

Agroecologia na agenda de políticas públicas para a agricultura familiar - tema coadjuvante no Programa Nacional de Alimentação Escolar

Agroecology in the public policy agenda for family farming - a secondary theme in Brazil's National School Feeding Program

Wolney Felipe Antunes Junior¹ , Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo¹ , Ricardo Serra Borsatto² 

¹Programa de Pós-graduação em Engenharia Agrícola, Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas (SP), Brasil. E-mails: wolney.antunes@gmail.com; vanilde@unicamp.br

²Centro de Ciências da Natureza (CCN), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Buri (SP), Brasil. E-mail: ricardo.borsatto@ufscar.br

Como citar: Antunes Junior, W. F., Souza-Esquerdo, V. F., & Borsatto, R. S. (2025). Agroecologia na agenda de políticas públicas para a agricultura familiar - tema coadjuvante no Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 63, e290974. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2025.290974>

Resumo: Ainda que a vasta literatura nos ajude a compreender a trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agricultura familiar, pouco sabemos sobre como se deram os processos de inserção, no escopo dessas políticas, de temas como a agroecologia e a produção orgânica. Adotando o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como um objeto de estudo emblemático, nosso objetivo é demonstrar como ocorreu a inclusão da agroecologia na agenda deste programa e identificar seu apelo frente aos outros temas envolvidos no processo de sua reformulação, que resultou na Lei nº 11.947/2009. A partir de entrevistas semiestruturadas e consultas documentais, levantamos dados primários que foram analisados com base no referencial teórico da formulação da agenda e no modelo dos múltiplos fluxos. Constatamos que, na reformulação do PNAE, o tema da agroecologia, frente aos objetivos de Segurança Alimentar e Nutricional e de conformação de um mercado favorável à agricultura familiar, possuiu um peso menor, resultando em instrumentos menos expressivos e não compulsórios. Assim, é possível concluir que, na agenda pública para a agricultura familiar, a agroecologia é um tema coadjuvante e incremental quando comparado às demandas históricas desta categoria social.

Palavras-chave: formulação de agenda, compras públicas, alimentação escolar, agroecologia.

Abstract: Although the vast literature helps us understand the Brazilian trajectory in building public policies for family farming, we know little about how new themes, such as agroecology and organic production, were inserted into these policies. By adopting the National School Feeding Program (PNAE) as an emblematic study object, our objective is to demonstrate how the inclusion of agroecology occurred in the program's agenda and to identify its appeal compared to other themes involved in its reformulation process, which resulted in Law No. 11.947/2009. Based on semi-structured interviews and documentary consultations, we collected primary data that were analyzed using the theoretical framework of agenda-setting and the multiple streams model. We found that, in the PNAE reformulation, the theme of agroecology, compared to the themes of Food and Nutritional Security and the formation of a market favorable to family farming, had less weight, resulting in less expressive and non-compulsory instruments. We understand that agroecology is still a secondary and incremental theme in the public agenda for family farming compared to the historical and broader demands of the social category.

Keywords: agenda setting, public procurement, school feeding, agroecology.

Introdução

No campo dos estudos rurais são vastas as publicações que elucidam a trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agricultura familiar. Sob perspectivas teórico-analíticas variadas, foram examinados os contextos; os principais programas propulsores desse caminho; os atores, as ideias e as instituições envolvidas; além de entraves, desafios e potencialidades de



se encampar, via instrumentos de políticas públicas, estratégias de fortalecimento da agricultura familiar e de desenvolvimento rural (Grisa & Schneider, 2014; Picolotto, 2014).

A literatura nos mostra que as políticas públicas são suscetíveis às mudanças conjunturais do país, tornando-se passíveis de processos de desmantelamento, o que, concretamente, ocorreu de maneira acentuada entre os anos de 2016 e 2022, durante os governos de Michel Elias Temer e Jair Messias Bolsonaro, quando programas voltados à agricultura familiar foram esvaziados e/ou extintos (Borsatto et al., 2022; Macedo et al., 2023; Sabourin et al., 2020). A partir da vitória de Luiz Inácio Lula da Silva no pleito presidencial de 2022, com seu conseqüente retorno à presidência em janeiro de 2023, ocorre um delicado momento de reconstrução e rearticulação das políticas de apoio à agricultura familiar, que se expressa na reinstalação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), com uma tímida disponibilidade de recursos para a operacionalização de seus programas (Sampaio, 2023).

Portanto, a trajetória brasileira de construção de políticas públicas para a agricultura familiar é marcada, notadamente, por sucessivos estágios, os quais são permeáveis, em menor ou maior grau, às novas ideias e discussões que emergem ao longo do tempo. Nesse sentido, é recorrente a adição aos dispositivos das políticas – como em seus objetivos, normativas e outros instrumentos – de temas como igualdade de gênero e juventude rural, emergências e mudanças climáticas, alimentação saudável, agroecologia e produção orgânica (Fernandes, 2014; Schmitt et al., 2020).

Entretanto, se a vasta literatura nacional nos apresenta como evoluiu a construção dessa trajetória de políticas públicas para a agricultura familiar e sua estreita relação com os anseios concretos e materiais dessa categoria social – como o acesso ao crédito agrícola, aos recursos fundiários, à extensão rural e a mercados mais favoráveis – ainda são pouco explorados os processos de inclusão e a forma de abordagem de novos temas, como a agroecologia e a produção orgânica, nas instâncias de formulação de políticas públicas.

Especificamente em relação à agroecologia, o contexto de sua tradução em instrumentos de políticas públicas no Brasil foi bem analisado. Nomes importantes da extensão rural brasileira que advogavam pela agroecologia e transitavam nos meios acadêmicos, movimentos sociais e na política institucional conseguiram influenciar sua introdução na agenda política brasileira direcionada à agricultura familiar (Caporal & Costabeber, 2004; Petersen et al., 2021). Com o nascimento e consolidação da Via Campesina, movimentos sociais do campo têm adotado crescentemente a agroecologia em suas agendas e pressionam por políticas nessa direção (Borsatto & Souza-Esquerdo, 2019; Rosset, 2013). Por outro lado, o governo federal, liderado por Lula em seus primeiros mandatos, construiu canais de diálogo com atores da academia e da sociedade civil que desejam a transição agroecológica (Niederle et al., 2023). No entanto, ainda é pouca a produção de conhecimentos sobre o real peso que a agroecologia teve (e tem) nos processos de formulação de políticas para a agricultura familiar, especialmente nas compreensões dos distintos atores e setores envolvidos.

Este artigo desenvolve uma análise deste problema no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), um objeto de estudo emblemático para preencher essa lacuna. O PNAE é reconhecido como uma das políticas públicas mais longevas e multifacetadas no campo da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, caracterizando-se por uma trajetória marcada por diferentes fases, atores e disputas (Belik & Chaim, 2009; Triches & Schneider, 2010). Instituído em 1955, com a Campanha da Merenda Escolar (CME), o programa iniciou seu percurso em um modelo de “institucionalização subordinada” (Pereira Silva, 2019), caracterizado pelo forte controle de organismos internacionais, como o Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI/Unicef), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

Internacional (USAID) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Durante esse período, as refeições eram padronizadas, de baixa qualidade nutricional e desvinculadas das culturas alimentares locais, com foco no aproveitamento de excedentes agrícolas de países do Norte Global.

Em 1973, o programa entrou em uma nova fase, marcada pela “nacionalização concentrada” (Pereira Silva, 2019), quando, sob o regime militar, o governo brasileiro assumiu maior controle sobre a alimentação escolar. Contudo, a gestão centralizada pelo governo federal manteve a padronização das refeições, negligenciando as realidades locais e promovendo oligopólios no fornecimento de alimentos, controlados pelo complexo agroindustrial nacional. Com a redemocratização, principalmente a partir dos anos 1990, o PNAE passou pela fase de “descentralização federativa” (Pereira Silva, 2019), na qual estados e municípios ganharam maior autonomia na gestão do programa (Belik & Chaim, 2009). Esse processo foi catalisado por pressões de movimentos sociais e pela atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), criado em 1993, durante o governo Itamar Franco.

A propósito, o CONSEA desempenhou um papel fundamental na aprovação da Lei nº 8.913/1994, que possibilitou aos entes subnacionais a responsabilidade pela elaboração de cardápios, compra de alimentos e fiscalização, permitindo maior adaptabilidade às especificidades locais. Extinto em 1995, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, e recriado em 2003, durante o governo Lula, o conselho reassumiu sua posição como espaço estratégico para discussões sobre o PNAE. Sua atuação foi decisiva na construção da Lei nº 11.947 de 2009, considerada o marco mais significativo da recente reformulação do programa. Reunindo diversos setores e atores, o CONSEA foi palco de debates e articulações que consolidaram o PNAE como uma referência internacional em compras públicas de alimentos, transformando-o em uma política que simultaneamente promove o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e fortalece a agricultura familiar.

Nessa reformulação, PNAE se universalizou, recebeu ajustes nos repasses orçamentários, passou a definir o profissional nutricionista como o responsável técnico (RT) pela execução do programa e determinou a obrigatoriedade das Entidades Executoras – EEx (tais como estados e municípios) em destinarem no mínimo 30% do orçamento da alimentação escolar (referente aos repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE) para a compra direta de produtos da agricultura familiar, com a dispensa do procedimento licitatório, que é substituído pelas chamadas públicas (Baccarin et al., 2017; Elias et al., 2019; Führ & Triches, 2017; Rodrigues et al., 2024; Rossetti et al., 2016). Importante frisar que, mesmo em um momento delicado da história brasileira, de desmonte das políticas para a agricultura familiar e de pandemia da Covid-19, o PNAE resistiu e manteve sua importância estratégica para a reprodução social desta categoria, enquanto programa nacional com expressivo alcance e capilaridade em todo o país, afetando diretamente as dinâmicas locais.

Neste quadro, nosso objetivo é analisar a inserção da agroecologia na agenda do PNAE e identificar seu peso e apelo frente a outros temas considerados na reformulação do programa. Ancorados no referencial teórico da formulação da agenda e no modelo analítico dos múltiplos fluxos, a análise se dirige às atuações dos empreendedores de política que influenciaram esse processo e a suas contribuições para a configuração dos novos instrumentos do programa. Embora nosso foco principal seja o PNAE enquanto um caso emblemático, os achados desta análise podem oferecer subsídios importantes para uma compreensão mais ampla do lugar que a agroecologia ocupa na agenda pública voltada à agricultura familiar no Brasil, sem pretender esgotar as possibilidades de interpretação sobre o tema.

