



Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina

Jean-François Le Coq

Catia Grisa

Stéphane Guéneau

Paulo Niederle

Organizadores

Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina

Jean-François Le Coq

Catia Grisa

Stéphane Guéneau

Paulo Niederle

Organizadores

Rio de Janeiro, 2021

 **e-papers**

© Jean-François Le Coq, Catia Grisa, Stéphane Guéneau e Paulo Niederle/E-papers Serviços Editoriais Ltda., 2021.

Todos os direitos reservados a Jean-François Le Coq, Catia Grisa, Stéphane Guéneau e Paulo Niederle/E-papers Serviços Editoriais Ltda.

ISBN 978-65-87065-26-7

Revisão de textos

Jorge Davidson (espanhol)

Elisa Sankuevitz (português)

Diagramação

Michelly Batista

Imagem de capa

Catia Grisa



**RED POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO RURAL EN
AMERICA LATINA**



Uma publicação da Editora E-papers

<http://www.e-papers.com.br>

E-papers Serviços Editoriais Ltda.

Av. das Américas, 3200, bl. 1, sala 138

Barra da Tijuca – Rio de Janeiro

CEP 22640-102

Rio de Janeiro, Brasil

CIP-Brasil. Catalogação na fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

P829

Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina / organização Jean-François Le Coq ...
[et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro : E-papers, 2021.

550 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-87065-26-7

1. Abastecimento de alimentos - América Latina. 2. Segurança alimentar - América Latina.
3. Política alimentar - América Latina. I. Le Coq, Jean-François.

21-73124

CDD: 363.8098

CDU: 351.778.2(8)

A politização das compras públicas de alimentos nos governos estaduais do Brasil: atores e ideias na construção de sistemas alimentares sustentáveis

Catia Grisa, Mário Lúcio de Ávila, Rafael Cabral

Introdução

O abastecimento alimentar, a alimentação saudável e a construção de sistemas alimentares sustentáveis tornaram-se problemas centrais no século XXI (Fouilleux e Michel, 2020; Ipes Food, 2020; Brand et al., 2019; HLPE, 2014). Importantes desafios alimentares globais já estavam em debate em virtude de escândalos, ameaças e crises alimentares e econômicas recorrentes, e foram visibilizados e potencializados em função da pandemia provocada pelo novo coronavírus. O crescimento da urbanização, o abastecimento a grandes distâncias, as ameaças do aquecimento global, a concentração da indústria alimentar, o agravamento da obesidade e das doenças associadas, e a permanência/intensificação da fome e da insegurança alimentar e nutricional tornaram-se temas centrais nos últimos anos e, em particular, em 2020. Com efeito, o atual modelo de produção e consumo pauta-se, em grande medida, no uso intensivo da natureza (desmatamento, expansão das áreas agrícolas e uso exaustivo dos solos); na forte utilização de insumos químicos e agrotóxicos; na redução da biodiversidade; na circulação a grandes distâncias de produtos e de alimentos; no ultraprocessamento e conservação artificial dos alimentos; na concentração dos meios de produção e de distribuição dos alimentos; e no acirramento de desigualdades sociais (Fouilleux e Michel, 2020; Faó, 2019; Schneider e Gazolla, 2017). Esses elementos colocam a alimentação e suas formas produtivas e de consumo no centro dos debates públicos e políticos, e cobram mudanças na organização e na dinâmica do sistema alimentar dominante.

Ainda que a politização da alimentação não seja um fato recente, a mesma tem se intensificado nas últimas duas décadas justamente a partir das críticas ao sistema alimentar dominante (Fouilleux e Michel, 2020; Portilho, 2020). Compreendemos por politização da alimentação:

[...] a construção da alimentação como um problema público a partir da ação de diferentes atores que se empenham em tirá-la dos seus espaços habituais – esfera privada do consumo, esfera técnica da produção e transformação agrícola, esfera econômica das relações comerciais entre diferentes atores das cadeias produtivas – para colocá-la nos espaços público e político, ou, ao contrário, para mantê-la em espaços despolitizados, considerando-a um problema privado, técnico, social ou econômico (Fouilleux e Michel, 2020, p. 12).

Em outras palavras, a politização da alimentação implica em torná-la objeto político, sendo problematizada e disputada por diferentes interpretações e práticas no que concerne a suas formas de produção, distribuição, comercialização, preparação, consumo e gestão dos resíduos (Fouilleux e Michel, 2020; Portilho, 2020; Portilho, Castañeda e Castro, 2011). Mais do que uma necessidade biológica ou algo técnico, o ato de alimentar-se e as dinâmicas que perpassam a alimentação tornam-se expressão de posicionamentos políticos e sociais (Barbosa, 2009).

A politização da alimentação tem se expressado de diferentes modos e em diferentes esferas. Poderíamos mencionar as ações individuais manifestas no consumo político e na adoção de diferentes dietas e estilos alimentares, como o vegetarianismo, veganismo e climatarianismo (Niederle e Schubert, 2020; Portilho e Micheletti, 2018). Também poderíamos destacar as ações de movimentos sociais e da sociedade civil em pautar novas formas de produzir, trocar/comercializar e consumir, como o movimento *Slow Food*, as feiras de produtos agroecológicos, os grupos de consumo, as Comunidades que Sustentam a Agricultura, o locavotismo (Feldmann e Hamm, 2015) e outras formas de circuitos curtos (Ribeiro, 2019; Preiss, 2017). Ainda, poderíamos citar as iniciativas da esfera privada e da economia solidária, por meio da atuação de *chefs*, restaurantes e outros estabelecimentos comerciais privados que procuram dialogar e incorporar os alimentos da agricultura familiar, sociobiodiversidade e territórios (Dorigon, 2019; Zanetti, 2017). Não raro, várias dessas manifestações procuram problematizar, construir e visibilizar problemas públicos visando uma agenda governamental e uma construção de políticas públicas.

Confluente com a politização orientada para a agenda governamental, este trabalho aborda a politização das compras públicas de alimentos. Estas são atividades já presentes e muito recorrentes na ação governamental, contudo, não raro,

tratadas como procedimentos técnicos e administrativos que mediam o acesso a alimentos para determinados grupos populacionais. Em diálogo com um amplo conjunto de trabalhos dedicados à temática, o artigo procura explorar a ação de atores na retirada das compras públicas de alimentos do seu espaço habitual – ou seja, tratada como um instrumento rotineiro, operacional e imparcial da administração pública, guiado basicamente pelo preço –, para colocá-las no âmbito político, explorando suas repercussões e omissões em termos das dinâmicas dos sistemas alimentares (Grisa, Schneider e Vasconcellos, 2020; Sonnino, 2019; Soldi, 2018; Goggins, 2018; Goggins e Rau, 2016). Como afirma Goggins (2018), as compras públicas de alimentos oferecem às organizações governamentais a oportunidade para influenciar diretamente nos sistemas alimentares ao direcionarem suas compras para a promoção de objetivos sociais, econômicos e ambientais.

No Brasil, a politização das compras públicas de alimentos já produziu algumas mudanças ou inovações importantes. Em 2003, por meio da criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), diversos atores sociais e políticos conseguiram visibilizar o papel das compras públicas no fortalecimento da agricultura familiar, promoção da segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento dos territórios. A partir dessa experiência, o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) também foi alterado, incorporando a obrigatoriedade de aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos da alimentação escolar na aquisição de produtos da agricultura familiar e outras orientações para a promoção da agroecologia e sociobiodiversidade, controle da obesidade e educação alimentar (Teo e Triches, 2016). Outrossim, em 2015, o Decreto nº 8.473/2015 definiu que, do total de recursos destinados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para a aquisição de gêneros alimentícios, pelo menos 30% devem ser destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar e suas organizações.¹

Para além dessas ações, também observamos a mobilização de diversos atores sociais e políticos na construção de ações similares nos governos subnacionais (estados e municípios). Com efeito, desde 2007 diversas experiências estaduais de compras públicas de alimentos da agricultura familiar vêm sendo institucionalizadas, procurando incorporar preocupações de inclusão socioeconômica, ambientais e nutricionais nesses instrumentos que não são neutros em relação às dinâmicas dos sistemas alimentares.

