimos; passando por ações de assistência técnica e extensão rural, e assistência social; até mais recentemente, com as políticas de estímulo à comercialização da sua produção.

No nível subnacional, a partir dos anos 2000, houve um crescimento significativo de estados que constituíram seus próprios programas de aquisição de alimentos. No entanto, tal fenômeno tem recebido pouca atenção dos estudiosos do tema; o que se agrava quando o prisma da pesquisa volta o olhar para os processos de difusão horizontal. É buscando contribuir para preencher essa lacuna que este estudo se insere, com o objetivo de compreender os mecanismos de transferência de políticas públicas entre duas iniciativas constituídas pelos estados subnacionais, a saber: o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes), instituído em

2019, pelo governo do Rio Grande do Norte; e o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PEAAF), instituído no ano seguinte, pelo governo de Pernambuco. Ademais, é importante registrar que a análise deste artigo enfatiza experiências adotadas, não pelos primeiros estados – como costumam abordar os estudos acadêmicos –, mas os que mais recentemente instituíram seus programas de aquisição de alimentos.

Argumenta-se que os elementos de ordem social, econômica, política e geográfica foram determinantes para que houvesse a transferência da política entre os estados do Rio Grande do Norte e Pernambuco. A presente análise está ancorada no modelo teórico de *policy transfer*, de Dolowitz e Marsh (1996, 2000), que será detalhado com maior profundidade em seção específica.

Este artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta breve introdução. Na segunda seção, serão discutidas as principais teorias que tratam da difusão e transferência de políticas públicas. A terceira seção é dedicada à apresentação dos procedimentos metodológicos. Na quarta seção, serão apresentados os principais aspectos do Pecafer/RN e PEAAF/PE, bem como a discussão dos mecanismos de transferência. Por fim, serão apresentadas as considerações finais e sugestões para pesquisas futuras.

REFERENCIAL TEÓRICO

Embora a literatura que trata da difusão de políticas públicas tenha suas origens na análise de jurisdições nos Estados Unidos (Shipan; Volden, 2008), a literatura nacional tem se concentrado na dinâmica entre nações e países (Sugiyama, 2012). Nesse sentido, Silva e Segatto (2011) apontam para a necessidade de estudos que abordam a difusão horizontal de políticas públicas, considerando o papel dos atores, ideias e instituições no processo. E é a partir desse aporte teórico que este artigo se apresenta, buscando realizar a análises de experiências subnacionais, com forte presença de movimentos sociais do campo e da segurança alimentar e nutricional no processo.

Antes de iniciar uma discussão mais aprofundada do tema, é importante diferenciar transferência de difusão e políticas públicas. Rogers (2003) compreende a 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 resultaria 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. Hassenteufel *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 as 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 e 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 Hassenteufel *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, concomitantemente, de mais de um grupo. Nos estudos de Sugiyama (2012) 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 utilizados dois ou mais programas ou políticas para desenvolver outra política mais próxima e adaptada à realidade que se deseja alcançar. Dolowitz e Marsh (1996) ainda identificam a transferência pela via da inspiração, na qual os atores utilizam ideias externas para pensar o que pode ser feito internamente.

Os processos de transferência podem ocorrer por meio de 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 tipos 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 Marsh (2000) apresentam uma crítica da dicotomia existente entre 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 observados: a racionalidade perfeita, a racionalidade limitada, a voluntária (mas influenciada pela necessidade identificada), a transferência obrigatória para determinações ou tratados internacionais, os condicionantes ou as transferências coercitivas. 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.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O artigo é um estudo de caso que se propõe a analisar a relação de interdependência entre os estados do Rio Grande do Norte e Pernambuco, no âmbito dos programas de aquisição de alimentos para a agricultura familiar. A seleção dos estados decorreu da observação da proximidade temporária em que instituíram suas políticas. É importante registrar que os estudos de caso, embora tenham capacidade considerável de explicar os fenômenos observados, têm pouca capacidade de generalização (Beach; Petersen, 2016).