O artigo se estrutura da seguinte forma: após a introdução, é desenvolvida uma seção de fundamentação teórica dividida em duas partes. A primeira aborda o referencial teórico sobre formulação de agenda e o modelo analítico dos múltiplos fluxos, enquanto a segunda trata das políticas de promoção à agricultura familiar e da institucionalização da agroecologia. Na sequência, a metodologia apresenta detalhes sobre os métodos de coleta de dados e as técnicas de análise utilizadas. Em seguida, os resultados e discussões estão organizados em torno das categorias analíticas definidas e, enfim, o artigo se encerra com nossas conclusões.

Fundamentação Teórica

Formulação de agenda e o modelo dos múltiplos fluxos

Na ciência política, as análises de formulação de agenda são relacionadas ao poder político e à atenção governamental dada a algum problema em um momento específico (Capella & Brasil, 2015). John Kingdon (2006) distingue entre “agenda governamental”, que se refere a um elenco de temas que governo e autoridades se dedicam em um período de tempo, e “agenda decisória”, composta por um subconjunto de temas (filtrados da agenda anterior) que estão prontos para a tomada de decisão, conformando políticas públicas (Capella & Brasil, 2015). Kingdon (2006) também apresenta o modelo de múltiplos fluxos, que inclui aqueles de problemas, de forças políticas e de soluções. A confluência entre os fluxos de problemas e das forças políticas permite a formação da agenda governamental. A partir do momento em que o fluxo de soluções passa a responder à confluência entre os fluxos anteriores, a agenda decisória se constitui, bem como se abre uma janela de oportunidade política, o que pode propiciar a institucionalização de uma política pública (Figura 1).

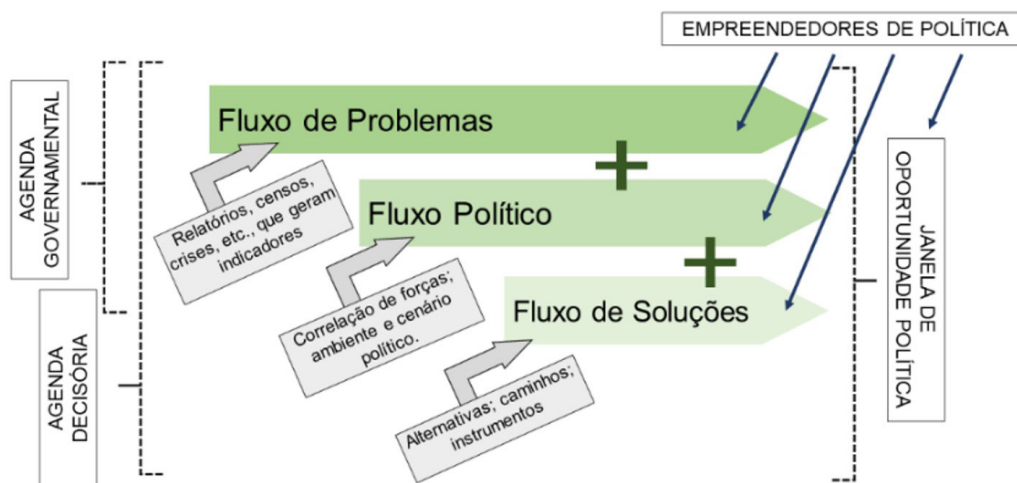


Figura 1. Esquema ilustrativo para o modelo dos múltiplos fluxos.

Fonte: elaboração própria (2024)

O fluxo de problemas descreve a atração da atenção para temas por parte dos formuladores de políticas, provocando suas ações (Capella & Brasil, 2015). Um problema, diferente de uma questão, exige intervenção. Questões podem se transformar em problemas com a adição de evidências e argumentação, que possam incidir nas decisões governamentais (Capella, 2016). O fluxo político se refere ao momento ou conjuntura política favorável ao tratamento de um

problema. Este fluxo é induzido pela opinião pública, pela receptividade do tema entre agentes políticos (movimentos sociais, sindicais, partidários, etc.) e pelas mudanças na estrutura governamental (eleição de nova composição, mudanças em cargos de alto escalão, etc.), assim como pela formação e atuação do Congresso (Capella, 2016; Hrabanski & Le Coq, 2022; Kingdon, 2006). O fluxo de soluções é composto por um conjunto de alternativas, caminhos e instrumentos disponíveis, que podem estar ou não associados a problemas específicos. Às vezes, problemas encontram soluções em repertórios previamente estabelecidos de outras situações e experiências. Estas alternativas são construídas por especialistas, como pesquisadores, acadêmicos, analistas e funcionários públicos (Capella, 2016; Capella & Brasil, 2015; Fowler, 2022; Kingdon, 2006).

As janelas de oportunidade política são momentos críticos em que os três fluxos se conectam. Quando essas janelas se abrem, emergem os empreendedores de políticas, que reconhecem a importância do momento e agem para que o problema chegue à agenda decisória e se formalize numa política pública (Capella, 2016; Capella & Brasil, 2015; Kingdon, 2006). Esses empreendedores podem ser membros do governo, parlamentares, grupos de interesses, acadêmicos, militantes e ativistas, que trabalham para convencer os formuladores de políticas sobre a importância de solucionar um determinado problema via ação pública (Faling & Biesbroek, 2019). Os empreendedores de políticas podem promover uma ideia para torná-la viável e aceitável pelos formuladores. Suas estratégias incluem a construção de projetos de lei, realização de audiências públicas, reuniões com atores-chave do parlamento, mobilização de redes da sociedade civil e discursos à imprensa (Faling & Biesbroek, 2019; Treutwein & Langen, 2021).

Com base no modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2006), as condições relacionadas ao “peso” e ao “apelo” dos temas se integram aos fluxos de problemas, de soluções e de negociações políticas, bem como às janelas de oportunidade. O peso de um tema está relacionado à sua gravidade e urgência, sendo determinado pelas evidências e pela capacidade do problema de mobilizar a atenção dos formuladores de políticas (Capella, 2016). Já o apelo refere-se à capacidade de atrair apoio entre os diferentes atores políticos e sociais, como movimentos sociais, acadêmicos e especialistas. Esse apelo pode ser construído por frentes de atuação, compostas por diversos empreendedores de políticas - membros do governo, ativistas ou organizações da sociedade civil - que trabalham para engajar esses atores, convencendo-os da importância da causa (Hrabanski & Le Coq, 2022; Kingdon, 2006). Enquanto o peso está associado à relevância do problema, o apelo envolve o engajamento e a mobilização, fundamentais para o sucesso do tema na agenda política. Esses dois fatores se interconectam, permitindo análises sobre os condicionantes de inserção de determinados temas (em relação a outros) nas agendas de políticas públicas.

Políticas para agricultura familiar e institucionalização da agroecologia

A agricultura familiar, enquanto categoria social ampla e diversa, tem desempenhado um papel central no Brasil ao longo da história, seja na produção de alimentos, ocupação da mão de obra ou geração de renda rural. Contudo, políticas específicas para essa categoria são concebidas apenas na década de 1990, com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que passou a oferecer crédito agrícola com condições especiais e marcou o início de uma trajetória de políticas públicas neste âmbito (Grisa & Schneider, 2014; Picolotto, 2014).

Durante os mandatos de Lula (2003-2010) e o primeiro de Dilma Rousseff (2011-2014), as políticas para a agricultura familiar expandiram-se significativamente (Medina et al., 2021).

Esses governos criaram novos programas, como aquele de Aquisição de Alimentos (PAA) e novos dispositivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), além de promoveram importantes reformas em programas existentes, como o PNAE e o Programa de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf), derivado do Pronaf (Rios Thomson et al., 2017). Houve uma crescente aproximação entre o poder público e atores da sociedade civil, como acadêmicos, movimentos sociais e sindicais (Abers et al., 2014). Esta articulação permitiu que as políticas para a agricultura familiar versassem com outros temas, como segurança e soberania alimentar (Moruzzi Marques & Gebrim Dória, 2021), desenvolvimento territorial, conformação de sistemas agroalimentares locais, agroecologia e produção orgânica. Ademais, a agricultura orgânica foi formalmente instituída em 2003 com a Lei nº 10.831 e regulamentada em 2007 pelo Decreto nº 6.323, possibilitando um importante caminho de expansão dos Sistemas Participativos de Garantia (SPGs) pelo país (Hirata & Rocha, 2020).

Nesse contexto, o Brasil vivenciou um processo de institucionalização da agroecologia. Ou seja, suas vertentes “ciência, prática e movimento” passaram a ser traduzidas enquanto instrumentos de políticas públicas (Niederle et al., 2023; Petersen et al., 2021). A institucionalização ocorreu no bojo das – então recentes – políticas destinadas à agricultura familiar, as quais ainda iniciavam um caminho de atendimento às demandas desta ampla e complexa categoria social. Deste modo, a partir de “encaixes” a agroecologia se tornou um elemento adicional nessas políticas e carregou consigo o tema da produção orgânica (Schmitt et al., 2020). Embora esta última não seja sinônimo de agroecologia, nas políticas brasileiras os métodos de garantia da conformidade orgânica (como a certificação por auditoria ou por sistemas participativos) são, por vezes, utilizados como ferramentas legais para aferir se tais atividades são, ou não, de base agroecológica.

Por outro lado, os investimentos em políticas públicas específicas para a agroecologia foram abruptamente interrompidos. Em 2012 foi criada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), a qual deu origem ao I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), com vigência entre 2013 e 2015. O II Planapo, que ocorreria entre 2016 e 2019, foi completamente desmontado e inviabilizado por uma sequência de mudanças governamentais no país (Niederle et al., 2023; Schmitt et al., 2020). Em 2016, a então presidente Dilma Rousseff foi destituída de seu cargo através de um golpe parlamentar, dando lugar a um projeto neoliberal liderado por Michel Temer. Em 2019, com a ascensão do governo autoritário e de extrema direita de Jair Bolsonaro, esse projeto neoliberal se intensificou e agregou sérios movimentos de enfrentamento às instituições, como a desregulamentação do arcabouço legal de proteção ambiental e de garantia dos direitos dos povos originários, bem como o desmonte ativo das políticas alimentares e de apoio à agricultura familiar (Borsatto et al., 2022; Macedo et al., 2023; Pereira et al., 2021).

Com o retorno de Lula à presidência, está em curso um movimento de reconstrução e rearticulação dos programas de fomento à agroecologia e produção orgânica, o que é sobretudo representado pela ação do governo federal chamada “Diálogos do Brasil Agroecológico”. Trata-se de uma iniciativa da Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) e da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO), que visa a elaboração de maneira participativa do III Planapo. Lançado em 2023, “Diálogos do Brasil Agroecológico” estava previsto para ocorrer até julho de 2024 (Brasil, 2023).