Este artigo procura explorar justamente a emergência dessas diversas experiências estaduais de compras públicas de alimentos no Brasil. De modo mais

1 Antes mesmo da obrigatoriedade das compras da agricultura familiar, é importante ressaltar que no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e do arcabouço legal a ele associado, o artigo 17 da Lei nº 12.512/2011 já autorizava os entes federativos a adquirir produtos da agricultura familiar por dispensa de licitação.

específico, o artigo analisa o modo como a politização da alimentação foi incorporada nas políticas estaduais de compras públicas de alimentos; os atores e as coalizões envolvidos na construção dessas iniciativas; as problemáticas visibilizadas por eles; e os referenciais de política pública estabelecidos (Fouilleux, 2011, 2003).

Esta ênfase nas ações dos governos estaduais se justifica por duas razões principais. Em primeiro lugar, observamos uma lacuna nos estudos rurais e alimentares brasileiros no tratamento dessas experiências.² O reconhecimento e a emergência de diversas políticas para a agricultura familiar por parte do governo federal e o fortalecimento da centralização das políticas públicas nessa escala nos anos 2000 são elementos que podem ter contribuído para o ofuscamento de políticas alimentares construídas em outros níveis de governança (estadual e municipal). Em segundo lugar, vários estudos apontam o retorno (Daviron et al., 2017) e o crescente protagonismo das cidades e dos governos locais e regionais na construção e implementação de políticas alimentares (Fouilleux e Michel, 2020; Brand et al., 2019; Raja et al., 2018; Ipes Food, 2017). Essa valorização das cidades e governos locais e regionais nas políticas alimentares decorre da intensificação da urbanização e do imbricamento das questões alimentares, ambientais e sociais que, por sua vez, desafiam e demandam respostas dos atores políticos nos espaços locais (Fages e Bricas, 2017; Ipes Food, 2017); da permanência do local como espaço de inovação, esforços colaborativos e esfera primordial de influência e atuação para ações de apoio à justiça social (Reece, 2018); e das possibilidades que o local e o regional oferecem para articulação de atores e setores, e construção de ações sistêmicas substitutas, complementares ou concorrentes com outras escalas (Guéneau et al., neste livro), articuladas e ajustadas às especificidades territoriais.

Assim delimitado e visando dar conta dos objetivos apresentados, o capítulo foi organizado em mais quatro seções. A próxima seção contextualiza a politização das compras públicas em âmbito nacional (considerando que essas impulsionaram a criação de ações similares nos governos estaduais), mapeia as iniciativas que foram implementadas nos governos estaduais e apresentam o percurso metodológico. A terceira seção aborda a politização das compras públicas de alimentos nos governos estaduais, analisando a temporalidade das ações, os atores e as dinâmicas envolvidos na construção da agenda governamental. A quarta seção discute as problemáticas que orientaram os referenciais de política pública delineados. A quinta seção sistematiza algumas reflexões aqui realizadas.

2 Ao analisar as Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil, Sabourin et al. (2019, p. 18) chegam a mesma conclusão: “Embora a trajetória de institucionalização da agroecologia no nível federal já tenha sido objeto de várias análises (...), poucos estudos examinaram os processos de elaboração das políticas estaduais de agroecologia e de produção orgânica.”

A politização das compras públicas de alimentos em âmbito nacional, as ações dos governos estaduais e as opções metodológicas da pesquisa

As compras públicas de alimentos ganharam novo impulso com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pelo governo federal em 2003. Problematizando os limites de normativos vinculados à economicidade e à isonomia – até então, em grande medida, considerados neutros e impessoais –, o Programa visibilizou o potencial das compras públicas na transformação dos sistemas alimentares em direção a práticas mais inclusivas, nutricionais e sustentáveis. De maneira inovadora, o PAA possibilita a aquisição de alimentos (e sementes) da agricultura familiar, destinando-os para equipamentos públicos de alimentação e nutrição, atendimento das demandas alimentares de órgãos governamentais, regulação de preço e agregação de valor pelas organizações sociais. Construído a partir das reivindicações de atores políticos e partidários, como as organizações vinculadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, e as organizações do campo agroecológico, o Programa foi estruturado em seis modalidades apresentadas no quadro 1 (cuja configuração inspirou ações nos governos subnacionais).

Quadro 1. Quadro síntese das modalidades de execução do PAA em maio de 2020.

| Modalidade | Características |
|------------------------------|--|
| Compra com Doação Simultânea | Compra alimentos diversos e faz a doação simultânea a entidades da rede socioassistencial, e aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. |
| Formação de Estoques | Atua no apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público. |
| Compra Direta | Promove a compra de produtos visando sustentar e regular preços. |
| PAA Leite | Possibilita a compra de leite que, após beneficiamento, é doado aos beneficiários consumidores. |
| Compra Institucional | Realiza a compra da agricultura familiar para o atendimento de demandas de consumo do governo federal. |
| Aquisição de Sementes | Promove a compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. |

Fonte: Elaboração dos autores a partir da legislação consolidada.

A dinâmica de funcionamento das modalidades, associada a outros normativos do PAA, produziu e incitou mudanças importantes na organização do sistema alimentar contemporâneo. Diversos estudos relatam as contribuições do PAA na

diversificação produtiva, promoção da agroecologia e valorização da sociobiodiversidade; na visibilidade de identidades sociais, da diversidade socioeconômica e cultural da agricultura familiar e no reconhecimento das mulheres rurais; no fortalecimento do cooperativismo e associativismo; na promoção da alimentação saudável, inserção de frutas e legumes nas dietas, geração de boas práticas e ações de educação alimentar; e na promoção dos circuitos curtos e o desenvolvimento local (Procedi, 2019; Siliprandi e Cintrão, 2014; Avila, Caldas e Avila, 2013). Ainda que marginais, dadas as configurações do sistema alimentar dominante e as fragilidades financeira e política do Programa (Porto, 2014; Mielitz, 2014), os resultados do PAA se somaram a um conjunto de iniciativas que tencionam por mudanças visando a construção de sistemas alimentares sustentáveis (Bricas, 2019).

A partir da experiência e dos aprendizados do PAA, atores governamentais e/ou vinculados à SAN e à agricultura familiar começaram a problematizar e tencionar por mudanças nas aquisições de alimentos para a alimentação escolar. Fruto da atuação desses atores, o PNAE passou a reforçar a qualidade alimentar, por meio de orientações para o respeito aos hábitos alimentares locais, consumo de alimentos frescos, e controle na oferta de alimentos ultraprocessados, com sódios, açúcares e gordura; conferiu tratamento diferenciado para alimentação de escolas de comunidades tradicionais; assegurou a participação da agricultura familiar na oferta de alimentos, com prioridade para agricultores locais, assentados da Reforma Agrária, comunidades indígenas e quilombolas, produtores agroecológicos, e organizados em cooperativas e associações; estimulou a aquisição de alimentos da sociobiodiversidade; fortaleceu os circuitos curtos e aproximou produtores e consumidores (Teo e Triches, 2016). Diversas críticas ao sistema alimentar dominante foram sendo incorporadas na dinâmica de funcionamento do PNAE, colocando-o como um catalisador para a construção de sistemas alimentares sustentáveis, considerando seus efeitos na formação de hábitos alimentares saudáveis e sustentáveis, no tratamento das desigualdades sociais, e na promoção do desenvolvimento rural e local (Triches, 2015).

Avançando nessa direção, em 2015, o Decreto Federal no 8.473 deu impulso à modalidade de compra institucional do PAA, estabelecendo que do total de recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autarquia e fundacional, pelo menos, 30% devem ser destinados à aquisição de produtos da agricultura familiar. Desconstruindo a suposta neutralidade, mais uma vez, procurou-se colocar o “prato público” (Morgan e Sonnino, 2010, 2008) a serviço da construção de sistemas alimentares mais inclusivos e valorizadores dos agricultores e produtos locais.