Para a realização do estudo, foram realizadas as seguintes etapas: (i) levantamento da literatura que trata das políticas da agricultura familiar, em especial nos níveis subnacionais; (ii) levantamento documental referentes às leis e decretos que instituíram os programas estaduais; (iii) entrevistas com gestores públicos e representantes de organizações envolvidos na formulação dos programas. Foram realizadas 5 entrevistas semiestruturadas entre janeiro e fevereiro de 2023, sendo três com gestores públicos e duas com representantes de movimentos sociais.

Duas categorias de análise, receberão destaque neste estudo, a saber: mecanismo de transferência e ideias. Com relação ao mecanismo, será observado como se deu o processo de transferência da política pública, com destaque para a ocorrência de redes de políticas públicas, espaços de discussão e o envolvimento da burocracia governamental. Para a análise das ideias, serão observados os conteúdos das políticas públicas e os interesses dos atores sociais envolvidos.

O presente estudo irá proceder à verificação da influência dos determinantes políticos, sociais e geográficos para ocorrência da *policy transfer*, conforme hipóteses apresentadas a seguir:

Determinante	Hipótese	Formas de verificação
<i>Político</i>	Alinhamento político dos propositores do projeto lei explica as similaridades entre os programas constituídos.	Entrevistas e análise documental.
<i>Social</i>	Características da agricultura familiar e da insegurança alimentar similares resultam em grupos de pressão que atuam em nível regional, favorecendo a transferência.	Análise de dados secundários e entrevistas

<i>Geográfico</i>	A proximidade entre os estados determinou a transferência de política do estado do Rio Grande do Norte para Pernambuco.	Entrevistas.
-------------------	---	--------------

Por fim, registra-se que as análises deste artigo constantemente farão referência ao Programa de Aquisição de Alimentos instituído pelo governo federal em 2003, tendo em vista o seu protagonismo nas políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, sua operacionalização descentralização e participação dos movimentos sociais na sua gestão.

OS PROGRAMAS ESTADUAIS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

Os estados brasileiros iniciaram a instituição de programas voltados para aquisição de alimentos da agricultura familiar no final dos anos 2000. A primeira experiência ocorreu em 2008, com a criação do Programa Estadual de Incentivo à Produção Florestal e Agroflorestal Familiar, no Acre. Com uma legislação bastante particular, o programa visava fomentar a aquisição de produtos florestais e agroflorestais de origem familiar na merenda escolar² e nas instituições públicas do estado.

Em 2011, o estado de São Paulo criou o Programa Paulista de Interesse Social (PPAIS), cujo objetivo era a aquisição de alimentos da agricultura familiar, especialmente de assentados da reforma agrária, para atender a demanda de abastecimento de órgãos públicos estaduais. O programa paulista possuía uma estrutura bastante distinta do programa constituído no Acre. No entanto, possuía similaridades com a experiência constituída pelo governo federal. Destaca-se a utilização de instrumentos próprios para identificação do público beneficiário, e de critérios de priorização distintos do programa federal.

No ano seguinte, foi a vez do Distrito Federal criar o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura (Papa/DF). O programa possuía forte relação com as ações de assistência social, figurando entre os beneficiários aqueles indivíduos que participavam de programas de transferência de renda. Além disso, o governo distrital ampliava o rol de produtos que poderiam ser adquiridos, permitindo a aquisição de artesanatos de povos e comunidades tradicionais.

Ainda em 2012, o estado do Rio Grande do Sul criou a Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária – Compra Coletiva/RS. A política reunia diversas ações voltadas para garantir a aquisição de produtos da agricultura familiar e da economia solidária no estado, com o intuito de garantir o abastecimento dos órgãos públicos. Os normativos criados no âmbito da política dialogam,

² Chama a atenção que, no ano seguinte, em 2009, o governo federal instituiu a obrigatoriedade da aquisição de alimentos da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar.

sobremaneira, com as normas federais. Embora bastante robusta, a política de Compra Coletiva teve pouca execução orçamentária, e está paralisada no momento.

Em 2013, o estado de Roraima instituiu o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Roraima (PAA Roraima). A iniciativa ficou paralisada por vários anos, entrando em funcionamento apenas em 2020, para aquisição de alimentos no auge da pandemia por covid. O programa possui muitas similaridades com relação ao programa federal.