A respeito da institucionalização da agroecologia, é relevante abordar um possível abrandamento de seu enfoque combativo e contra hegemônico. Ou seja, à medida que os princípios norteadores da agroecologia são traduzidos em regras, normas e procedimentos,

há o risco de perderem sua radicalidade, afastando-se de uma atuação disruptiva em relação ao sistema agroalimentar dominante. Com efeito, as políticas públicas de promoção da agroecologia tendem a se tornarem mais reformistas do que verdadeiramente transformadoras (Ajates Gonzalez et al., 2018; Giraldo & Rosset, 2018). As políticas acabam se estabelecendo em nichos, tornando-se suscetíveis às mudanças de cenários políticos e aos processos de desmantelamento, além de serem marcadas pelo excesso de regras e normas. Ademais, essas políticas frequentemente se vinculam unicamente à agricultura orgânica, que pode ser concebida apenas como uma forma de substituição de insumos (Giraldo, 2022).

Metodologia

Levantamento de dados

Para compreender a ascensão do tema da agroecologia no processo de reformulação do PNAE, foram conciliadas duas ferramentas de coleta de dados primários: entrevistas semiestruturadas e consultas documentais. Em relação às entrevistas semiestruturadas, estas foram realizadas em formato remoto (via chamadas de vídeo) junto a atores envolvidos diretamente na reformulação do PNAE, atuantes na construção da Lei nº 11.947/2009. Nossa amostra foi do tipo não probabilística e intencional, em que a dinâmica de seleção dos entrevistados considerou os principais atores envolvidos no processo, totalizando oito entrevistas.

As consultas documentais foram realizadas sobre os principais documentos institucionais produzidos no âmbito da reformulação do PNAE, além de atas de reuniões do CONSEA entre os anos de 2007 e 2010. O CONSEA é uma arena diretamente ligada à Presidência da República, cujo principal objetivo é ser um instrumento propositivo e de controle social de políticas públicas de SAN. Como já mencionado em seções anteriores, este conselho foi o palco principal para o desenho da Lei nº 11.947/2009, na medida em que abrigou os principais atores envolvidos, além de ter proporcionado debates no Congresso Nacional e incluído esta pauta na agenda de trabalho dos ministérios pertinentes. As entrevistas, bem como os documentos analisados; estão sintetizados nos Quadros 1 e 2.

Quadro 1. Relação de entrevistas realizadas

Entrevistas semiestruturadas		
Entrevistas	Representação	Data
Entrevista 1	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	29 de abril de 2022
Entrevista 2	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)	11 de maio de 2022
Entrevista 3	Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)	13 de abril de 2022
Entrevista 4	Associação Brasileira de Nutrição (Asbran); Conselho Federal de Nutrição (CFN)	24 de abril de 2022
Entrevista 5	FBSSAN; Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)	26 de abril de 2022
Entrevista 6	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)	02 de junho de 2022
Entrevista 7	ANA; FBSSAN; FASE; Comitê Consultivo do PNAE	13 de julho de 2022
Entrevista 8	Coordenadoria Executiva do PNAE	15 de julho de 2022

Fonte: elaboração própria (2024)

Quadro 2. Relação de documentos analisados

Documentos	Descrição	Período de análise
Documento 1	Lei n. 11.947 de 2009 que trata da reformulação do PNAE	2021 - 2022
Documento 2	Resolução CD/FNDE nº 38, de 2009, que regulamenta a Lei n. 11.947	2021 - 2022
Documento 3	Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013	2021 - 2022
Documento 4	Resolução CD/FNDE nº 04, de 3 de abril de 2015	2021 - 2022
Documento 5	Resolução CD/FNDE nº 06, de 8 de maio de 2020	2021 - 2022
Documento 6	Resolução CD/FNDE nº 21, de 16 de novembro de 2021	2021 - 2022
Documento 7	Atas de reuniões do CONSEA entre os anos de 2007 e 2010, que é o período que abarca as discussões prévias e imediatamente posteriores à formulação da Lei n. 11.947/2009	2022 - 2023

Fonte: elaboração própria (2024)

Formas e métodos de análises

A partir das entrevistas semiestruturadas, foram identificadas informações que versam sobre a dimensão da expressão da agroecologia no processo de formulação da agenda do PNAE, e sobre a relevância, a partir das perspectivas dos entrevistados, da projeção de seus instrumentos de políticas públicas. Já as consultas documentais nos proveram de todo o aparato institucional (as regras do jogo) resultante desse processo, além da forma de desenvolvimento dessa discussão nos trabalhos empenhados pelo CONSEA. Das transcrições das entrevistas semiestruturadas e das análises documentais, foi obtido um *corpus* textual, a partir do qual as análises foram desenvolvidas. Para avaliar o peso e o apelo do tema da agroecologia frente aos outros problemas abordados na reformulação do programa, foram analisados, nas entrevistas e documentos, os tópicos relacionados à agroecologia com vistas à sua caracterização em termos de urgência e visibilidade (ou seja, seu peso), além de suas mobilizações por diferentes atores políticos e sociais através de estratégias de engajamento (isto é, seu apelo).

Nossas interpretações se basearam no referencial teórico da formulação de agenda, que abarca o modelo de múltiplos fluxos (Capella, 2016; Kingdon, 2006). A partir deste modelo, foram elencados como categorias analíticas os próprios conceitos-chave dessa abordagem (Quadro 3).

Quadro 3. Categorias para a análise da formulação da agenda

Categorias analíticas	
Fluxo político	O momento e a atmosfera política no período em que se estava debatendo a reformulação do PNAE.
Fluxo de problemas	Os problemas (de ordem social, econômica e ambiental) que estavam em voga e que deveriam ser solucionados mediante o PNAE.
Fluxo de soluções	Os caminhos ferramentais e as alternativas discutidas para solucionar os problemas identificados.
Abertura de janela e atuação dos empreendedores de política	Os empreendedores de política, em especial os relacionados à agroecologia, implicados e sua atuação diante de uma abertura de janela.

Fonte: elaboração própria (2024)

Resultados e Discussões

Fluxo Político

Quando Lula assumiu o governo federal em 2003, o Brasil passou a vivenciar um bom momento econômico (sobretudo devido ao *boom* nos preços das *commodities*), o que contribuiu para a expansão de investimentos públicos em diversas áreas, como em saúde, educação básica e superior, favorecendo medidas de distribuição de renda e combate à fome, bem

como de fortalecimento da agricultura familiar (Carvalho, 2018). O governo Lula se tratava de uma coalizão progressista, de centro-esquerda, que fortaleceu e criou uma série de canais de participação e de diálogo com a sociedade civil, que promoveram interações entre a burocracia governamental e especialistas, lideranças sindicais, movimentos sociais, entidades de classe e outros agentes, propiciando a permeabilidade na agenda governamental de temas antes suprimidos ou marginalizados (Abers et al., 2014).

Especificamente no caso da alimentação escolar, a reformulação do PNAE – que se debatia desde o início do governo e se concretizou em 2009 – ocorreu no interior de um conjunto de reformas na educação pública brasileira. Foi um momento político favorável para mudanças, tendo como principal legado a criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) que substituiu um antigo fundo que se restringia a investimentos no ensino fundamental. Para um ex-servidor de alto escalão do governo federal, “[antes do FUNDEB] *no ensino médio se cortava tudo, não só a alimentação escolar, outros programas também, [os alunos] não tinham livros didáticos, não tinham material escolar, não tinham transporte, não tinham nada [...]*” (Entrevista 1, 2022).

Havia interesse por parte do governo federal em deixar um legado para o ensino básico brasileiro associado à sua expansão. Desta maneira, todos os programas sob o guarda-chuva do Ministério da Educação e do FNDE deveriam ter, em seu horizonte, a universalização e o aumento dos repasses orçamentários. No caso da alimentação escolar, outro fator motivacional era a ausência de um arcabouço institucional que definisse, de forma clara e bem fundamentada, os objetivos do programa e os caminhos para a sua execução. O PNAE era regido por uma Medida Provisória MP nº 2.178-36/2001, que pouco se aprofundava em questões específicas, como a origem e a qualidade nutricional do alimento.

Diante destes problemas, tanto o FNDE quanto a coordenação geral do PNAE iniciaram uma movimentação – a partir das estruturas internas do governo e, em seguida, dos canais de diálogo com a sociedade – para a reformulação do programa: “*a gente começou a discutir a questão da introdução nas resoluções do direito humano à alimentação adequada e saudável [...] fornecer alimentos saudáveis, diminuição de processados e ultraprocessados*” (Entrevista 8, 2022).

O principal palco para os debates acerca da reformulação do PNAE foi o CONSEA. Conectado diretamente à presidência da república, o CONSEA era composto por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 da sociedade civil, entre os quais estavam acadêmicos e lideranças de movimentos sociais e sindicais. Participavam deste conselho, entre as representações da sociedade civil, a Ação Brasileira pelo Direito Humano à Alimentação Adequada (ABRANDH), a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), a Associação Brasileira de Nutrição (Asbran), a Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), a Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP), a Confederação Nacional de Agricultura (CNA), a Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores (CNPA), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), a Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais (CONAQ), o Conselho Federal de Nutrição (CFN), o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), o Fórum Nacional de Reforma Agrária, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), a Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil (Fenacelbra), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), a Rede de Educação Cidadã (RECID), a Rede Evangélica Nacional de Ação Social/Instituto de Nutrição Josué de Castro da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde, o Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco

Babaçu (MIQCB), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e especialistas de universidades públicas federais (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012).

Do lado do poder público, estavam presentes representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação (sobretudo por intermédio do FNDE e da Coordenadoria do PNAE), Ministério da Fazenda, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério das Cidades, Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria-Geral da Presidência da República e Casa Civil (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012).

Conforme as atas das reuniões do CONSEA, a reformulação do PNAE foi um tema de destaque entre os anos de 2007 e 2009. Em 2010, passa a ser ponto de debate o acompanhamento de suas primeiras execuções. Dentre o universo de participantes do conselho, as atas indicam que o CFN, a Asbran, o FBSSAN, a ANA, a CONTAG, a FETRAF e os órgãos governamentais, como MDA, MDS, FNDE e CONAB, desempenharam expressivo protagonismo nas discussões, sendo, portanto, considerados como entidades centrais em nossas análises.

No âmbito político havia, portanto, uma combinação de fatores que favorecia a discussão de um novo arcabouço institucional para o PNAE: “[...] *um Ministério do Desenvolvimento Social que tinha interesse e um Ministério do Desenvolvimento Agrário que tinha interesse, então tudo convergia para que a lei pudesse ser aprovada*” (Entrevista 4, 2022). Os agentes do FNDE e da Coordenadoria do PNAE estavam sensibilizados para a construção de um novo arcabouço institucional para a alimentação escolar e a sociedade civil, atenta ao cenário favorável, incorporou significativamente os debates, provocando e constringendo o poder público para uma direção que contemplasse os anseios dos setores populares representados no CONSEA. O trecho a seguir, extraído de uma entrevista com representante do FBSSAN, ilustra essa junção de perspectivas do poder público e da sociedade civil:

A ideia de modificar a alimentação escolar na direção de oferecer uma alimentação mais próxima dos hábitos, do perfil de cada uma das regiões e de tornar a alimentação escolar um instrumento de promoção da agricultura de base familiar, é que se deu a junção dessas duas perspectivas, perspectivas de mudar substantivamente a composição da alimentação escolar para reduzir a presença de alimentos industrializados, e criar condições de mercado para a agricultura familiar. Você teve, então, a junção da perspectiva dos gestores da alimentação escolar com os movimentos vinculados com a agricultura familiar, de modo geral, e agroecologia de maneira particular (Entrevista 2, 2022).