Considerando as contribuições e os resultados dessas ações, alguns governos estaduais começaram a estabelecer programas similares. O Quadro 02, apresenta um panorama dos 26 Estados da Federação e Distrito Federal, situando a existência de programas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar e sua dinâmica de funcionamento em maio de 2020 (inexistente, paralisado ou em funcionamento)³. Como podemos visualizar, em apenas cinco estados não foram identificadas proposições ou ações de aquisições de alimentos da agricultura familiar com recursos normativos/orientações próprios; em cinco estados havia Projetos de Lei (PL) em tramitação nas assembleias legislativas; seis estados estabeleceram legislações próprias, contudo as mesmas não foram ou não estavam em funcionamento; e doze estados dispunham de programas estruturados de aquisição de alimentos da agricultura familiar ou criaram ações de emergências em função da pandemia.

A partir desse mapeamento, a pesquisa procurou aprofundar a análise e atender aos objetivos propostos focalizando nos 12 estados com ações em andamento. Para esse exercício, foram realizadas análise documental das legislações estabelecidas e 19 entrevistas semiestruturadas com atores (governamentais e/ou não governamentais) envolvidos na construção e implementação das ações governamentais. As entrevistas procuraram abordar as justificativas para a criação das ações, os objetivos e os arranjos institucionais que estruturam os programas, e os principais atores envolvidos.

3 Este mapeamento foi realizado até o final de maio de 2020. Foram incluídos aqui apenas os programas ou ações de aquisição de alimentos da agricultura familiar com recursos, normativos e orientações próprios dos governos estaduais. É importante ressaltar que não incluímos no mapeamento: i) complementações ou programas específicos de alimentação escolar dos governos estaduais que conferem tratamento à agricultura familiar, nem redirecionamento de recursos do PNAE para a agricultura familiar durante a pandemia; ii) as execuções do PAA pelos governos estaduais via Termo de Adesão com o Governo Federal; iii) programas de aquisição e distribuição de leite que conferem tratamento diferenciado para a agricultura familiar.

Quadro 2. Panorama dos programas estaduais de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

| Regiões | Unidade da Federação | Ano da Lei ⁽¹⁾ , nome do Programa ou existência de Projeto de Lei – PL | Regulamentação ⁽²⁾ | Outro documento ⁽³⁾ | Dinâmica em maio de 2020 |
|----------|--------------------------|--|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Norte | Acre (AC) | 2008 – Programa Estadual de Incentivo à Produção Florestal e Agroflorestal Familiar | 2009 | | Paralisado |
| | Amazonas (AM) | – | – | | Inexistente |
| | Amapá (AP) | – | – | | Inexistente |
| | Pará (PA) | PL apresentado | – | | Inexistente |
| | Rondônia (RO) | 2017 – Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Rondônia – PAA Rondônia | 2018 | | em funcionamento |
| | Roraima (RR) | 2013 – Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Roraima – PAA Roraima | 2020 | | Paralisado |
| | Tocantins (TO) | – | – | | Inexistente |
| Nordeste | Alagoas (AL) | 2017 – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado de Alagoas – PAA/AL | 2017 | | Paralisado |
| | Bahia (BA) | PL apresentado | – | | Inexistente |
| | Ceará (CE) | 2015 – Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado do Ceará | 2017 | | em funcionamento |
| | Maranhão (MA) | 2015 – Programa de Compras da Agricultura Familiar – Procaf | 2016 | | em funcionamento |
| | Paraíba (PB) | 2020 – Compra Emergencial e PL apresentado | – | 2020 | em funcionamento |
| | Pernambuco (PE) | 2020 – Programa Compra Local e Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PEAAF | 2020 | 2020 | em funcionamento |
| | Piauí (PI) | PL apresentado | – | | Inexistente |
| | Rio Grande do Norte (RN) | 2019 – Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES) | 2019 | | em funcionamento |
| | Sergipe (SE) | – | – | | Inexistente |

| Regiões | Unidade da Federação | Ano da Lei ⁽¹⁾ , nome do Programa ou existência de Projeto de Lei – PL | Regulamentação ⁽²⁾ | Outro documento ⁽³⁾ | Dinâmica em maio de 2020 |
|--------------|-------------------------|---|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Sudeste | Espírito Santo (ES) | 2007 – Compra Direta de Alimentos | 2007 | | em funcionamento |
| | Minas Gerais (MG) | 2013 – Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar | 2015 | | em funcionamento |
| | Rio de Janeiro (RJ) | 2018 – Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAAFamiliar | – | | Paralisada |
| | São Paulo (SP) | 2011 – Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social – PPAIS | 2012 | | em funcionamento |
| Sul | Paraná (PR) | 2020 – Compra Direta Paraná | – | 2020 | em funcionamento |
| | Rio Grande do Sul (RS) | 2012 – Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e da Economia Popular e Solidária – Compra Coletiva/RS | 2013 | | Paralisada |
| | Santa Catarina (SC) | 2020 – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e PL apresentado | – | 2020 | em funcionamento |
| Centro-Oeste | Distrito Federal (DF) | 2012 – Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF | 2012 | | em funcionamento |
| | Goiás (GO) | 2017 – Política Estadual de Compra da Produção da Agricultura Familiar | – | | Paralisada |
| | Mato Grosso do Sul (MS) | – | – | | Inexistente |
| | Mato Grosso (MT) | 2017 – Política Estadual para Compras Governamentais da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais – Compra Coletiva/MT | 2017 | | Paralisada |

Fonte: Elaboração dos autores.

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

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

³Refere-se a Resoluções de Conselho, Manuais, Chamadas Públicas ou Termos de Referência.

A politização das compras públicas de alimentos: os atores e as dinâmicas na agenda pública

Como podemos visualizar no Quadro 2, a criação dos programas estaduais de compra de alimentos da agricultura familiar seguiu temporalidades distintas, sendo que três momentos nos parecem importantes. O período de 2007 a 2013 marca a emergência de algumas iniciativas (04 casos) nos governos estaduais, acompanhando a efervescência dos programas em âmbito federal. Diversos entrevistados relataram a influência do desenho, dos resultados e das oportunidades sinalizadas pelo PAA e pela mudança no PNAE como elementos que impulsionaram a criação de iniciativas estaduais. No período de 2014 a 2019 (04 casos), além da influência da experiência nacional e das ações já em andamento em alguns estados, a diminuição da execução do PAA nacional a partir de 2013 e o desmantelamento das políticas nacionais para a agricultura familiar a partir de 2016 também estimularam a criação de programas estaduais (Sabourin et al., 2020; Grisa, 2018). As mudanças políticas na esfera nacional e as “janelas de oportunidades” (Kingdon, 2006) nos governos estaduais serviram como catalisadores para orientar a politização das compras públicas nessas escalas. Em 2020, a pandemia decorrente do novo coronavírus veio a somar-se nesse cenário, em alguns casos fortalecendo iniciativas em curso por meio da disponibilização de mais recursos (inclusive fontes internacionais, como no caso do RN e o Banco Mundial), ajustes em Chamadas Públicas e pressões para criação de novas modalidades; em outros, impulsionando a criação de ações complementares ou emergenciais (04 casos).⁴

Ao analisar o modo como o tema entrou na agenda pública governamental, também três processos diferentes (ainda que com sobreposições importantes entre eles) se destacam (Quadro 03). Um deles decorre da atuação e do ativismo alimentar dos movimentos sociais em politizar o tema, construir espaços institucionais favoráveis à temática e/ou dialogar com gestores para a criação de políticas públicas. Seguindo Portilho (2020) e Preiss (2017), compreendemos por ativismo alimentar as ações e os discursos de atores e grupos sociais visando mudar o sistema alimentar na perspectiva de torná-lo mais democrático, sustentável, saudável, ético (sobretudo em relação aos animais não humanos), enraizado nos territórios e voltado para outros temas correlatos, sendo que, aqui, tal ativismo adentra a esfera do Estado e das políticas públicas. Os casos do PAA-Familiar em

4 Também nos chama a atenção que, em alguns estados, passaram-se cerca de 2 anos entre a institucionalização da lei e sua regulamentação por decreto, ou que legislações estabelecidas não foram executadas ou iniciaram e foram paralisadas. Dificuldades de definições orçamentárias, de implementação dos normativos estabelecidos, e de mudanças políticas (novas eleições) contribuíram para esses cenários.