Ainda no mesmo ano, é a vez do estado de Minas Gerais instituir a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA Familiar. Dentre todas as experiências anteriores, o programa mineiro é talvez o que guarda maior similaridade com o programa instituído em nível federal. As similaridades estão relacionadas às finalidades do programa, ao perfil do público beneficiário e às condições para participação do programa. Para Florisbelo (2020), a atuação de atores sociais e organizações coletivas que circulavam entre diferentes esferas governamentais pode explicar o conteúdo do programa de aquisição mineiro.

A experiência mineira fecha a primeira onda de estados que instituíram programas específicos para a aquisição de alimentos da agricultura familiar. As diferenças e similaridades entre si parecem representar os testes e ajustes que os gestores públicos realizavam para atender às demandas dos grupos sociais. Quando se projeta o olhar para os programas que surgiram nos anos seguintes, alguns temas foram perdendo força, como foi o caso da aquisição de alimentos florestais e agroflorestais presentes na experiência acreana, e da aquisição de artesanato no Papa/DF.

A segunda onda é marcada por experiências cujos normativos possuem forte similaridade com o Programa de Aquisição de Alimentos do governo federal. Ao todo, sete estados constituíram legislações para a compra de alimentos da agricultura familiar, a saber:

- Programa de Compras da Agricultura Familiar (Procaf), criado em 2015 pelo estado do Maranhão;
- Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado do Ceará; criada pelo estado do Ceará;
- Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado de Alagoas (PAA/AL), criado em 2017 pelo estado de Alagoas;
- Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Rondônia (PAA Rondônia), criado em 2017 pelo estado de Rondônia;
- Política Estadual de Compra da Produção da Agricultura Familiar, criada em 2017 pelo estado de Goiás;

- Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais (Compra Coletiva), criada em 2017 pelo estado do Mato Grosso³; e
- Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAAFamiliar), criada em 2018 pelo estado do Rio de Janeiro².

Entre a primeira e a segunda onda, ocorreu um evento que iria impactar significativamente o programa do governo federal, a operação *Agrofantasma*, promovida pela Polícia Federal, no Estado do Paraná, em 2013, a partir das investigações do Ministério Público Federal do Paraná. Segundo Perin *et al.* (2021), desde 2012, o PAA do governo federal vinha passando por auditorias e fiscalizações periódicas da Controladoria Geral da União (CGU) para ajuste dos processos de aquisição de alimentos dos agricultores familiares. Neste sentido, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), uma das maiores executoras do programa federal, alterou seus normativos para realizar a contratação de projetos que atendessem as recomendações das auditorias, criando assim o Plano Nacional de Fiscalização das Operações do PAA. No entanto, em 2013 os ajustes na contratação não foram suficientes para o programa deixar de ser alvo de uma operação policial. Os autores observaram que, mesmo com a absolvição dos indiciados – entre agricultores familiares e funcionários públicos –, a operação trouxe prejuízos significativos à imagem do programa, acarretando a perda de recursos e a redução do público beneficiário.

Pimentel *et al.* (2017) destacam o impacto da operação policial para os agricultores familiares indiciados. No campo econômico, os agricultores familiares ficaram impedidos de comercializar sua produção durante o processo investigatório para o governo, impactando assim a obtenção de suas rendas. No âmbito social, houve desmobilização entre os agricultores, o que impactou o encerramento das atividades de associações e cooperativas. Ademais, há relatos de consequências na esfera moral, com sentimento de medo, tristeza, vergonha e injustiça. Os efeitos não se limitaram apenas aos agricultores indiciados.

Segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em 2012 o programa beneficiou 297.610 agricultores familiares. No ano seguinte, o público beneficiado caiu mais 86%, atingindo apenas 41.412 agricultores familiares, números semelhantes ao início da operacionalização do programa. Em termos financeiros, o impacto foi considerável. Em 2013, havia R\$ 1,2 bilhão de recursos disponíveis para executar o programa, conforme apresentado na seção anterior; no entanto, após a realização da operação policial, a execução orçamentária (empenho dos versos) foi de apenas

³ As políticas de Compras Governamentais dos estados do Mato Grosso e Rio de Janeiro não foram regulamentadas até a elaboração deste estudo. No momento, estão em andamento projetos de Lei que criam programas de aquisição de alimentos em regulamentação à política outrora instituída.