Porém, se no âmbito do poder executivo o cenário era positivo e de abertura ao diálogo, nas casas legislativas ocorreram mais barreiras, exigindo articulações estratégicas, como reuniões de gabinetes, audiências públicas e campanhas de mobilização. A reformulação do PNAE seguiu um percurso político controverso, que passou de um Projeto de Lei (PL) já em tramitação no Congresso Nacional para, em paralelo, a publicação de uma Medida Provisória. Em 2007, um documento – aos moldes de um PL – passou a ser produzido no âmbito do CONSEA. Uma vez discutido e construído entre todas as representações mediadas pelo conselho, o PL 2877/2008 passou a tramitar pelo Congresso Nacional, iniciando sua trajetória pela Câmara dos Deputados, onde foi aprovado com a relatoria de Nazareno Fonteles, do PT de Piauí. Ao chegar no Senado, entretanto, sua tramitação foi significativamente barrada, em especial pelo Senador Francisco Dornelles, do PP do Rio de Janeiro:

Depois que o projeto foi formulado, ali por 2007 e 2008 no CONSEA e ele foi para o governo federal, para a pactuação [...] ajudei a organizar um seminário nacional em 2008. Foi um seminário muito importante, porque foi onde reunii organizações e movimentos sociais da agricultura familiar, da SAN, da agroecologia, da educação

para conhecer o projeto de lei e discutir ele [...] uma das estratégias que a gente desenhou foi a criação de uma comissão de mobilização para a aprovação do projeto de lei do PNAE [...] e a gente começou uma estratégia mais forte de advocacy, de incidência, no Congresso Nacional [...]. Quando o projeto chega no Senado, o senador Dornelles resolve sentar em cima do projeto de lei, literalmente (Entrevista 7, 2022).

Diante deste impasse no Senado, o governo federal decidiu publicar a MP nº 455/2008, com base no PL construído no CONSEA tratando das reformas no PNAE. Segundo a perspectiva de agentes ligados ao governo, a publicação de uma MP seria a alternativa mais viável para acelerar o processo e lograr êxito nas reformas desejadas. A sociedade civil representada no CONSEA, por outro lado, compreendeu essa movimentação como um atropelo às discussões empreendidas de forma participativa e como uma medida arriscada, que colocaria em risco pontos importantes das mudanças, como a garantia que as compras fossem diretamente da agricultura familiar: *"foi um momento de muita tensão, ali eu participei bastante dessas negociações [...] inclusive para poder recolocar alguns artigos que tinham saído quando eles transformaram [o texto do PL] numa MP"* (Entrevista 7, 2022).

Independentemente se via PL ou MP, o teor do texto da reformulação do PNAE conferiu um importante destaque à inserção da agricultura familiar e à inclusão do profissional nutricionista como responsável técnico local no programa. A presença ativa no CONSEA de entidades de classe, como a Asbran, CFN, CONTAG e FETRAF, que nutriam diálogos propositivos e colaborativos com outras entidades, por vezes de perfil mais acadêmico e de incidência em políticas públicas (como o FBSSAN), de extensão rural (como a FASE) e de articulação (como a ANA), é bastante ilustrativa das relações de ordem política para a elaboração da reformulação do PNAE, isto é, das articulações, disputas e negociações.

Com base em nossos levantamentos, é possível afirmar que o momento de discussão da reformulação do PNAE foi politicamente favorável, pois havia uma concertação propositiva (ainda que não isenta de contradições e controvérsias) entre atores governamentais e da sociedade civil em relação aos temas de SAN e fortalecimento da agricultura familiar. Estes atores, que se articulavam via CONSEA, carregavam consigo com maior ou menor peso o tema da agroecologia e produção orgânica: *"já havia no CONSEA representações do FBSSAN, mas também da ANA, e de movimentos que estavam nesse campo, digamos assim, no campo agroecológico"* (Entrevista 5, 2022).

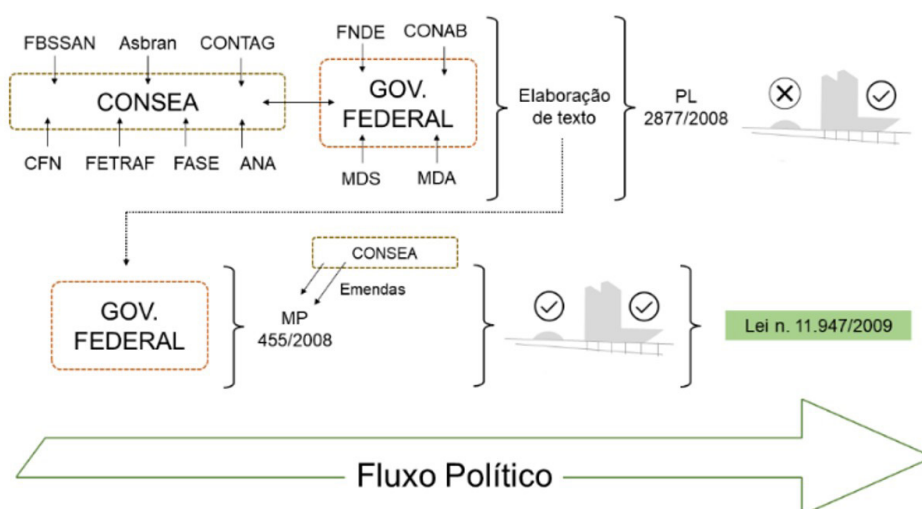


Figura 2. Fluxo político na reformulação do PNAE.
Fonte: Elaboração própria (2024)

O processo político de reformulação do PNAE pode ser sintetizado na Figura 2. O CONSEA, em constante diálogo com o governo federal, liderou o desenvolvimento do novo arcabouço institucional do PNAE. Em 2008, o texto resultante desse esforço começou a tramitar no Congresso Nacional como um projeto de lei. Este último foi bem acolhido na Câmara dos Deputados, mas encontrou resistência no Senado. Simultaneamente, em 2008, o governo federal emitiu uma MP baseada no mesmo texto, com algumas alterações em certos artigos, para acelerar o processo legislativo e pressionar os parlamentares a aprová-la. Nesse contexto dinâmico, os agentes do CONSEA precisaram agir e se articular para reintroduzir elementos importantes no texto da MP. Em 2009, a medida foi votada e aprovada, resultando na promulgação da Lei nº 11.947/2009.

Fluxo dos Problemas

O primeiro grande problema identificado, que foi abordado tanto pelas autoridades governamentais quanto pela sociedade civil representada pelo CONSEA, referia-se à percepção de necessidade de um novo arcabouço institucional para o PNAE. Esse arcabouço deveria assegurar a universalidade do acesso à alimentação escolar, que fosse nutricionalmente adequada, saudável, variada e alinhada com os hábitos alimentares dos alunos da educação básica, com ênfase em compras locais. Até a reformulação do PNAE em 2009, as refeições escolares eram caracterizadas por um padrão uniforme e consistiam principalmente de produtos industrializados adquiridos por licitações de grandes fornecedores. Neste período, a questão da alimentação e da luta contra a fome era uma das principais prioridades do governo Lula e, indiscutivelmente, foi a principal bandeira desde de sua campanha para a presidência, confirmada em seu primeiro mandato.

Foi, também, um período em que a categoria social da agricultura familiar obteve ainda mais reconhecimento de sua importância socioeconômica, reforçando sua demanda histórica por políticas públicas específicas. Além do governo federal ser sensível a essa categoria (mantendo diálogo com as suas representações e ouvindo as reivindicações de movimentos sociais e sindicais ligados ao setor), foi um período em que a academia brasileira produziu importantes estudos acerca de seu papel no país. Havia, portanto, um entendimento de que a agricultura familiar brasileira era uma categoria credora de políticas públicas e amplamente capaz de atender as demandas internas por alimentos: *"Quando se criou essa ideia de compra direta da agricultura familiar, [tal dispositivo] se mostrou possível e importante para criar mercados para a agricultura familiar, e talvez um dos maiores mercados é justamente a alimentação escolar"* (Entrevista 2, 2022).

As entrevistas nos sugerem que, primeiro, as discussões se iniciaram fundamentadas na garantia da SAN e no desejo de uma reformulação do programa que o orientasse para a oferta de refeições saudáveis e localmente adequadas. Em um segundo momento, os debates passaram a pautar de maneira mais incisiva a inclusão das compras diretas da agricultura familiar, tendo angariado dimensões expressivas e conquistado considerável protagonismo nos rumos da reformulação do PNAE.

Concretamente, eram dois grandes problemas que estavam sendo mirados no âmbito do PNAE: i) Garantir a SAN, em diálogo com o direito humano à alimentação adequada, com refeições saudáveis e localmente adequadas; e ii) Fortalecer a agricultura familiar, mediante sua inserção em mercados institucionais graças às compras públicas. Ambos os problemas se articulam, obviamente, e, com o tempo, passaram a ser interpretados como correlacionados:

Especialmente esse argumento do papel da política pública, das compras públicas, em promover o fortalecimento da agricultura familiar como estratégica da SAN, e nisso eu coloco a importância do CONSEA muito grande [...] lá a gente vai ter representantes da agricultura familiar, da economia solidária, da SAN, enfim [...] foi permitido colar essa ideia de que para garantir SAN é fundamental fortalecer a agricultura familiar (Entrevista 7, 2022).

A convergência do fluxo político com o fluxo de problemas na agenda governamental permitiu situar a transformação do programa (a fim de redirecioná-lo para a garantia da SAN em diálogo com o direito humano à alimentação adequada e ao fortalecimento da agricultura familiar) em ponto central na pauta no governo. Tangenciando os temas da SAN e da agricultura familiar, perpassava a questão da agroecologia e da produção orgânica. Havia, com maior ou menor peso, entre as organizações e agentes que discutiam a alimentação escolar no Brasil, um entendimento de que a produção convencional de alimentos (calcada no uso de insumos agroquímicos) era um fator limitante para o alcance de uma alimentação plenamente saudável e restringia a autonomia dos agricultores familiares, pois os tornava dependentes de pacotes tecnológicos ditados pelas corporações agroindustriais.