Minas Gerais, do Procaf no Maranhão, do PEAAF e do Programa Compra Local em Pernambuco e da ação emergencial em Santa Catarina são ilustrativos nesse sentido.

No caso de Minas Gerais, ainda que representasse a continuidade política da gestão anterior, a eleição de Antônio Anastasia (PSDB) abriu a oportunidade para mudanças institucionais, a exemplo da criação da Subsecretaria da Agricultura Familiar em 2011. Como observado nas entrevistas e igualmente citado por Schmitt e Barbosa (2019, p. 84), a nova subsecretaria “foi influenciada por atores ligados às organizações da agricultura familiar, ao campo da SAN e às redes de agroecologia”. Diversos desses atores atuavam no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRAF) e no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e tencionaram (principalmente na figura do presidente do CONSEA) para a criação de institucionalidades específicas para a agricultura familiar. Criada a institucionalidade, ganhou importância o trânsito institucional (Silva e Oliveira, 2011) de atores vinculados aos movimentos sociais para os espaços governamentais. Com efeito, “o gestor que se tornou responsável por esta secretaria possuía uma longa trajetória de atuação, tanto no movimento agroecológico (desde os anos 1980), como no Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar (FBSSAN), tendo sido conselheiro do CONSEA Nacional” (Schmitt e Barbosa, 2019, p. 84).

A partir da subsecretaria, esses atores vinculados à agricultura familiar, agroecologia e SAN, pautaram a construção de marcos legais (como a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica e a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais) e de políticas públicas, como o PAA-Familiar, estabelecido em 2013. O programa foi regulamentado em 2015, já em um novo governo, que aprofundou o trânsito institucional: “uma série de outros profissionais e quadro políticos, historicamente vinculados às dinâmicas de organizações da sociedade civil, também passaram a ocupar cargos comissionados no governo estadual” (Schmitt e Barbosa, 2019, p. 84).

No caso do Maranhão, a alteração política em 2014 abriu oportunidade para mudanças institucionais e para criação de novas políticas públicas. Iniciado o mandato,

[...] o governador [Flávio Dino – PC do B] instituiu a Secretaria Estadual de Agricultura Familiar (SAF), atendendo a uma demanda dos movimentos sociais do campo. “Com esta medida, as pautas e as reivindicações dos trabalhadores rurais, extrativistas, quilombolas e indígenas, que até então eram encaminhadas pela Secretaria Estadual de Agricultura (SAGRIMA), são, na maioria das vezes, diluídas ou subsumidas pelas pautas e reivindicações da agricultura patronal e de grande porte, passam a ter lugar próprio na SAF” (Guéneau, Neto e Braga, 2019, p. 203).

Dentre essas pautas, estava a comercialização da agricultura familiar, entendida como uma alavanca para a produção. A partir do diálogo da SAF com representações do sindicalismo dos trabalhadores rurais, movimentos quilombola, dos trabalhadores rurais sem terra e das quebradeiras de coco babaçu, organizações do campo agroecológicas, e conselhos com participação social, o Procaf foi estabelecido.

Os governos de Santa Catarina e de Pernambuco criaram ações emergenciais em função da pandemia – e no caso do último também foi institucionalizado, em junho de 2020, o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PEAAF) –, respondendo às demandas de organizações e movimentos sociais da agricultura familiar. No caso de Santa Catarina, os produtores de leite reivindicaram ações ao governo em decorrência da estiagem (seca) e das dificuldades de comercialização derivadas da pandemia. Recebida a reivindicação, o governo (governador Carlos Moisés – PSL) estruturou uma proposta em diálogo com a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) que, dada sua experiência nos demais mercados institucionais (PAA e PNAE), propôs a aquisição de alimentos da agricultura pelos municípios, contemplando o uso de 50% dos recursos para leite e derivados e 50% para produtos com base no Guia Alimentar para a População Brasileira.

No caso de Pernambuco, organizações e movimentos sociais articulados no “Comitê do Campo Ampliado” reivindicaram ações de enfrentamento às dificuldades decorrentes da pandemia ao governo do Estado (governador Paulo Câmara – PSB). A partir dessas reivindicações, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco estabeleceu o Programa Compra Local - articulando as demandas da agricultura familiar com a distribuição de alimentos para população em situação de vulnerabilidade social - e o Instituto Agrônomico de Pernambuco, em diálogo com movimentos sociais e mandatos de parlamentares, estruturou a proposta do PEAAF e, em pouco mais de um mês, a ideia foi institucionalizada em lei.

Quadro 3. Diferentes processos de construção da agenda pública referente às aquisições de alimentos da agricultura familiar nos governos estaduais.

| Tipo de processo | Casos |
|--|-------------------------|
| Ativismo alimentar dos movimentos sociais da agricultura familiar em politizar o tema, construir espaços institucionais e/ou dialogar com gestores para a criação de políticas públicas. | MG, MA, PR, SC, CE e PE |
| Trânsito de representantes dos movimentos sociais da agricultura familiar para os espaços políticos institucionais. | RN, RO |
| Ativismo institucional da burocracia de médio escalão e da burocracia de nível de rua. | SP, DF, ES e PB |

Fonte: Elaboração dos autores.

A politização das compras públicas de alimentos também entrou na agenda governamental por meio do trânsito institucional de representantes dos movimentos sociais para os espaços governamentais, notadamente para o Legislativo. Conforme Silva e Oliveira (2011, p. 98):

[...] o trânsito institucional se caracteriza pelo deslocamento contínuo de militantes sociais-partidários por diferentes espaços de atuação (organizações sociais, partidos, fóruns institucionais e posições governamentais), o qual é, em grande medida, possibilitado pela interpenetração partido-movimento. Assim, vitórias e derrotas eleitorais tendem a produzir um trânsito significativo de militantes da sociedade civil para o governo e vice-versa, gerando mudanças rápidas e intensas nas oportunidades de acesso institucional (tanto em termos de grau quanto em termos de forma).

Diferentemente da dicotomia entre Estado e sociedade ou de caracterizações como cooptação dos movimentos sociais ou aparelhamento do Estado, esta noção procura enfatizar a permeabilidade entre movimentos sociais e Estados. Em nossa análise, particularmente nos casos de Rondônia e Rio Grande do Norte, esse trânsito institucional e a permeabilidade foram fundamentais para politizar as compras públicas e culminar na criação de programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

A criação do Programa Estadual de Aquisição de Alimentos de Rondônia – PAA Rondônia, em 2017, decorreu da atuação expressiva da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado de Rondônia (FETAGRO) e da sua permeabilidade e trânsito no interior do Estado. Como sinalizado por um ator entrevistado, o tema dos circuitos curtos e da venda direta aos consumidores historicamente esteve presente na entidade sindical e nas suas reivindicações de políticas públicas, sendo impulsionado pela criação do PAA em 2003 e da execução pelo governo do Estado via Termo de Adesão a partir de 2011. Com a mudança política a partir de 2010 (governo Confúcio Moura – PMDB), representantes da Fetagro passaram a ocupar cargos na Secretaria de Estado da Agricultura e outros espaços eletivos, como Deputados Estaduais. A experiência do PAA e esse trânsito institucional oportunizaram que um deputado vinculado à Fetagro (na época presidente da Comissão de Agricultura na Assembleia Legislativa) propusesse um Projeto de Lei, institucionalizado no PAA-Rondônia em 2017.