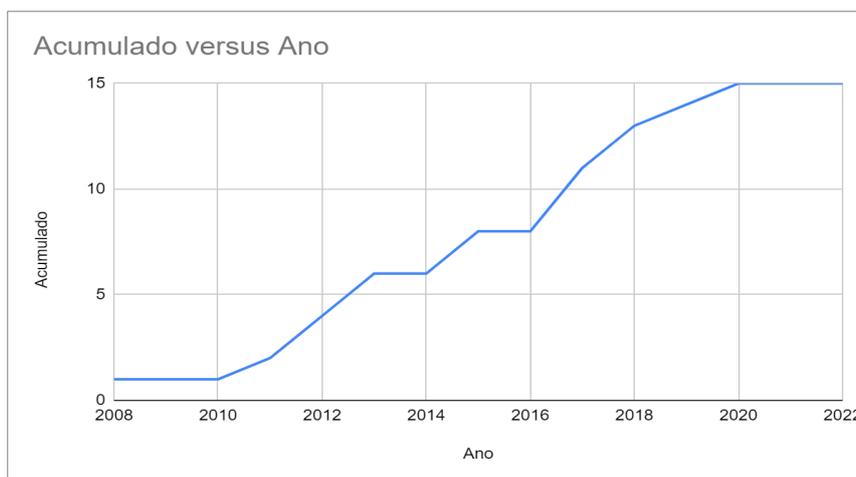
48% dos recursos disponíveis, ou seja, R\$ 612 milhões. Para exemplificar, no ano anterior a execução foi de mais de 85% dos recursos disponíveis (Siop, 2023).

O desmantelamento do PAA federal teve forte impacto para a criação das iniciativas estaduais de compras governamentais. Segundo as entrevistas realizadas, os estados buscaram formas de não dependerem de recursos federais para a aquisição de alimentos; ademais, houve significativa pressão dos beneficiários para que o governo estadual continuasse a demandar alimentos de cooperativas e associações da agricultura familiar.

Finalmente, os estados de Rio Grande do Norte e Pernambuco instituíram seus programas, em 2019 e 2020, respectivamente, com características peculiares que os diferenciam, sobremaneira, das demais experiências estaduais anteriores e indicam um novo formato de formulação de políticas públicas dessa natureza.

O gráfico 1 apresenta o histórico de criação de programas de aquisição de alimentos constituído nos estados, entre o período de 2008 a 2022. Os dados revelam um crescimento em ondas, com certa estabilização pós 2019. Há alguns estados com projetos de lei em andamento, que serão tratados nas seções seguintes.

Gráfico 1 - Programas Estaduais de Aquisição de Alimentos (2008-2022)



Fonte: elaborado pelo autor, a partir de consulta documental.

A *POLICY TRANSFER* ENTRE O PECAFES DO RN E O PEA AF DE PERNAMBUCO

A formulação dos programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar nos estados do Rio Grande do Norte e de Pernambuco iniciou de maneira distinta entre si. Enquanto a experiência potiguar foi construída a partir de forte articulação dos movimentos sociais do campo, e intenso diálogo entre membros do legislativo e do executivo, no estado de Pernambuco, outras estratégias foram mobilizadas para a implementação do programa.

Segundo Grisa *et al.* (2021), a formulação do Pecafes/RN resulta da proposição legislativa de parlamentar com fortes ligações com movimentos sociais do campo e proximidade com o executivo estadual, a qual transitou entre organizações da sociedade civil do estado e cargos no executivo federal. Ademais, é importante destacar que havia um alinhamento político partidário intenso entre a proponente do projeto de lei e a governadora do estado do Rio Grande do Norte, pois ambas eram do *Partido dos Trabalhadores*.

Entre os representantes da sociedade civil que participaram da formulação do programa, destacam-se: grupos de mulheres do movimento da economia solidária; sindicatos de trabalhadores rurais e da agricultura familiar; e ativistas do movimento da agroecologia, da produção orgânica e da segurança alimentar e nutricional. Além disso, a burocracia estatal participou da discussão oferecendo subsídios para a proponente do projeto de lei, e acompanhou os debates junto aos movimentos sociais. Com isso, os autores destacam que a experiência potiguar ocorreu devido à ocupação de movimentos sociais nos espaços políticos.