O modo como a agroecologia tangenciava o tema da SAN e as formas de sua gradual incorporação nos debates públicos sobre políticas para a agricultura familiar podem ser observados nas seguintes passagens de entrevistas:

A ANA sempre esteve muito ligada ao Fórum [FBSSAN], isso que é uma coisa muito interessante, no Brasil, toda vez 'gente, eu não consigo falar da política de agroecologia, sem falar da política de segurança alimentar' (Entrevista 5, 2022).

Impulsionados pela ANA, você vai ter gradativamente a incorporação da agroecologia na agenda de várias organizações, não que as organizações da agricultura familiar desde logo tivessem aderido à agroecologia, não, isso foi uma construção [...] a introdução da agroecologia na agenda governamental foi principalmente obra da ANA, apoiada pelo CONSEA e pelo FBSSAN, e que foi gradativamente ganhando a adesão de organizações da agricultura familiar, mas foi um processo de fato (Entrevista 2, 2022).

Sobre o diferente peso da agroecologia nas organizações da sociedade civil, um interlocutor ligado ao movimento sindical da agricultura familiar menciona que *"essa pauta da agroecologia existia [...] ela existia nos ideais de pauta da CONTAG, só que a CONTAG não tinha como ser muito assertiva"* (Entrevista 6, 2022). Segundo esse entrevistado, a maior parte dos agricultores familiares organizados pela confederação sindical havia sofrido influência da Revolução Verde e produzia de modo convencional. Este grupo não poderia ser desconsiderado do mercado que se formava via programa de alimentação escolar.

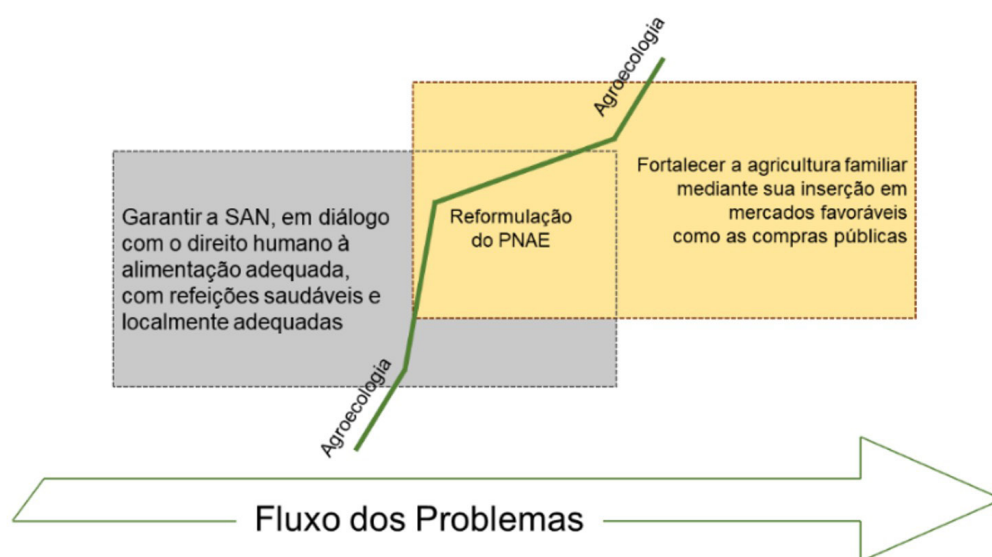


Figura 3. Fluxo dos problemas na reformulação do PNAE.

Fonte: Elaboração própria (2024)

Em outras palavras, os grandes e centrais problemas da garantia da SAN dos estudantes brasileiros do ensino público básico, bem como da demanda histórica por políticas públicas específicas por parte da agricultura familiar, abriram um relativo caminho para que o problema da agroecologia fosse enxergado, ainda que os membros do CONSEA apresentassem diferentes perspectivas quanto ao tema e lhe conferissem diferentes tamanhos em suas agendas de reivindicações. Graficamente, a Figura 3 representa o fluxo dos problemas no processo de reformulação do PNAE, evidenciando o lugar tangencial da agroecologia em relação aos grandes problemas identificados.

Fluxo de Soluções

Sob um momento político favorável e a partir da identificação de problemas, os agentes envolvidos nas discussões acerca da reformulação do PNAE passaram a trabalhar, sobretudo nos espaços proporcionados pelo CONSEA, na proposição de soluções e na construção de instrumentos de políticas públicas. Nesse fluxo, os atores precisaram igualmente empreender energia e capacidade de articulação, uma vez que se tratava de um momento em que os rumos do programa seriam traçados (institucionalmente) e, portanto, as ideias defendidas por cada representação entrariam em confronto.

Sucintamente, para o problema relacionado à garantia de SAN, em diálogo com o direito humano à alimentação adequada, com refeições saudáveis e localmente adequadas, as soluções acordadas foram as seguintes: estabelecer o PNAE como uma ferramenta estatal de garantia do direito humano à alimentação adequada; universalizar os serviços para todos os estágios do ensino público básico; determinar a responsabilidade técnica para um profissional nutricionista, apoiado por um quadro de profissionais auxiliares compatíveis com a quantidade de alunos atendidos, para cada ente executivo subnacional do programa; orientar a elaboração dos cardápios da alimentação escolar de acordo com os hábitos e culturas alimentares locais, além de serem preparados com alimentos produzidos localmente; e definir uma série de restrições para alimentos com altos teores de açúcares, gordura e sódio.

No que tange ao problema de fortalecimento da agricultura familiar, mediante sua prioridade nas compras públicas, foram definidas as seguintes soluções: incluir a compra direta da produção da agricultura familiar local como uma das diretrizes do programa; recomendar a preferência da compra direta de comunidades indígenas e quilombolas, assim como de assentamentos da reforma agrária; estabelecer a obrigatoriedade de que, ao menos, 30% do recurso federal destinado às entidades executoras subnacionais devem ser destinados às compras diretas da categoria; e autorizar processos mais simplificados de compras públicas (no caso, a substituição de licitações por chamadas públicas), com intuito de ajustá-los às realidades organizacionais dos agricultores familiares. Tais soluções foram, em grande medida, inspiradas em um outro programa de compras públicas da agricultura familiar no Brasil, o já citado PAA, que "*criou ali o caminho para se mostrar que, sim, era possível a agricultura familiar fornecer alimentos de qualidade [...] essa renda que vem dos mercados institucionais pode ser para o fortalecimento da agricultura familiar*" (Entrevista 7, 2022).

Ao que versa sobre o problema da agroecologia, as soluções definidas foram as seguintes: elencar a promoção do desenvolvimento sustentável como uma das diretrizes do programa; incluir uma orientação no sentido de, sempre que possível, adquirir produtos orgânicos e/ou agroecológicos produzidos pela agricultura familiar local; e oferecer um sobrepreço de até 30% aos produtos de origem ecológica ou orgânica.

Como já indicado na seção sobre o fluxo político, desde o princípio do processo de reformulação do PNAE, buscou-se estabelecer um novo arcabouço institucional para o programa, especificamente na forma de uma legislação e em resoluções correspondentes. Dessa maneira, a dinâmica de institucionalização das soluções (desenhadas para os problemas identificados) ocorreu, primeiramente, na construção de um projeto de lei que, depois, passaria aos moldes de uma medida provisória. Ao passo que a MP tramitava no congresso, os agentes governamentais e da sociedade civil articulados no âmbito do CONSEA seguiram trabalhando na definição do que seria a primeira resolução do programa reformulado. O ritmo intenso de debates e negociações desenvolvido na construção do texto base do PL e da MP se manteve na elaboração da resolução. De tal maneira, apenas um mês após a aprovação da Lei nº 11.947/2009, a Resolução CD/FNDE nº 38 foi publicada.

Na medida em que a resolução define com mais detalhes o que a legislação determina, a sua construção ganha importante destaque no fluxo de soluções. Foi através da resolução, por exemplo, que melhor se trabalhou para a efetivação das compras diretas da agricultura familiar via chamadas públicas: *“Na lei está escrito que a gente vai permitir aos gestores comprarem diretamente sem a licitação pública. E aí, como é que vai se dar isso? Juntamos com os representantes dos agricultores mais cinco ministérios para criar a [normativa de] chamada pública”* (Entrevista 8, 2022).

A inclusão, ou não, de certos pontos e instrumentos na resolução foi, inclusive, utilizada como uma espécie de moeda de negociação entre os agentes que atuavam na reformulação do PNAE. Ou seja, se um determinado ponto fosse considerado deveras complicado para ser aprovado num texto de lei (o qual, necessariamente, deve tramitar pelo Congresso Nacional), poderia ser inserido apenas no texto da resolução, sob responsabilidade de agências internas do poder executivo e sem tramitação pelo parlamento. Nas questões relacionadas à agroecologia, esta escolha foi bastante evidente, como demonstra a passagem a seguir:

Se a gente conseguir passar a legislação de comprar da agricultura familiar, esse tópico [da agroecologia] a gente coloca na resolução do FNDE. Ela não passa nem por Congresso Nacional, não passa pela presidência, não passa pelo Ministério da Economia, não passa pelo Ministério da Educação. Passa por dentro do FNDE. Então era uma estratégia política, na realidade. Então a gente não discutia muito profundamente, porque estrategicamente não era interessante discutir isso naquele momento. O interessante é que a gente conseguisse aprovar [...] porque na hora que a gente colocasse agroecológico, orgânico, aí que não ia passar nada mesmo (Entrevista 8, 2022).

Ainda que a agroecologia, nos fluxos político e de problemas, versasse positivamente com ambos os setores – a SAN e agricultura familiar – na medida em que era um tema incorporado tanto por entidades ligadas à classe de nutricionistas, quanto por agricultores (embora com diferentes pesos), no fluxo de soluções a sua receptividade se mostrou diferente. Os possíveis instrumentos associados à promoção da agroecologia eram vistos com mais ressalvas pelas organizações da agricultura familiar do que, propriamente, por aquelas da frente de SAN. Uma das organizações sindicais, por exemplo, ponderava que a expressiva maioria dos agricultores não produzia com conformidade orgânica, tampouco estava em transição agroecológica. Deste modo, a presença de exigências relacionadas à agroecologia poderia barrar certos avanços para a categoria como um todo:

São 50 anos de história, se for ver, pegando ali uma boa parte da chamada Revolução Verde, que atingiu todo mundo [...] então assim, apesar de ser uma pauta, e estar em busca de procurar promover e solicitar políticas públicas de apoio à agroecologia, não dava pra ser refém só dessa pauta (Entrevista 6, 2022).

Ademais, o sobrepreço a ser ofertado nos produtos orgânicos ou de base agroecológica implicaria diretamente no montante de recursos disponíveis para as compras diretas da agricultura familiar:

O que de fato que eu acho que é um grande limite, ou que era a preocupação, era a questão do referencial de preços, isso sim, porque na medida que, dependendo do produto, amplia o preço por unidade, significa que, e como o recurso sempre foi aquém das necessidades, ou aquém de preparar uma alimentação saudável, adequada e nutricionalmente adequada, isso era sempre uma limitação (Entrevista 3, 2022).