No caso do Rio Grande do Norte, a construção do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes), em 2019, também foi fruto da confluência das reivindicações dos movimentos sociais da economia solidária e da agricultura familiar e do trânsito de atores para

o espaço parlamentar. As eleições de 2018 oportunizaram mudanças no governo do Estado (eleição de Fátima Bezerra – PT para governadora) e, igualmente, a eleição de deputados vinculados aos movimentos sociais. Como em outros estados, diversos movimentos e organizações sociais do Rio Grande do Norte (vários deles com atuação na Região Nordeste ou mesmo no país) já vinham pautando a construção de mercados institucionais para a agricultura familiar e economia solidária há alguns anos, sendo que a eleição de uma deputada, próxima ao movimento dos trabalhadores sem-terra e atuante na Marcha Mundial de Mulheres e na Rede Xique Xique de comercialização solidária, ofereceu a oportunidade de institucionalizar essa reivindicação. Iniciado o mandato em janeiro de 2019, em fevereiro a ideia foi proposta em formato de Projeto de Lei e em junho a lei foi estabelecida.

Por fim, mapeamos que a politização das compras públicas entrou na agenda por meio do ativismo institucional de burocratas de médio escalão⁵ (Lotta, Pires e Oliveira, 2015) e da burocracia de nível de rua⁶ (Lipsky, 2019). Seguindo Abers (2015) e Cayres (2015), compreendemos por ativismo institucional a atuação militante de integrantes da burocracia governamental. Vinculados ou não anteriormente aos movimentos sociais, esses burocratas empenham-se em determinadas causas e passam a “promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva” (Abers, 2015, p. 148). No caso em análise, trata-se de projetos relacionados ao fortalecimento da agricultura familiar, a sua inclusão socioeconômica e à promoção da SAN, mediados aqui pelas compras públicas, sendo ilustrativos dessas situações os casos do Distrito Federal e São Paulo.

No caso do Distrito Federal, a construção do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura (PAPA – 2012) foi gestada no âmbito institucional, por meio da atuação de burocratas de médio escalão, que haviam atuado na gestão do

5 De acordo com Lotta, Pires e Oliveira (2015, p. 25), a burocracia de médio escalão corresponde à “burocracia intermediária, que gerencia os burocratas de nível de rua e que faz o elo entre esses implementadores e os formuladores (...). Dessa burocracia de médio escalão fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula”.

6 De acordo com Lipsky (2019, p. 36 e 37), burocratas de nível de rua são todos “os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho (...). Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais e outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, os juízes, os defensores públicos e outros oficiais dos tribunais, trabalhadores da saúde e muitos outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles. (...) Eles estão constantemente divididos entre as demandas dos destinatários dos serviços, que querem uma maior efetividade e reação, e as demandas de cidadãos que querem mais eficácia e eficiência dos serviços públicos”.

PAA em âmbito nacional e, com a eleição de Agnelo Queiroz (PT) para governador (2011), passaram a atuar nessa escala em cargos de Direção (Diretoria de SAN da Central de Abastecimento – CEASA e Diretoria da Emater). Trazendo a bagagem dos mercados institucionais em âmbito nacional e procurando avançar em ações relativas à SAN e à agricultura familiar, esses atores, em diálogo com o restante da burocracia e com o Consea, avançaram na construção do PAPA.

No caso do Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social – PPAIS, em São Paulo, o mesmo foi construído (em 2011) a partir da atuação da burocracia da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP), seja ela de médio escalão ou burocracia de nível de rua (extensionistas rurais vinculados ao órgão). A partir dos resultados dos mercados institucionais (PAA e PNAE) nos assentamentos de Reforma Agrária e visando ampliar as possibilidades de mercado para a agricultura familiar, a burocracia do ITESP inovou na formulação de um normativo que contemplava a participação da categoria social nas compras de alimentos de órgãos governamentais, sendo tal proposta bem aceita pelo governador na época (Geraldo Alckmim – PSDB).

Ao analisarmos esses processos, três elementos nos chamam a atenção. Um deles diz respeito à importância das eleições como catalisador de mudanças políticas e oportunidades para a institucionalização de novas ideias. Exceto as ações que emergiram a partir da pandemia, a maioria dos casos foi impulsionado pela entrada de novas coalizões políticas e/ou eleições de deputados. Com efeito, diversos autores tratam as eleições como um momento que pode oportunizar mudanças e “janelas de oportunidades” para as políticas públicas (Kingdon, 2006; Sabatier e Jenk-Smith, 1999). Outro elemento é que a criação das políticas, programas e ações ocorreu em governos com diferentes posicionamentos político-partidários. A politização da alimentação e sua manifestação nas compras públicas de alimentos não estão restritas a determinados posicionamentos políticos e ideológicos. No entanto, ainda que as eleições sejam oportunidades para mudanças e que diferentes partidos possam pautar mudanças nas compras públicas, a criação das iniciativas não é um processo automático, sendo fundamental o ativismo alimentar dos movimentos sociais ou ativismo institucional da burocracia em colocar o tema na agenda, sustentar sua importância e construir desenhos institucionais e instrumentos possíveis diante das condições econômicas e políticas no momento. O terceiro elemento diz respeito à centralidade dos atores e dos movimentos sociais vinculados à agricultura familiar na politização das compras públicas, seja por meio do ativismo alimentar ou por meio do trânsito institucional de integrantes aos espaços governamentais. Mesmo nos casos em que a criação dos programas partiu do ativismo institucional, geralmente os burocratas de médio escalão ou de nível de rua tinham fortes relações com os

movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar. Notamos a ausência de atores e de organizações com atuação mais centrada no espaço urbano ou em outras temáticas associadas à alimentação e ao consumo. Essa centralidade da categoria social, por sua vez, tem repercussões nos referenciais de políticas públicas delineados, como será discutido a seguir.

Problemáticas e referenciais na alimentação pública dos governos estaduais

Esta seção procura discutir as diferentes problemáticas, desenhos institucionais e objetivos que orientaram a construção dos programas e ações de compras públicas de alimentos da agricultura familiar pelos governos estaduais. Para essa análise, dialogamos com a noção de referencial de política pública que, segundo Fouilleux e Michel (2020) e Fouilleux (2003), diz respeito às ideias e às interpretações sobre os problemas alimentares públicos, as quais são institucionalizadas nas políticas públicas. Tais ideias e interpretações são construídas, disputadas e negociadas em comunidades de atores e arenas específicas, visando à construção ou mudanças nas políticas públicas. O referencial é uma fotografia da política pública em certo momento, expressando a sua organização, objetivos e imagem decorrentes das disputas e negociações em jogo, estando sempre sujeita aos tensionamentos presentes nas arenas públicas (Fouilleux, 2003).

Como pode ser observado no Quadro 4, os desenhos institucionais do PAA influenciaram na construção dos programas estaduais de aquisição de alimentos para o atendimento das demandas públicas. De modo geral, dois desenhos são prevalentes, ainda que alguns governos estaduais tenham anunciado, em suas leis, a criação do conjunto das modalidades presente no Programa Nacional (Quadro 1). Na análise, observamos que sete governos estaduais estabelecerem ações similares à modalidade compra com doação simultânea, por meio da qual o governo do Estado (partir do direcionamento de recursos específicos para esse fim) adquire alimentos ou produtos da agricultura familiar e distribui para organizações socioassistenciais, escolas ou populações em situação de vulnerabilidade social. Outrossim, cinco governos estaduais estabeleceram regramentos que confluem com a compra institucional (Decreto no 8.473/2015), que assegura a participação da agricultura familiar nas demandas públicas de alimentos já existentes e que já contam com recursos financeiros assegurados. Dadas às dificuldades financeiras vivenciadas por certos governos estaduais, em alguns casos os movimentos sociais da agricultura familiar e/ou a burocracia envolvida avaliaram que, estrategicamente, seria mais provável e menos conflitivo provocar mudanças em ações já

em curso (e com orçamento assegurado) do que reivindicar a criação de uma nova política pública e disputar fontes de recursos financeiros escassos.