No mesmo sentido, Moura *et al.* (2021) apresentam algumas características capazes de explicar a ocorrência de interação entre os movimentos sociais do campo e o Estado, culminando na criação do Pecafes. São elas: o histórico de atuação de organizações dos movimentos sociais da região que possibilitaram construir e apresentar pautas propositivas ao governo potiguar; a janela de oportunidade política criada por um governo aberto ao diálogo com os movimentos sociais; e a não identificação de pontos de veto ao programa na Assembleia Legislativa, resultado da articulação estratégica dos movimentos sociais, incluindo a ocupação do parlamento e a persuasão dos deputados estaduais.

Com relação ao conteúdo do Pecafes, Cabral e Ávila (2023) identificaram três referenciais que nortearam as discussões e influenciaram o texto final apresentado pelo Executivo e aprovado pela Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Norte. O primeiro referia-se à valorização dos empreendimentos da agricultura familiar, ao propor estratégias que garantissem as condições necessárias para comercialização de seus produtos, com vistas a atender à demanda pública, considerando os princípios da agroecologia e garantindo a segurança alimentar e nutricional. O segundo referencial buscava a valorização de empreendimentos organizados por mulheres rurais, sob a perspectiva da economia solidária, trazendo esse público para o abastecimento alimentar do mercado institucional. E o terceiro referencial consistia na própria demonstração da capacidade política dos atores locais, de construir políticas públicas situadas, em resposta ao desmonte verificado no nível federal.

A experiência pernambucana ocorreu um ano após a implementação do programa no Rio Grande do Norte. Iniciada com forte articulação da burocracia do estado, e pressionada pelos movimentos sociais que acompanharam a criação do programa potiguar, Pernambuco instituiu um

comitê técnico para discutir uma proposta que seria levada à discussão do legislativo posteriormente. O comitê coordenado por servidores da assistência técnica e extensão rural do Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA) contava com a participação de representantes da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA); da Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras do estado de Pernambuco (Fetape); do Movimento dos Trabalhadores Rurais (MST); e da Comissão Pastoral da Terra (CPT). É importante registrar que essas organizações atuam em nível regional e nacional, participando de fóruns em diversos níveis e esferas governamentais. Sobre a atuação dos gestores públicos de Pernambuco, a fala a seguir descreve como se deu o processo:

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 (Trecho de entrevista com gestor público, PE).

Com relação à atuação dos movimentos sociais, cabe registrar a centralidade da ASA no processo. Segundo ao papel desenvolvido por essa organização, um dos entrevistados indica que

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 (Trecho de entrevista com representante de movimento social, RN).

Embora a fala do entrevistado esteja fazendo referência à atuação da ASA na formulação do Pecafes, é importante pontuar que foi exatamente a participação intensa dos movimentos sociais no estado do Rio Grande do Norte que viabilizou a criação do programa em Pernambuco. A literatura tem denominado os atores sociais centrais e que mobilizam seus recursos para viabilizar políticas de empreendedores de políticas públicas (Kingdon, 2006). Os empreendedores políticos são figuras importantes, pois são eles que vendem a política pública para os governos, convencendo-os a adotá-las.

Com relação ao processo de difusão de política pública, observa-se que ocorreu a *policy transfer*, por meio do mecanismo de emulação, o qual está previsto no modelo de Dolowitz e Marsh (1996, 2000). Sobre participação dos gestores públicos do Rio Grande do Norte para a criação do programa pernambucano, um dos entrevistados destaca:

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. (Trecho de entrevista de gestor público, PE).