Havia, também, uma preocupação de que, se o programa integrasse instrumentos mais incisivos para a aquisição de alimentos orgânicos ou agroecológicos, uma expressiva parcela dos municípios não conseguiria atendê-los, o que poderia significar um revés aos avanços conquistados pela reformulação do PNAE, podendo de certa forma desvirtuar um dos interesses propulsores da reformulação, que eram as compras locais:

O que eu observava, nos companheiros nossos, dentro do CONSEA, era uma coisa que em determinados momentos até eu ponderei. É preciso bastante cuidado quando você irá por alguma coisa numa lei, e estou falando de uma lei que foi aprovada 13 anos atrás, onde a quantidade de pessoas que produziam de forma agroecológica era muito pequena, e o programa tem uma cobertura universal, você não pode criar uma lei para penalizar as pessoas, que elas não podem ser penalizadas [...] todos pensavam em uma exigência mais formal em relação à agroecologia, mas isso aí era muito difícil da gente conseguir colocar [...] outra coisa, o que se pretendia era beneficiar o agricultor local, para você fortalecer o circuito curto de produção e comercialização (Entrevista 5, 2022).

Na Figura 4 são listadas as soluções discutidas para cada problema identificado no âmbito da reformulação do PNAE.

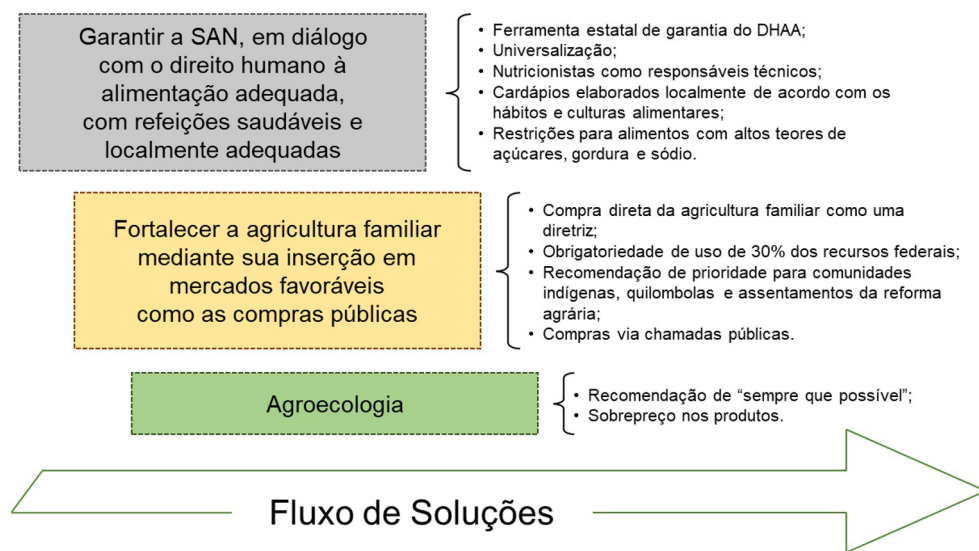


Figura 4. Fluxo de soluções na reformulação do PNAE.;
Fonte: Elaboração própria (2024)

Uma janela (ou fresta) para a agroecologia

A partir da confluência dos três fluxos citados anteriormente, uma janela de oportunidade se abriu. Ou seja, em um momento político favorável, no qual havia a identificação de problemas, bem como havia a proposição de soluções, a reformulação do PNAE estava na iminência de

se concretizar. A partir desse momento, coube a atuação dos empreendedores de políticas para que a efetivação da mudança avançasse conforme o esperado. Nossas entrevistas, bem como as consultas nas atas das reuniões do CONSEA, permitiram identificar os principais empreendedores da reformulação do PNAE, além de seus problemas mais caros. Uma vez que o PNAE se encaminhou para se tornar uma política intersetorial com múltiplos objetivos, os seus empreendedores atuavam em diferentes frentes. No Quadro 4, são nomeados tais empreendedores e suas frentes de trabalho.

As entrevistas tornam evidente que os problemas que cada empreendedor – ou conjunto de empreendedores – defendia tinham pesos diferentes no processo de reformulação da alimentação escolar. Relacionadas no Quadro 4, as frentes de trabalho de SAN e da agricultura familiar possuíam um apelo maior e mobilizavam arranjos mais consequentes de empreendedores. A inserção dessas duas frentes no PNAE – ou seja, a universalização dos serviços de alimentação escolar para todas as etapas de ensino básico, a adoção de uma alimentação adequada, saudável e localmente situada, com exigência de profissionais nutricionistas e de compra direta de agricultores familiares – já representava modificações profundas na estrutura normativa e institucional do PNAE. Tais mudanças enfrentavam diretamente os interesses de indústrias alimentícias e de setores beneficiados pelas compras centralizadas, como são os casos das grandes redes de comercialização de alimentos.

Quadro 4. Empreendedores de políticas na reformulação do PNAE

Empreendedores de política	Frentes de atuação
Conselho Federal de Nutrição (CFN);	Garantir a SAN, em diálogo com o direito humano à alimentação adequada, com refeições saudáveis e localmente adequadas.
Associação Brasileira de Nutricionistas (Asbran);	
Coordenadoria do PNAE.	
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG);	Fortalecer a agricultura familiar, mediante sua inserção em mercados favoráveis como as compras públicas.
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF);	
Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB);	
Coordenadoria do PNAE;	
Articulação Nacional de Agroecologia (ANA);	Ambas as anteriores e integrar agroecologia e produção orgânica nas políticas públicas
Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN);	
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).	

Fonte: Elaboração própria (2024)

Sobre essa reorientação na lógica do programa, um entrevistado nos relatou o seguinte: “A indústria não queria isso, porque era um naco que ela tomava conta, e isso ia para os agricultores familiares [...] muitos foram ao Tribunal de Contas” (Entrevista 1, 2022). Nessa conjuntura, a inserção do tema da agroecologia e produção orgânica era vista como algo que seria muito vanguardista, susceptível de atravancar a reformulação do programa, que caminhava para a resolução de problemas importantes e históricos. Nesse sentido, outro entrevistado nos confiou: “Não se pode perder de vista e estreitar o seu olhar na preocupação exclusiva com a agroecologia, para não perder o sentido geral da transformação do programa, ainda que essa ênfase [na agroecologia] seja muito relevante” (Entrevista 2, 2022).

Ainda segundo este mesmo interlocutor, a reformulação do PNAE deveria caminhar em direção aos dois grandes problemas identificados, de modo que outras questões, como a agroecologia, deveriam ser encaradas como reivindicação que “vem depois” (Entrevista 2, 2022):

As alterações no PNAE obedeceram a determinantes mais gerais, que não eram exclusivamente a agroecologia, tinha que ver com uma concepção de direito a uma alimentação saudável nas escolas, uma concepção sobre o papel da alimentação escolar junto às famílias pobres num país muito desigual como o país, e na ideia de mudar a qualidade da alimentação (Entrevista 2, 2022).

Considerando o peso relativamente menor dado ao problema da agroecologia, a sua inserção no programa, por meio de instrumentos e dispositivos específicos, demandou uma aguçada atuação estratégica de seus empreendedores. Embora em menor número (quando comparados aos das outras frentes), os empreendedores da agroecologia eram bem articulados e apresentavam boa capacidade de negociação. Eram agentes que também estavam inseridos nas outras frentes, de modo a criar oportunidades de agregar ou encaixar a pauta da agroecologia por diferentes vias.

Um ponto pacífico entre os entrevistados foi que a inserção do tema da agroecologia se consolidou sobretudo graças à atuação da ANA (ver Figura 5), cujos membros dialogavam fortemente com outras entidades e, inclusive, também as compuseram em outras oportunidades. Muitos dos atuantes da ANA fizeram ou faziam parte do corpo do FBSSAN e da FASE, por exemplo. Havia, em especial, uma representante da ANA que percorreu todo o caminho político de aprovação da reformulação do PNAE (rever Figura 2), participando ativamente desde as reuniões do CONSEA, até as reuniões de gabinetes e audiências públicas relacionadas ao processo de tramitação no Congresso Nacional. Este mesmo agente compunha o Grupo Consultivo do programa e foi uma peça chave nos diferentes momentos de articulação e formulação do texto do novo PNAE:

O movimento agroecológico foi muito forte desde o início nesse processo de mobilização, muito a partir dali da Articulação Nacional de Agroecologia, ANA. Então como a gente tinha um grupo de trabalho, que não existe mais, mas existia um grupo de trabalho de soberania e segurança alimentar e nutricional, que algumas pessoas inclusive eram desse grupo do Fórum [...] então a ANA teve um papel importante na mobilização de aprovação da lei. Ali eu fazia parte da comissão, depois, no processo de regulamentação (Entrevista 7, 2022).

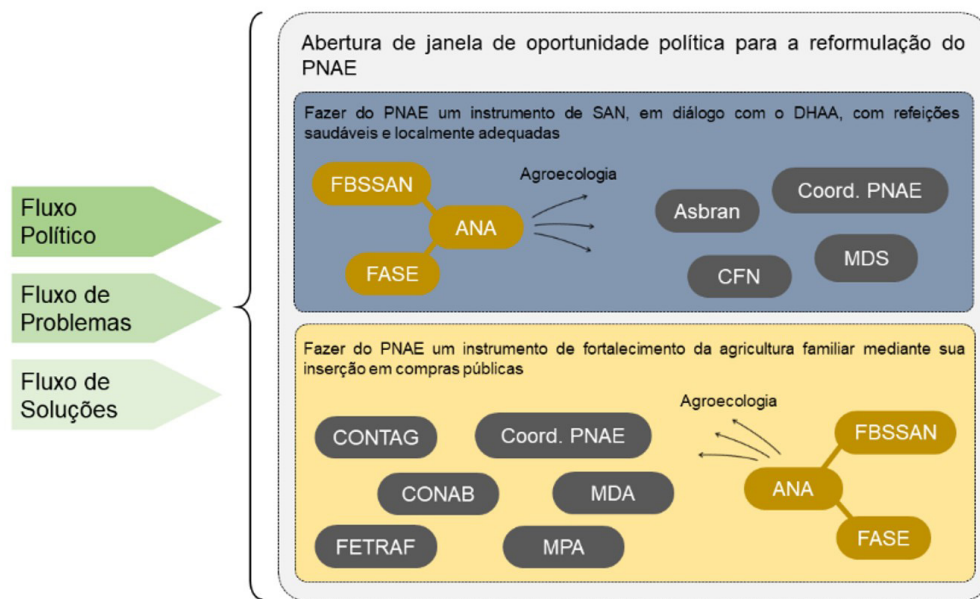


Figura 5. Abertura de janela e o papel da ANA na inserção da agroecologia.
Fonte: Elaboração própria (2024)

A ANA desempenhou, portanto, um papel importante tanto para a concretização da reformulação do PNAE como um todo (pois, obviamente, era de seu interesse um programa que garantisse a SAN e fortalecesse a agricultura familiar) quanto para a inserção de instrumentos relacionados à agroecologia, ainda que com pesos menores quando comparados aos instrumentos dos dois grandes problemas identificados: *“Foi bem difícil na negociação, de colocar a agroecologia como um dos critérios, nem toda agricultura familiar é agroecológica, a gente vai ter as disputas que vão estar colocadas [...]”* (Entrevista 7, 2022).