Diversos objetivos e problemas orientaram a politização das compras públicas de alimentos e a construção dos desenhos institucionais para a agricultura familiar. A análise dos objetivos presentes nas legislações aponta que, de modo geral, as ações estabelecidas articulam o fortalecimento da agricultura familiar; a inclusão socioeconômica de grupos sociais específicos, como assentados da Reforma Agrária, quilombolas, indígenas, pescadores artesanais, mulheres e jovens; a garantia de preço e geração de renda para a agricultura familiar; o abastecimento alimentar dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição; e a promoção da segurança alimentar e nutricional da população em situação de vulnerabilidade social. Além desses elementos, também encontramos nos documentos legais objetivos relativos à promoção do cooperativismo, agroecologia, sociobiodiversidade e dinâmicas locais de desenvolvimento. Chama atenção a predominância das problemáticas relativas à agricultura familiar na construção das ações de compras públicas nos governos estaduais em detrimento de outras questões concernentes aos sistemas alimentares.

Complementarmente a esta análise documental, solicitamos aos entrevistados a sinalização dos principais objetivos que guiaram a construção dos programas, conferindo ordem de prioridade às seguintes alternativas: promover a agroecologia, promover a sociobiodiversidade, abastecer as demandas públicas de alimentos, reduzir a fome, melhorar a qualidade da alimentação, reduzir a obesidade, promover os circuitos curtos de comercialização, promover o desenvolvimento local, promover a comercialização da agricultura familiar, e promover o cooperativismo e o associativismo. Os cinco objetivos mais frequentes citados pelos entrevistados foram, nessa ordem, promover a comercialização da agricultura familiar, melhorar a qualidade da alimentação, promover o desenvolvimento local, promover os circuitos curtos de comercialização e abastecer as demandas públicas de alimentos. Promover o cooperativismo e o associativismo, reduzir a fome, promover a agroecologia e promover a sociobiodiversidade foram citados com menor frequência dentre os cinco primeiros objetivos.

Chama a atenção que, em nenhuma das entrevistas, reduzir a obesidade apareceu dentre os cinco primeiros objetivos. Também é notável que, ainda que façam referência à promoção da alimentação saudável, nenhuma lei ou decreto analisado incorpora explicitamente a preocupação com o sobrepeso e com a obesidade que, como mencionado na introdução, é uma das principais problemáticas contemporânea, já reconhecida como uma pandemia (Swinburn et al., 2019). A preocupação com a obesidade, o diálogo com o Guia Alimentar para a População Brasileira, e normativos relativos à qualidade alimentar para os consumidores

foram discutidos e observados com maior intensidade em três estados (Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina), onde nota-se a atuação e envolvimento de nutricionistas na construção e execução dos programas.

A partir da análise dos objetivos e dos problemas que orientaram a politização e a criação dos programas, duas considerações cabem ser mencionadas: A primeira consideração diz respeito à importância conferida à promoção da agricultura familiar por meio da garantia de mercado, preço e renda; à inclusão socioeconômica da diversidade da categoria social; e ao fortalecimento dos mercados e do desenvolvimento local. Tais orientações devem-se à atuação proeminente da categoria social em pautar as mudanças nas compras públicas de alimentos. Como vimos na seção anterior, na grande maioria dos casos, o protagonismo, o ativismo alimentar e o trânsito institucional de atores vinculados às organizações da agricultura familiar foram fundamentais para o estabelecimento dos programas estaduais. Em diversos casos, a construção dos programas contou com diálogos e apoios de Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional e de organizações do campo agroecológico e da economia solidária, contudo nota-se a ausência de atuação, interação e diálogos com outros atores e organizações importantes para os temas da alimentação e de compras públicas de alimentos (organizações de consumidores urbanos, organizações e profissionais de outras áreas). A segunda consideração – e muito decorrente da primeira – refere-se ao referencial de política pública, promovido pelos referidos programas estaduais. A partir das ideias que sustentaram a criação das ações, podemos observar que se trata de um referencial que procura valorizar a agricultura familiar na produção de alimentos, garantir o abastecimento alimentar a partir da organização dos territórios e das comunidades rurais, e promover a alimentação saudável a partir dos alimentos locais e vinculados à categoria social. Seguindo a experiência e os resultados nacionais, busca-se construir um tratamento diferenciado para a agricultura familiar; incitar transformações produtivas, econômicas, sociais e alimentares e na (re)conexão entre produção e consumo; e provocar tensionamentos no sistema alimentar e nas políticas alimentares. Como mencionado, nota-se uma prevalência das problemáticas da agricultura familiar e do rural no referencial das compras públicas de alimentos.

Embora saibamos da importância dessas ações e de seu referencial, salientamos que as compras públicas de alimentos poderiam avançar na construção de políticas alimentares integradas. Como mencionam Sonnino et al. (2020, s.p.), cada vez mais precisamos de

[...] políticas alimentares integradas que construam interdependências entre questões ambientais, socioeconômicas e de saúde, focadas no conjunto da população, desde consumidores, em geral, até

populações vulneráveis (...). Essas políticas requerem engajamentos de múltiplos atores, coordenação vertical e coordenação horizontal em sua implementação.

Diante dos desafios alimentares e das dinâmicas do sistema alimentar hegemônico apresentados na introdução, seria importante as experiências em curso ampliarem o diálogo com problemáticas, como o sobrepeso e a obesidade, a redução da biodiversidade, a depredação ou a poluição da natureza e o aquecimento global. As compras públicas de alimentos

[...] tornam-se, cada vez mais, reconhecidas como uma importante ferramenta para enfrentar alguns dos principais desafios da insustentabilidade do sistema alimentar (...). Há um reconhecimento crescente do poder das compras públicas para promover um sistema alimentar saudável e que integra questões de saúde pública, desenvolvimento econômico, democracia e meio ambiente (Sonnino, 2019, p. 12).

Para isso, também ganha importância a ampliação dos diálogos da agricultura familiar e da burocracia com outros atores, organizações e categorias profissionais ou áreas da gestão pública, como organizações de consumidores, organizações sociais e ambientais e profissionais/burocratas vinculados à saúde, nutrição, assistência social, meio ambiente e planejamento urbano. Conforme Fouilleux e Michel (2020, p. 14), a politização da alimentação produz transformações nas arenas das políticas agrícolas e alimentares que “devem se abrir a novos atores, não oriundos do mundo agrícola e industrial, que trazem novas ideias, novas reivindicações, e que conferem um novo sentido político à alimentação”. O ativismo alimentar dos movimentos sociais da agricultura familiar e o ativismo institucional da burocracia poderiam potencializar sua capacidade de planejamento e de transformação do sistema alimentar na medida em que se somam a reivindicações similares e confluentes de outros atores, grupos e ações, alguns deles apontados anteriormente e na introdução desse trabalho.