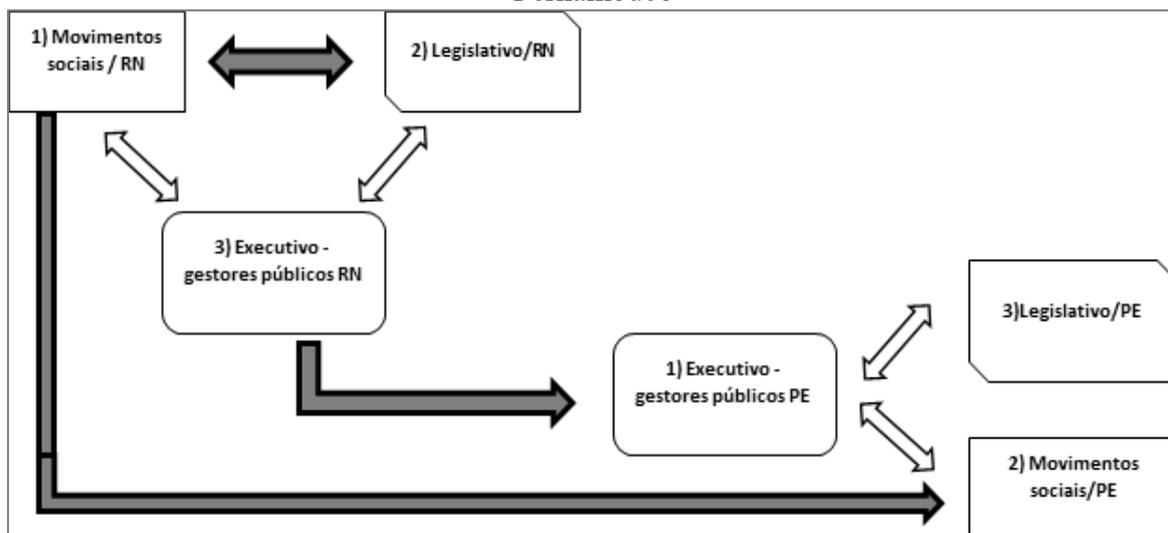
Sobre o mecanismo de *policy transfer* e emulação, observa-se que os elementos centrais previstos no Pecafes, e que não havia em nenhuma experiência anterior, passaram a figurar no Peaaf de Pernambuco. Entre esses elementos, destacam-se:

- *Modalidade Compra Institucional Indireta*. Ocorre quando o governo realiza a aquisição de gêneros alimentícios, por meio de chamada pública paralela, destinada à alimentação preparada. Nessa modalidade, o governo apresenta dois processos de compra: o primeiro refere-se à empresa que irá fornecer as refeições à administração pública; no segundo, a administração pública seleciona os agricultores familiares que irão fornecer alimentos à empresa vencedora do primeiro certame;
- *Participação de empreendimentos da economia solidária*⁴. O Pecafes foi o primeiro programa a anunciar esse tipo de empreendimento como potencial fornecedor de produtos para a administração pública. O Peaaf também trouxe esse público como público beneficiário.
- *Priorização das mulheres rurais*. Fomentar a participação das mulheres nos projetos de venda já havia sido determinado pelo governo federal por meio da Resolução nº 44/2011, no entanto, essa determinação estava restrita ao fornecimento de produtos. Os dois programas inovaram ao anunciarem as organizações coletivas de mulheres rurais como participantes do comitê gestor da política pública. Ainda sobre esse quesito é importante registrar que as duas experiências estabeleceram que o comitê gestor dos programas teriam composição paritária entre representantes da sociedade civil e membros da administração pública estadual.

Embora os demais elementos das normas legais que instituíram os dois programas sejam bastante similares, indicando certo nível de *cópia* entre as experiências, o que determina a observação do mecanismo de emulação é a colaboração e a interdependência entre os dois governos. Além dos elementos elencados acima, segundo falas dos entrevistados, alguns instrumentos necessários para a implementação dos programas vêm sendo compartilhados de modo a viabilizar a compra dos alimentos dos agricultores familiares.

⁴ Há diversas iniciativas no Congresso Nacional para incluir os empreendimentos da economia solidária entre os fornecedores do Programa de Aquisição de Alimentos, do governo federal, nenhum deles obteve sucesso até o momento.

Figura 1 - Fluxo de *policy transfer* entre os programas estaduais do Rio Grande do Norte e Pernambuco



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das entrevistas (2023).