O lugar da agroecologia na agenda e sua projeção em instrumentos do PNAE

Ao olharmos para os instrumentos que foram efetivamente institucionalizados na reformulação do PNAE, é possível afirmar que esse peso relativamente menor da agroecologia se projetou em dispositivos menos expressivos e pouco taxativos, quando comparados aos instrumentos referentes aos outros problemas. A questão da SAN e da alimentação adequada é amparada por instrumentos como: restrições e vetos a determinados tipos de alimentos; atribuição a profissionais específicos a tarefa de elaboração de cardápios e listas de compras, os quais devem ser calcados na cultura local e em alimentos básicos; e a determinação de que a alimentação escolar é um direito de todos os estudantes. Por sua vez, a primazia da agricultura familiar é atendida por instrumentos que obrigam a aquisição direta (ao menos 30% do valor federal repassado) e que determinam processos mais simplificados de compras públicas. Já a abordagem da agroecologia se restringe a passagens na lei e em sua resolução que apenas sugerem, quando possível, a compra de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Ou seja, não são instrumentos compulsórios.

Ainda que os instrumentos relacionados à agroecologia tenham se ajustado ao longo do tempo, mediante a publicação de novas resoluções, permaneceram pouco incisivos no funcionamento do programa, sobretudo no que compete ao estímulo à ampliação da aquisição de gêneros oriundos de sistemas alimentares de base agroecológica. Após a Resolução CD/FNDE nº 38 de 2009 (primeira relativa ao novo PNAE), o FNDE editou a Resolução CD/FNDE nº 23 de 2013, que adicionou os seguintes pontos: i) a aquisição de alimentos orgânicos, agroecológicos e da sociobiodiversidade passa a ser considerada como uma ação de educação alimentar e nutricional; ii) entre os critérios de seleção nas chamadas públicas, os projetos que ofertarem alimentos orgânicos e agroecológicos devem ser os terceiros na lista de prioridade; e iii) foi definido o sobrepreço de até 30% desses produtos, quando comparados com os convencionais.

A Resolução CD/FNDE nº 4 de 2015 mantém os grupos ofertantes de orgânicos e agroecológicos na terceira posição de prioritários nas chamadas públicas, mas avança ao melhor definir o processo de cotação do preço destes produtos. A resolução define uma planilha base para a coleta de preços em mercados fornecedores de orgânicos e agroecológicos (no mínimo três fontes), mas orienta que, na impossibilidade de aferir o valor médio, os preços podem ser acrescidos em até 30% quando comparados aos produtos convencionais. A Resolução CD/FNDE nº 6 de 2020 e a Resolução CD/FNDE nº 21 de 2021 pouco agregaram novidades relacionadas à agroecologia e alteram questões relacionadas aos alimentos restritos no cardápio e ampliam o limite individual de venda do agricultor familiar, que passou a ser de R\$ 40.000,00.

Discussões

Em diálogo com outros estudos na literatura (Faling & Biesbroek, 2019; Hrabanski & Le Coq, 2022; Treutwein & Langen, 2021), é possível indicar que os empreendedores de política defensores da agroecologia se valeram de repertórios convencionais e efetivos de atuação, como: articulação

e negociação através das reuniões do CONSEA e por intermédio de reuniões de gabinete com parlamentares-chaves; uso da retórica e da pressão, em especial nas audiências públicas; e promoção da causa por meio de campanhas de mobilização. No entanto, o problema da agroecologia se apresentava como um apelo substancialmente menor em comparação aos outros, assim se encaixando como um elemento coadjuvante no processo de reformulação do programa. Desta maneira, para além de mobilizar os referidos repertórios, os empreendedores precisaram ser pragmáticos e, em determinados pontos, reavaliar suas posturas e suavizar seus enfrentamentos – o que é comum ocorrer diante de situações complexas (Petridou & Mintrom, 2021). Consequentemente, a inserção da agroecologia se projetou em instrumentos não compulsórios.

O papel coadjuvante e incremental da agroecologia vai além do PNAE e se manifesta em outros programas de apoio à agricultura familiar, como o Pronaf e o PAA. Criado em 1995, o Pronaf nasce em um momento de intensas reivindicações de movimentos sociais, sindicatos, acadêmicos, agentes do poder público e organizações internacionais por ações específicas de apoio a essa categoria, especialmente o crédito (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 1994). A linha Pronaf Agroecologia foi instituída dez anos depois, na safra 2005/2006, para apoiar produções de base agroecológica e orgânicas (Bianchini, 2015). Embora importante, o Pronaf possui um perfil predominante produtivista focado nas grandes cadeias agroindustriais. Dados mostram que, até 2014, cerca de dois terços dos recursos foram destinados à produção de *commodities*, principalmente entre os agricultores familiares mais capitalizados (Aquino et al., 2020). A linha incremental de agroecologia não modificou o seu perfil, obtendo índices de acesso insignificantes. Entre 2013 e 2022, apenas 1.935 dos 14.019.265 projetos do Pronaf estavam na linha Agroecologia – ínfimos 0,014% (Banco Central, 2022). Durante a implementação do I Planapo (2013-2015), movimentos sociais articulados pela ANA reivindicaram que parte dos recursos, para a execução do Pronaf, fosse obrigatoriamente destinado à linha Agroecologia. No entanto, não lograram êxito (Aquino et al., 2020).

Por sua vez, o PAA foi instituído em 2003 e, em 2012, a partir do Art. 2º do Decreto 7775, foi adicionado ao seu escopo o objetivo de “promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional”. Esse incremento, entretanto, pouco alterou o perfil das compras de alimentos, de modo que as aquisições de produtos orgânicos e/ou agroecológicos mantiveram índices pouco expressivos. Estudos evidenciaram que havia, entre o público beneficiário, o desconhecimento da existência do instrumento de sobrepreço de produtos de base agroecológica e, quando conhecido, era considerado como insuficiente (Borsatto et al., 2019; Grisa & Porto, 2015).

Tanto no Pronaf Agroecologia quanto no PAA, os entraves perpassaram a ausência de serviços de extensão rural especializados e sensíveis à agroecologia. Ainda que, no Brasil, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) tenha sido, em 2004, concebida e construída sobre os preceitos da agroecologia, quando foi instituída em uma legislação específica, em 2010, esta abordagem foi praticamente excluída de seu texto (Caporal, 2011). A literatura sugere que a extensão rural de base agroecológica é mais complexa e exigente quanto aos esforços necessários, o que pode limitar as ações governamentais neste âmbito. Dado um cenário de restrição de recursos e da necessidade identificada de promover ações de extensão rural, o enfoque agroecológico foi suprimido (Diesel & Miná Dias, 2016).

Conclusões

Ao se institucionalizar na nova configuração do PNAE, o tema da agroecologia carregou consigo o conceito da produção orgânica, uma vez que, naquele momento, os processos de

garantia da conformidade orgânica (por auditoria, SPG e controle social) foram interpretados como métodos legalmente válidos para aferir se uma determinada produção de alimentos segue ou se aproxima dos preceitos agroecológicos. Sua inclusão na agenda de construção do PNAE ocorreu, principalmente, em função de agentes ligados à ANA, que permeavam organicamente outras organizações, como a FASE e o FBSSAN, além de possuírem notáveis capacidades de articulação política. Enquanto empreendedores de política, estabeleceram estratégias que permitiram inserir as discussões da agroecologia nas pautas relacionadas aos dois maiores problemas afrontados na reformulação do PNAE: a garantia da SAN, em diálogo com o direito humano à alimentação adequada, com refeições saudáveis e localmente apropriadas; e o fortalecimento da agricultura familiar, mediante sua inserção em mercados institucionais via compras públicas.

O processo de formulação da agenda de transformação do PNAE, uma política pública intersetorial com múltiplos objetivos, é particularmente complexo, pois envolve uma série de problemas a serem solucionados dentro de um mesmo escopo institucional. Esses problemas – como promoção da agroecologia, garantia da SAN e fortalecimento da agricultura familiar – podem apresentar pesos ou apelos distintos, o que se reflete em instrumentos e dispositivos desproporcionais dentro do programa. Como resultado, a agroecologia, embora importante, contou com um peso menor em relação a outras pautas consideradas mais urgentes, como a garantia de alimentação escolar adequada e a promoção da agricultura familiar, resultando em instrumentos mais brandos e não compulsórios.

Em contextos como o brasileiro, com expressiva desigualdade social, temas ecológicos podem ser secundarizados ou interpretados como menos urgentes. No caso do PNAE, a integração da agroecologia de forma mais robusta e compulsória foi interpretada como um obstáculo à implementação de outras ações vistas como fundamentais, o que representou menor empreendimento de esforços políticos em seu favor.

Embora o PNAE seja um campo relevante para a institucionalização da agroecologia no Brasil, sua concretização no programa enfrenta uma série de desafios e complexidades. Apesar da inclusão da agroecologia no arcabouço institucional do programa constituir um avanço significativo, esse tema é frequentemente ofuscado por prioridades históricas em termos das reivindicações da agricultura familiar, como o acesso a mercados e a construção de novos canais de comercialização. Neste quadro, a agroecologia ocupa um papel secundário no PNAE, tendo sido abordada de forma coadjuvante e incremental na concepção de sua transformação recente.

Contribuições dos autores:

WFAJ: Conceitualização, Metodologia, Pesquisa, Análise de dados, Redação do manuscrito original, Redação - revisão e edição. VFSE: Supervisão, Metodologia, Análise de dados, Redação - revisão e edição. RSB: Supervisão, Análise de dados, Redação - revisão e edição.

Suporte financeiro:

Nada a declarar

Conflitos de interesses:

Nada a declarar

Aprovação do conselho de ética:

Este estudo foi conduzido de acordo com os princípios éticos e as diretrizes para pesquisas com seres humanos. O projeto de pesquisa que originou este artigo foi devidamente aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual de Campinas (CEP/Unicamp), sob o parecer de aprovação correspondente ao Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) nº 55538221.6.0000.5404.