Quadro 4. Objetivos, desenho institucional e outras informações dos Programas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar pelos Governos Estaduais.

| Estado | Programa | Desenho institucional | Outras informações: |
|---------------------|---|---|--|
| Rondônia | PAA Rondônia | Compra com doação de alimentos, executada de maneira descentralizada nos municípios. O governo do estado abre a Chamada Pública, e as cooperativas e agricultores familiares apresentam propostas de execução em seus municípios, acompanhados pela prefeitura e pelo Emater. | Sobrepreço para produção orgânica ou agroecológica. Prioridade para propostas de comercialização de cooperativas de mulheres, e de assentados do crédito fundiário e Reforma Agrária; produção agroecológica; e municípios com maior vulnerabilidade social. |
| Maranhão | Procaf | O Programa adquire produtos da agricultura familiar e os destina para o abastecimento da rede socioassistencial, programas de segurança alimentar e nutricional e escolas com pedagogia da alternância. | Chamada Pública para agricultores familiares em geral e uma específica para comunidades indígenas visando atender suas especificidades; sobrepreço para produção orgânica ou agroecológica; prioridade para propostas de comercialização de cooperativas de mulheres, quilombolas e comunidades tradicionais, com maior diversidade alimentar e experiência de comercialização em outros mercados institucionais ou da economia solidária. |
| Ceará | Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Ceará | Modalidades de Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Formação de Estoques e Compra Institucional, sendo que apenas esta última havia sido regulamentada até maio de 2020, definindo aquisição direta de gêneros alimentícios da agricultura familiar (no mínimo, 30% dos recursos) ou contratação de serviços de fornecimento de alimentação. | Sobrepreço para produção orgânica ou agroecológica. Prioridade para propostas de comercialização de mulheres, jovens, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. |
| Rio Grande do Norte | PECAFES | Compra Direta, visando doação simultânea a instituições educativas e socioassistenciais ou para composição de alimentação a ser preparada pelas instituições de ensino da rede pública estadual (a participação da agricultura familiar deverá atingir, no mínimo, 50% dos recursos em 2022); e Compra Indireta, nos casos em que os recursos do governo do estado são usados para a aquisição de alimentação preparada, sendo assegurada a participação de, no mínimo 30%, da agricultura familiar na composição dos cardápios por meio de Chamada Pública Paralela. | O Programa confere prioridade para projetos oriundos de cooperativas ou associações, organizações com maior percentual de mulheres, jovens, produção agroecológica, comunidades quilombolas e indígenas. |

| Estado | Programa | Desenho institucional | Outras informações: |
|------------------|------------------------------------|---|--|
| Paralba | Compra Emergencial | Compra emergencial de alimentos da agricultura (dez tipos de frutas, tubérculos e raízes exclusivamente da categorial social, e ainda peixe e frango) para atendimento dos CRAS e associações que priorizam populações em situação de vulnerabilidade social. | |
| Pernambuco | Compra Local** e PEAAF (jun. 2020) | Chamada pública para aquisição de 20 mil <i>kits</i> com 13 produtos diferenciados para serem distribuídos para população em situação de vulnerabilidade social, sendo assegurada a aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos na AF. | |
| Espírito Santo | CDA | Operado de forma descentralizada nos municípios, o Projeto adquire alimentos da AF e repassa para equipamentos públicos de alimentação e nutrição, estruturas públicas que disponibilizem refeições, redes de justiça e segurança, rede pública de saúde e estabelecimento de saúde de direito privado que possuam Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS). | Os agricultores familiares atendidos são aqueles inseridos no CadÚnico, sendo que os projetos propostos pelas prefeituras devem contemplar em 40% do público beneficiário do Programa Bolsa Família, assentados, quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais; 40% mulheres; e 5% produtores orgânicos/agroecológicos. O Projeto estabelece aquisição praticamente exclusiva de alimentos <i>in natura</i> e até 15% processados; e orienta sobrepreço para produção orgânica ou agroecológica. |
| Minas Gerais | PAA Familiar | O Programa assegura o direcionamento de, no mínimo, 30% dos recursos destinados à compra institucional de gêneros alimentícios e sementes para a aquisição de produtos da agricultura familiar. O Programa assegura, na aquisição de alimentos e refeições preparadas, igualmente o respeito ao percentual mínimo de 30% dos recursos para a agricultura familiar. | O Programa confere prioridade para projetos de comercialização de agricultores familiares do município onde ocorrerá o consumo dos alimentos, de comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas, assentamentos de Reforma Agrária, grupos de mulheres e produção agroecológica ou orgânica. Orienta sobrepreço para a produção orgânica ou agroecológica. |
| Distrito Federal | PAPA | O Programa assegura a aquisição de produtos agropecuários e extrativistas e de artesanato da agricultura familiar (no mínimo, 30% dos recursos) pelos órgãos do estado. | Orienta sobrepreço para a produção orgânica ou agroecológica. |

| Estado | Programa | Desenho institucional | Outras informações: |
|----------------|---|--|---|
| São Paulo | PPAIS | O Programa assegura a aquisição de alimentos da agricultura familiar (no mínimo, 30% dos recursos) por parte dos órgãos do estado. | |
| Paraná | Compra Direta Paraná** | O Programa compra alimentos da agricultura familiar para atendimento aos Centros de Referência de Assistência Social, Centro de Referência Especializado de Assistência Social, Situação de Rua, abrigos, casas-lares, casas de passagem, hospitais públicos e filantrópicos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos. | O Programa estabelece prioridade aos projetos de comercialização (separados por regiões administrativas agregadas) que contemplem: produção agroecológica, povos e comunidades tradicionais, assentados, jovens e mulheres. Os projetos de venda devem indicar grupos de alimentos a serem comercializados, sendo priorizados os alimentos de acordo com o Guia Alimentar para a População Brasileira. |
| Santa Catarina | Programa de Aquisição de alimentos/ Descentralização de recursos do FDR de SC** | Os municípios que apresentam Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo de 0,7, Conselhos (COMSEA e CMDR) e economia baseada no “setor Agro” podem encaminhar propostas que articulam <i>kits</i> de alimentos da agricultura familiar com doações para famílias em situação de insegurança alimentar, preferencialmente inscritas no Cadastro Único. | Os <i>kits</i> são compostos por 50% do valor para leite e derivados, e 50% para outros alimentos, baseados no Guia Alimentar para a População Brasileira. A ação estabelece prioridade para agricultores locais, comunidades indígenas, quilombolas, organizações, produção agroecológica; e orienta sobrepreço para a produção orgânica ou agroecológica. |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos documentos legais e das entrevistas realizadas.

*Três primeiros objetivos citados na legislação vigente.

Geralmente, mais de três objetivos orientam a execução das referidas políticas públicas.

**Programas temporários criados em virtude da pandemia do novo coronavírus.

Considerações finais

Ao retomarmos a construção dos 12 programas estaduais de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, notamos que as temporalidades, os contextos e os processos que colocaram o tema na agenda pública governamental foram distintos. As inovações e os resultados do PAA e do PNAE em âmbito nacional, a crise financeira e política do PAA (2013 em diante), o desmantelamento das políticas públicas para agricultura familiar e de SAN, as mudanças políticas nacionais e estaduais, e a pandemia do novo coronavírus constituíram elementos que contribuíram para pautar a agenda pública e politizar as compras públicas de alimentos. É fundamental reconhecer que a fome está novamente na agenda pública e o governo federal tem feito pouco para enfrentar essa situação. A esses elementos somaram-se as mobilizações, o protagonismo e a atuação de diversos atores sociais, seja por meio do ativismo alimentar dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, seja a partir do trânsito institucional de representantes deles para os espaços governamentais, ou ainda do ativismo institucional da burocracia de médio escalão ou de nível de rua. Assim, confluindo com Fouilleux e Michel (2020), observamos que a politização da alimentação e a sua manifestação nas compras públicas se produz a partir de processos e atores variados que, em comum, procuram problematizar e transformar o sistema alimentar.

Dentre os atores envolvidos na construção dos programas estaduais, nota-se a predominância das organizações da agricultura familiar, as quais pressionam, transitam e se relacionam com a burocracia e os atores governamentais. Em nossa análise, não observamos a atuação dos consumidores, de organizações do consumo, e de outras categorias profissionais ou áreas da gestão pública na alteração das ordens alimentares vigentes no âmbito dos estados brasileiros. Essa centralidade das organizações da agricultura familiar se reflete nos referenciais das políticas públicas que problematizam e atuam principalmente nas questões que permeiam a categoria social (geração de renda, garantia de mercados, inclusão socioeconômica de grupos sociais específicos, desenvolvimento local, promoção do cooperativismo...) e o abastecimento dos equipamentos e demandas públicas com alimentação de melhor qualidade. Ainda que esses elementos sejam fundamentais para promover mudanças no sistema alimentar dominante, a urgência em construir sistemas alimentares sustentáveis demanda que outras ideias, problemáticas e atores sejam incorporados nos referenciais no sentido de construir políticas alimentares integradas. Neste sentido, importa reconhecer e potencializar as redes de políticas que favorecem os arranjos e diluem as centralidades. As organizações da agricultura familiar poderiam fortalecer seus ativismos e suas pautas quando imbricadas com as outras problemáticas intersetoriais (ambientais, sociais, nutricionais, econômicas, políticas, educacionais).