A figura 1 apresenta o fluxo de diálogo ao longo do processo de *policy transfer* entre os programas estaduais do Rio Grande do Norte e Pernambuco. Observa-se o envolvimento dos gestores públicos dos dois estados para viabilizar a criação da experiência pernambucana, no entanto, essa ação também foi acompanhada por um diálogo entre os movimentos sociais, indicando a atuação em rede dessas organizações. Na experiência potiguar, verifica-se a articulação entre os movimentos sociais e o representante do legislativo, situação que não ocorreu no estado de Pernambuco. No Peaaf, coube aos gestores públicos do estado a atribuição de articular os debates com os movimentos sociais e com o representante do legislativo.

Por fim, cabe registrar que as experiências do Rio Grande do Norte e Pernambuco têm fomentado a criação de ações em outros níveis de governo. A experiência Guararé no Rio Grande do Norte, com a criação do Programa Municipal de Compras Governamentais da Agricultura Familiar (PROMCAFES), é um exemplo de processo de difusão vertical que pode estar ocorrendo no estado. Além disso, a criação do Programa de Alimentação Saudável do Nordeste, com atuação regional, abre espaço para uma nova agenda de pesquisa sobre a difusão de programas de aquisição de alimentos no Brasil. Sobre esse tema, um dos entrevistados afirma que

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 (Trecho de entrevista com gestor público, PE).

Por fim, retomando as hipóteses da influência dos determinantes políticos, sociais e geográficos para a ocorrência de *policy transfer*, é importante destacar que não se observou que o alinhamento político partidário entre os legislativos dos estados do Rio Grande do Norte e Pernambuco foram determinantes para que ocorresse a transferência. Enquanto a parlamentar que apresentou a proposta potiguar encontrava-se no espectro político à esquerda, o parlamentar pernambucano encontrava-se localizado no espectro centro-direita. No entanto, há uma convergência de certa política no âmbito do executivo, com pautas similares de apoio à agricultura familiar, e espaços para a colaboração entre as burocracias.

Com relação aos determinantes sociais, observa-se que os estados do Rio Grande do Norte e Pernambuco possuem índices de insegurança alimentar e nutricional similares (REDE PENSSAN, 2022). Embora a quantidade de agricultores familiares, cooperativas e associativas nos dois estados sejam distintos, o perfil de renda, ocupação da terra e atividades produtivas são similares (Aquino *et al.*, 2020). Ademais, verificou-se que grupos de pressão tiveram papel fundamental para a circulação de ideias entre os estados analisados. Nesse sentido, a hipótese da influência dos determinantes sociais nos estados para a ocorrência da transferência se confirma.

Por fim, observou-se que a proximidade geográfica favoreceu o diálogo entre os gestores públicos e a circulação de ideias entre os estados. Segundo entrevistas, a existência de grupos de pressão com atuação regional, como é o caso da Articulação do Semiárido, foi determinante para que os programas tivessem pontos em comum, e, com isso, maior aceitação do público beneficiário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da difusão de políticas públicas estaduais no Brasil ainda é um caminho a ser percorrido. A pouca atenção dos pesquisadores aos processos de difusão e transferências de políticas nas esferas estaduais dificulta a observação da capacidade inovativa desses ambientes em apresentarem soluções para problemas enfrentados nos mais diferentes níveis. Diferentes arranjos de colaboração e competição no processo de difusão podem ocorrer no nível estadual, e, portanto, necessitam ser estudados.

No que diz respeito aos programas relacionados à segurança alimentar e nutricional, há um amplo espaço para estudos. São bem-vindas análises de difusão que incorporem aspectos acerca da capacidade agêntica dos atores, do papel das redes formais e informais de políticas públicas; e das mudanças institucionais.

Tendo em vista, principalmente, as iniciativas do Rio Grande do Norte e de Pernambuco, as análises focalizadas nos últimos adotantes do processo revelaram mudanças significativas no conteúdo dos programas ao longo do tempo. Desse modo, experiências exitosas implementadas por

outros estados podem ser influenciadas pelos últimos adotantes, reposicionando os *líderes* do processo de difusão. No entanto, estudos mais aprofundados com a utilização de métodos robustos de pesquisa, por exemplo, *process-tracing*, podem apresentar detalhes dos mecanismos acionados pelos atores sociais ao longo do tempo.