Disponibilidade de dados:

Os dados da pesquisa não estão disponíveis

Agradecimentos

Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concessão da bolsa de doutorado ao primeiro autor (Processo 140497/2020-0).

*** Autor correspondente:**

Wolney Felipe Antunes Junior. wolney.antunes@gmail.com

Referências

- Abers, R., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, 57(2), 325-357. <http://doi.org/10.1590/0011-5258201411>
- Ajates Gonzalez, R., Thomas, J., & Chang, M. (2018). Translating agroecology into policy: the case of France and the United Kingdom. *Sustainability*, 10(8), 2930. <http://doi.org/10.3390/su10082930>
- Aquino, J. R., Gazolla, M., & Schneider, S. (2020). Tentativas de inclusão da agricultura de base ecológica no Pronaf: do otimismo das linhas de crédito verde ao sonho frustrado do I Planapo. *Revista Grifos*, 30(51), 163-189. <http://doi.org/10.22295/grifos.v30i51.5548>
- Baccarin, J. G., Triches, R. M., Teo, C. R. P. A., & Silva, D. B. P. (2017). Indicadores de avaliação das compras da agricultura familiar para alimentação escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 55(1), 103-122. <http://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550106>
- Banco Central. (2022). *Quantidade e Valor dos Contratos por Programa e Subprograma (2013-2022)*. Banco Central
- Belik, W., & Chaim, N. A. (2009). National school meal program and municipal administration: management efficiency, social participation and local development. *Revista de Nutrição*, 22(5), 595-607.
- Bianchini, V. (2015). *Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios*. Brasília: SAF/MDA.
- Borsatto, R. S., & Souza-Esquerdo, V. F. (2019). MST's experience in leveraging agroecology in rural settlements: lessons, achievements, and challenges. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 43(7-8), 915-935. <http://doi.org/10.1080/21683565.2019.1615024>

- Borsatto, R. S., Altieri, M. A., Duval, H. C., & Perez-Cassarino, J. (2019). Desafios dos mercados institucionais para promover a transição agroecológica. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, 39(1), 99-113. <http://doi.org/10.37370/raizes.2019.v39.84>
- Borsatto, R. S., Macedo, A. D. C., Antunes Junior, W. F., & Souza-Esquerdo, V. F. (2022). Back to the past: authoritarian populism, disruptive governance and policy dismantling in rural Brazil. In A. A. R. Ioris & B. M. Fernandes (Eds.), *Agriculture, environment and development* (pp. 63-85). Cham: Palgrave Macmillan. <http://doi.org/10.1007/978-3-031-10264-6>
- Brasil. (2023). *Diálogos do Brasil agroecológico*. Brasília: Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.
- Capella, A. C. N. (2016). Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. *Idéias*, 6(2), 13. <http://doi.org/10.20396/ideias.v6i2.8649461>
- Capella, A. C. N., & Brasil, F. G. (2015). A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, 24(2), 4-17. <http://doi.org/10.4322/tp.24211>
- Caporal, F. R. (2011). Lei de Ater: exclusão da agroecologia e outras armadilhas. *Cadernos de Agroecologia*, 6(2), 1-7.
- Caporal, F. R., & Costabeber, J. A. (2004). *Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural*. Porto Alegre. Recuperado em 9 de outubro de 2024, de [http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/agroecologia e extensao rural contribuicoes para a promocao de desenvolvimento rural sustentavel.pdf](http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/agroecologia_e_extensao_rural_contribuicoes_para_a_promocao_de_desenvolvimento_rural_sustentavel.pdf)
- Carvalho, L. (2018). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia.
- Diesel, V., & Miná Dias, M. (2016). The Brazilian experience with agroecological extension: a critical analysis of reform in a pluralistic extension system. *Journal of Agricultural Education and Extension*, 22(5), 415-433. <http://doi.org/10.1080/1389224X.2016.1227058>
- Elias, L. de P., Belik, W., da Cunha, M. P., & Guilhoto, J. J. M. (2019). Socioeconomic impacts of the National School Feeding Program on family farming in Santa Catarina. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 57(2), 215-233. <http://doi.org/10.1590/1806-9479.2019.171266>
- Faling, M., & Biesbroek, R. (2019). Cross-boundary policy entrepreneurship for climate-smart agriculture in Kenya. *Policy Sciences*, 52(4), 525-547. <http://doi.org/10.1007/s11077-019-09355-1>
- Fernandes, S. A. (2014). Entraves para inclusão de gênero nas políticas de crédito no meio rural. *Grifos*, 22(34-35), 157-175. <http://doi.org/10.22295/grifos.v22i34/35.1624>
- Fowler, L. (2022). Using the multiple streams framework to connect policy adoption to implementation. *Policy Studies Journal: the Journal of the Policy Studies Organization*, 50(3), 615-639. <http://doi.org/10.1111/psj.12381>
- Führ, A. L., & Triches, R. M. (2017). Qualidade da alimentação escolar a partir da aquisição de produtos da agricultura familiar. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 24(2), 113. <http://doi.org/10.20396/san.v24i2.8650514>
- Giraldo, O. F. (2022). *Multitudes agroecológicas* (1st ed.). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Giraldo, O. F., & Rosset, P. M. (2018). Agroecology as a territory in dispute: between institutionality and social movements. *The Journal of Peasant Studies*, 45(3), 545-564. <http://doi.org/10.1080/03066150.2017.1353496>

- Grisa, C., & Porto, S. I. (2015). Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In C. Grisa (Ed.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil* (pp. 155-180). Porto Alegre: Editora UFRGS.
- Grisa, C., & Schneider, S. (2014). 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*, 52(Supl. 1), 125-146. <http://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>
- Hirata, A. R., & Rocha, L. C. D. (2020). *Sistemas participativos de garantia do Brasil: histórias e experiências*. Pouso Alegre: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas.
- Hrabanski, M., & Le Coq, J. F. (2022). Climatisation of agricultural issues in the international agenda through three competing epistemic communities: Climate-smart agriculture, agroecology, and nature-based solutions. *Environmental Science & Policy*, 127, 311-320. <http://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.10.022>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (2012). *O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na visão de seus conselheiros: relatório de pesquisa*. Brasília.
- Kingdon, J. (2006). Como chega a hora de uma ideia? In E. Saravia & E. Ferrarezi (Eds.), *Políticas públicas: coletânea* (Vol. 1, pp. 219-224). Brasília: ENAP.
- Macedo, A. de C., Souza-Esquerdo, V. F., & Borsatto, R. S. (2023). Neoliberal agenda and the dismantling of socially-efficient public food procurement programs: an emblematic case. *Global Food Security*, 37, 100683. <http://doi.org/10.1016/j.gfs.2023.100683>
- Medina, G. S., Gosch, M. S., & DelGrossi, M. E. (2021). Development pathways for family farmers: Lessons from Brazil on the need for targeted structural reforms as a means to address regional heterogeneity. *Geoforum*, 118, 14-22. <http://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.11.008>
- Moruzzi Marques, P. E., & Gebrim Dória, N. (2021). A integração da noção de soberania na concepção predominante de segurança alimentar e nutricional no Brasil. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, 41(2), 246-261. <http://doi.org/10.37370/raizes.2021.v41.719>
- Niederle, P., Petersen, P., Coudel, E., Grisa, C., Schmitt, C., Sabourin, E., Schneider, E., Brandenburg, A., Lamine, C., Niederle, P., Petersen, P., Coudel, E., Grisa, C., & Schmitt, C. (2023). Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, 50(3), 931-953. <http://doi.org/10.1080/03066150.2022.2055468>
- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. (1994). *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Projeto UTF/BRA/036*. Roma.
- Pereira Silva, S. (2019). *Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar* (Texto Para Discussão, pp. 1-52). Rio de Janeiro: Ipea.
- Pereira, L. I., Origuéla, C. F., & Coca, E. L. F. (2021). A política agrária no governo Bolsonaro: as contradições entre a expansão do agronegócio, o avanço da fome e o antiambientalismo. *Revista Nera*, 24(58), 8-27. <http://doi.org/10.47946/rnera.v0i58.8660>
- Petersen, P., Mussoi, E. M., & dal Soglio, F. (2021). Institutionalization of the agroecological approach in Brazil: advances and challenges. *Journal of Sustainable Agriculture*, 37(1), 103-114. <http://doi.org/10.1080/10440046.2012.735632>
- Petridou, E., & Mintrom, M. (2021). A research agenda for the study of policy entrepreneurs. *Policy Studies Journal: the Journal of the Policy Studies Organization*, 49(4), 943-967. <http://doi.org/10.1111/psj.12405>

- Picolotto, E. L. (2014). Os atores da construção da Categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52(Supl. 1), 63-84. <http://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600004>
- Rios Thomson, C., Bergamasco, S. M. P. P., & Borsato, R. S. (2017). O histórico de criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e os desafios impostos a sua consolidação na conjuntura política de 2017. *Retratos de Assentamentos*, 20(1), 70. <http://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2017.v20i1.234>
- Rodrigues, A. X., Ferreira, M. A. M., Araújo, J. M., & Silveira, S. F. R. (2024). Capacidades estatais municipais como condicionantes do desempenho das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 62(4), e277213. <http://doi.org/10.1590/1806-9479.2023.277213>
- Rosset, P. (2013). Re-thinking agrarian reform, land and territory in La Via Campesina. *The Journal of Peasant Studies*, 40(4), 721-775. <http://doi.org/10.1080/03066150.2013.826654>
- Rossetti, F. X., Silva, M. V., & Winnie, L. W. Y. (2016). O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 23(2), 912. <http://doi.org/10.20396/san.v23i2.8647528>
- Sabourin, E., Craviotti, C., & Milhorange, C. (2020). The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, 2(1), 45-67. <http://doi.org/10.4000/irpp.799>
- Sampaio, C. (2023, janeiro 30). Teixeira “remonta” pasta do Desenvolvimento Agrário em meio a seca no RS e conflitos no PA. *Brasil de Fato*.
- Schmitt, C. J., Isoppo Porto, S., Monteiro, D., & Rodrigues Lopes, H. (2020). Fortalecendo redes territoriais de agroecologia, extrativismo e produção orgânica: a instrumentação da ação pública no Programa Ecoforte. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 28(2), 312-338. <http://doi.org/10.36920/esa-v28n2-3>
- Treutwein, R., & Langen, N. (2021). Setting the agenda for food waste prevention: a perspective on local government policymaking. *Journal of Cleaner Production*, 286, 125337. <http://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.125337>
- Triches, R. M., & Schneider, S. (2010). Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, 19(4), 933-945. <http://doi.org/10.1590/S0104-12902010000400019>

Recebido: Outubro 09, 2024

Aceito: Janeiro 26, 2025

JEL Classification: Q18

Editor de seção: Catia Grisa