Referências

- ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília, DF: ENAP, 2015. p. 143-175.
- AVILA, M. L.; CALDAS, E. L.; AVILA, S. R. Coordenação e efeitos sinérgicos em políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos*. Brasília-DF: MDS, 2013. p. 96-113.
- BARBOSA, L. Tendências da alimentação contemporânea. In: PINTO, M. de L.; PACHECO, J. K. (Org.). *Juventude, consumo & educação*. Porto Alegre: ESPM, 2009. p. 15-65.
- BRAND, C. et al. *Designing urban food policies*. Cham: Springer, 2019.
- BRICAS, N. et al. Urbanization issues affecting food system sustainability. In: BRAND, C. et al. *Designing urban food policies*. Cham: Springer, 2019. p.1-25.
- CAYRES, D. C. *Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)*. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2015.
- DAVIRON, B. et al. F. History of Urban Food Policy in Europe, from the Ancient City to the Industrial City. In: BRAND, C. et al. *Designing urban food policies*. Cham: Springer, 2019. p. 27-33.
- DORIGON, C. B. *Da roça ao restaurante: um estudo sobre redes alimentares de qualidade diferenciada na Serra Gaúcha*. 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR-UFRGS), Porto Alegre, 2019.
- FAGES, R.; BRICAS, N. *L'Alimentation des villes: quels rôles des collectivités du Sud?* Paris: AFD, 2017.
- FAO. *The state of the world's biodiversity for food y agriculture*. Rome: FAO, 2019.
- FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 19, n. 1, abr., 2011.
- FOUILLEUX, E. *La PAC et ses réformes*. Paris: L'Harmattan, 2003.
- FOUILLEUX, E.; MICHEL, L. *Quand l'alimentation se fait politique(s)*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2020.
- GOGGINS, G. Developing a sustainable food strategy for large organizations: the importance of context in shaping procurement y consumption practices. *Business Strategy y the Environment*, v. 27, 2018.
- GOGGINS, G.; RAU, H. Beyond calorie countig: assessing the sustainability of food provided for public consumption. *Journal of Cleaner Production*, v. 112, 2016.
- GRISA, C. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, v. 38, n. 1, p. 36-50, 2018.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S.; VASCONCELOS, F. F. As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. In: PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S.; COE-

- LHO-DE-SOUZA, G. *A Contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 69-92.
- GUÉNEAU, S.; NETO, E. J. L.; BRAGA, C. L. O processo de construção da Política de Agroecologia e Produção Orgânica do Estado do Maranhão (PEAPOMA). In: SABOURIN, E.; GUÉNEAU, S.; COLONNA, J.; SILVA, L. R. T. *Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil*: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais. Curitiba-PR: Editora CRV, 2019. p. 197-218.
- HLPE. *Food losses y waste in the context of sustainable food systems*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security y Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome, 2014.
- IPES Food. Covid-19 y crisis in food systems: symptoms, causes y potential solutions. *Comuniqué by IPES-Food*, abril, 2020.
- IPES FOOD. *What makes urban food policy happen? Insights from five case studies*. [S. l.: s. n.], 2017.
- KINGDON, J. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006. p. 225-247.
- LOTTA, G.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. *Burocracia de médio escalão*: perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: ENAP, 2015.
- LIPSKY, M. *Burocracia de nível de rua*: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.
- MIELITZ, C. Dez anos de PAA e a constituição de uma estratégia nacional de segurança alimentar. In: BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014. p. 58-73.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. Repensando a alimentação escolar: o poder do prato público. In: ASSADOURIAN, E. *Estado do mundo*: estado do consumo e o consumo sustentável. Salvador, BA: Uma Ed., 2010. p. 72-78.
- MORGAN, K.; SONNINO, R. *The school food revolution*: public food y the challenge of sustainable development. London: Earthscan, 2008.
- NIEDERLE, P.; SCHUBERT, M. N. How does veganism contribute to shape sustainable food systems? Practices, meanings y identities of vegan restaurants in Porto Alegre, Brazil. *Journal of Rural Studies*, v. 78, p. 304-313, 2020.
- PORTILHO, F. Ativismo alimentar e consumo político – duas gerações de ativismo alimentar no Brasil. *Redes*, v. 25, n. 2, p. 12-33, 2020.
- PORTILHO, F.; CASTANEDA, M.; CASTRO, I. A alimentação no contexto contemporâneo: consumo, ação política e sustentabilidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, p. 99-106, 2011.
- PORTILHO, F.; MICHELETTI, M. Politicizing Consumption in Latin America. In: BOSTRÖM, M.; MICHELETTI, M.; OSTERVEER, P. (Org.). *The Oxford Handbook of Political Consumerism*. 1. ed. Oxford/UK: Oxford University Press, 2018. p. 539-557.
- PORTO, S. I. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*: Política Pública de Fortalecimento da Agricultura Familiar e da agroecologia no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Agroecologia), Baeza (Espanha), 2014.
- PREISS, P. V. *As alianças alimentares colaborativas em uma perspectiva internacional*: afetos, conhecimento incorporado e ativismo político. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Pós

Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PROCEDI, A. *A trajetória do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Rio Grande do Sul: entre a descontinuidade da política pública e a capacidade de ação dos atores sociais*. 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Porto Alegre (RS), 2019.

RAJA, S. et al. Reflexive y inclusive: reimagining local government engagement in food systems. *Journal of Agriculture, Food Systems y Community Development*, v. 8, supplement 2, 2018.

REECE, J. Seeking food justice y a just city through local action in food systems: opportunities, challenges y transformation. *Journal of Agriculture, Food Systems y Community Development*, v. 8, supplement 2, 2018.

RIBEIRO, M. J. A. *Um alimento político e uma política que alimenta: o ativismo do “slow food” no Brasil*. 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, PPGDS-Unimontes, Montes Claros, 2019.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. [S. l.]: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SABOURIN, E. et al. The dismantling os family farming policies in Brazil y Argentina. *International Review of Puclic Policy*, v. 2, n. 1, 2020.

SABOURIN, E. et al. Marco teórico e metodológico: a ação pública para a agroecologia. In: Sabourin, E. et al. *Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais*. Curitiba-PR: Editora CRV, 2019. p. 17-26.

SCHMITT, C. J.; BARBOSA, Y. R. S. A construção da política estadual de agroecologia e produção orgânica em Minas Gerais: interações Estado-sociedade na institucionalização da agroecologia. In: SABOURIN, E.; GUÉNEAU, S.; COLONNA, J.; SILVA, L. R. T. *Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais*. Curitiba-PR: Editora CRV, 2019. p. 75-98.

SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M., Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas. In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2017. p. 9-24.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. In: BRASIL, MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília: MDS, 2014. p. 114-151.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, v. 13, n. 28, p. 86-124, 2011.

SOLDI, R. *Sustainable public procurement of food*. European Union, 2018.

SONNINO, R. et al. Policy Brief 3: research y innovation supporting the farm to fork strategy of the European Commission. *FIT4Food2030*, 2020.

SOLDI, R. Translating sustainable diets into practice: the potential of public food procurement. *Redes*, v. 24, n. 1, p. 14-29, 2019.

SWINBURN, B. A. et al. The global syndemic of obesity, undernutrition, y climate change: The Lancet Commission report. *The Lancet*, v. 393, n. 10.173, p. 791-846, 2019.

TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. *Alimentação escolar: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento*. Chapecó-SC: Argos, 2016.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p. 181-200.

ZANETI, T. B. *Cozinha de raiz: as relações entre chefs, produtores e consumidores a partir do uso de produtos agroalimentares singulares na gastronomia contemporânea*. 2017. Doutorado (Tese de Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Rio Grande do Sul, 2017.