Por fim, sugere-se a extrapolação de análises horizontais, abordadas neste artigo, para estudos que considerem a difusão das experiências estaduais para municípios e/ou para a elaboração de programas de aquisição de alimentos em nível regional. Além disso, é fundamental observar como essas experiências constituídas nos estados respondem a mudanças no nível federal, seja com a recomposição, ou redução, dos recursos disponíveis, seja nas alterações de conteúdo das normas e regras instituídas.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, Joacir Rufino; ALVES, Maria Odete; VIDAL, Maria de Fátima. Agricultura familiar no Nordeste do Brasil: um retrato atualizado a partir dos dados do Censo Agropecuário 2017. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 51, suplemento especial, p. 31-54, 2020.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Ramus Brun. *Causal Case Study Methods*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2016.
- CABRAL, Rafael de Freitas; ÁVILA, Mario Lúcio. Ideias e Atores Sociais: uma análise cognitiva do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes). *Revista Grifos*, v. 32, n. 60, p. 01-31, 2023.
- CARVALHO, Thales. L. A reutilização de políticas pelo mundo: compreendendo os processos e a literatura sobre difusão/transferência de políticas públicas. *Revista Fronteira*, v. 11, n. 21, p. 66-85, 2012.
- DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.
- FLORISBELO, Glauco Regis. *A trajetória do CONSEA-MG na mediação da política de segurança alimentar e nutricional sustentável de Minas Gerais*. 2020. 217 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2020.
- FORNAZIER, Armando. *Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar*. 2014. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2014.
- GRISA, Catia; AVILA, Mário Lúcio; CABRAL, Rafael de Freitas. A politização das compras públicas de alimentos nos governos estaduais do Brasil: atores e ideias na construção de sistemas alimentares sustentáveis. In: Jean-François Le Coq; Catia Grisa; Stéphane Guéneau; Paulo Niederle. (Org.). *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina*. 1ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2021, v. 1, p. 441-468.
- GRISA, Catia; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. 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.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. 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*, v. 52, n. 1, p. 125-146, 2014.

HASSENTEUFEL, Patrick; BENAMOUZIG, Daniel; MINONZIO, Jèrôme; ROBELET, Magali. Policy Diffusion and Translation: The Case of Evidence-based Health Agencies in Europe. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, p. 77-96, 2017.

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

MOURA, Joana Tereza Vaz de; KNOX, Winifred; SILVA JR., Marcos Aurélio Freire. Os efeitos dos movimentos rurais e das oportunidades políticas na construção do programa de compras governamentais do Rio Grande do Norte. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, p. 727-749, 2021.

NASCIMENTO, Renato Cavalheira. O resgate da obra de Josué de Castro, onde estamos? *Revista Cronos*, v. 10, n. 1, p.43-50, 2009.

PERIN, Gabriela; ALMEIDA, Ana Flávia Cordeiro Souza de; SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos; PELLA, Antônio Fernando Costa; SAMBUICHI, Regina Helena Rosa. A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. *Texto para Discussão*, Ipea: 2021.

PIMENTEL, Anne Geraldi; SALES, Juliana de Oliveira; ISAGUIRRE -TORRES, Katya Regina; DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. A repressão político-judicial do Estado: a violência legítima da operação agro-fantasma e suas consequências para os agricultores camponeses da Região Sudeste do Paraná. *Emancipação*, v. 17, n. 2, p. 246-264, 2017.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; PAL, Leslie. A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. *Rev. Adm. Pública*, v. 52, n. 2, p. 199-220, 2018.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (REDE PENSSAN). *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil: II VIGISAN*. 2022.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press. 2003.

SABOURIN, Eric; GRISA, Catia. *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. 1o. ed. Porto Alegre, Rio Grande do Sul: Escritos, v. 1, 2018.

SHIPAN, Charles R; VOLDEN, Craig. The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 4, p. 840-57, 2008.

SIOP. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Painel do Orçamento Federal. Disponível em https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em 01 de fevereiro de 2023. 2023.

SILVA, André Luis Nogueira da; SEGATTO, Catarina Ianni. A Atuação dos Estados na Difusão de Políticas Públicas no Brasil: a intersecção entre instituições, atores e ideias. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 30, p. 103-110, 2021.

SUGIYAMA, Natasha Borges. Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 42, n. 1, p. 25-51, 2012.