



ST 03 - Políticas públicas ambientais e alimentares em contexto de mudanças climáticas

Alexciane A. de Lima
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
alexcianeal@gmail.com

Hemerson Pase
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
hemerson.pase@gmail.com

Título: Governança Interfederativa e a garantia da segurança alimentar: ações estratégicas para ampliação da produção e comercialização de base familiar.

Resumo simples: Este estudo investiga os mecanismos de governança multinível do Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS-NE), analisando como a articulação entre União, estados, municípios e sociedade civil influencia a ampliação da produção e comercialização de produtos da agricultura familiar na região Nordeste do Brasil. A pesquisa, de natureza qualitativa, utilizou análise documental e revisão bibliográfica para examinar o desenho de implementação do programa à luz da teoria da governança multinível. Os resultados indicam que o PAS-NE promoveu avanços na institucionalização de espaços de cooperação interfederativa e ampliou a participação social, favorecendo a integração de políticas públicas voltadas à segurança alimentar. No entanto, persistem desafios relacionados à consolidação de mecanismos de controle e à mensuração dos impactos sobre a produção agrícola e a segurança alimentar. Sugere-se que o PAS-NE representa um avanço relevante na governança interfederativa, potencializando estratégias para fortalecer a agricultura familiar e contribuir para a segurança alimentar no Nordeste, ainda que sua efetividade dependa do aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e avaliação, bem como da capacidade estatal dos entes envolvidos.

1. Introdução/Contextualização

A pandemia de Covid-19 impactou profundamente a produção e a comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar no Brasil, com efeitos significativos na região Nordeste, onde se concentra a maior quantidade de estabelecimentos rurais familiares do país. Segundo dados do Censo Agropecuário 2017, dos 2,3 milhões de estabelecimentos rurais nordestinos, cerca de 79,2% são classificados como familiares, responsáveis por



empregar mais de 4,7 milhões de pessoas, o que corresponde a 73,8% da força de trabalho total em nível regional (Aquino; Alves; Vidal, 2020).

Durante a pandemia, restrições sanitárias, como o fechamento de feiras livres, mercados e restaurantes, e a suspensão de aulas escolares, comprometeram os principais canais de comercialização dos produtos de base familiar. A venda direta em feiras e mercados, tradicionalmente uma das principais formas de escoamento da produção desse segmento, foi drasticamente reduzida, levando ao acúmulo e perdas de alimentos nas propriedades, refletindo significativamente na renda das famílias agricultoras. Nesse contexto, aproximadamente 68% dos agricultores familiares relataram impacto negativo nas vendas durante a pandemia e apenas uma minoria conseguiu manter ou aumentar o volume comercializado (Futema et al, 2021).

Além disso, a venda dos produtos oriundos da agricultura familiar para os mercados institucionais por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que tradicionalmente garantiam a compra institucional de parte importante da produção familiar, foi comprometida devido ao cenário de crise sanitária e de desmantelamento das políticas públicas, refletindo não só na renda dos agricultores, como também na segurança alimentar e nutricional do público beneficiado por esses programas (Leite et al, 2023; Castro, 2019).

Conforme o trabalho desenvolvido por Silva (2021), o efeito negativo do período pandêmico incidiu sobre a renda dos agricultores familiares e na cadeia de produção desse setor, comprometendo não apenas a sustentabilidade econômica das famílias agricultoras, mas também a oferta de alimentos para o autoconsumo e para abastecimento dos mercados locais.

De acordo com o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar (Rede PENSSAN, 2022), mais de 33 milhões de pessoas conviviam com a fome no Brasil em 2022. Realidade essa que representou um retrocesso em relação aos avanços obtidos na década anterior, reforçando a importância de políticas públicas orientadas por princípios de equidade, soberania alimentar e participação social.

Em um cenário de desmantelamento de políticas públicas, crise sanitária e embates contra os governantes do Nordeste, foi apresentado como proposta do Fórum de Gestores da Agricultura Familiar dessa mesma Região, o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste



(PAS-NE), instituído no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste, no ano de 2020.

O programa é considerado uma estratégia de integração de políticas públicas com vistas para a ampliação da produção e do consumo de alimentos saudáveis, diante dos desafios oriundos das mudanças climáticas nos territórios da cidadania na região Nordeste, orientado às diretrizes da Política Nacional de Abastecimento Alimentar. Seu objetivo é fortalecer e ampliar a agricultura familiar, proporcionar a segurança alimentar, combater a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável e solidário em nível regional. Até o momento, o programa foi lançado nos estados da Bahia e do Rio Grande do Norte.

O arranjo de implementação do PAS Nordeste compreende a presença da cooperação interfederativa entre o governo central, estaduais e municipais, bem como a participação social e a articulação entre o campo e as cidades nos territórios rurais.

Dessa forma, o referido estudo buscou responder a seguinte questão: os mecanismos de governança multinível do Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS-NE) contribuem para a integração de políticas públicas e a garantia da segurança alimentar?

Com base nessa questão, a pesquisa teve como objetivo central analisar os mecanismos multiníveis de governança do PAS-NE, identificando como a articulação entre União, estados, municípios e sociedade civil potencializa (ou limita) a implementação de ações estratégicas para ampliação da produção e comercialização de produtos da agricultura familiar no Nordeste.

O estudo está assentado teoricamente na perspectiva da governança multinível, considerando a natureza multidisciplinar dessa abordagem no contexto das políticas públicas, sobretudo por envolver tanto atores públicos quanto privados nos processos de formulação e implementação de políticas. Nessa perspectiva, a governança multinível diz respeito a um modelo que abrange a coordenação de diferentes atores, grupos sociais e instituições, distribuídos em múltiplos níveis de governo, desde o local até o internacional. Ou seja, a complexidade que envolve a produção de políticas públicas torna imprescindível a expansão do escopo analítico para além do Estado (Bechir, 2018).

Sobre isso, Henrichs e Meza (2017) destacam que a perspectiva multinível de governança mobiliza a ampliação de estruturas verticais e horizontais, governamentais e não governamentais, que possuam um processo decisório cooperativo, coeso e transparente.



Essa dinâmica, por sua vez, propicia o desenvolvimento regional, especialmente quando se adota uma visão endógena.

2. Metodologia

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo e exploratório. Foram realizadas análises documental e bibliográfica, utilizando fontes públicas como sites institucionais do Consórcio Nordeste, governos estaduais e entidades parceiras, além de publicações jornalísticas sobre a temática em questão.

3. Resultados

A análise evidenciou que o PAS-NE mobilizou diversos atores, promovendo a coordenação entre União, estados, municípios e sociedade civil. Destacaram-se avanços na criação de espaços de cooperação e no fortalecimento da participação social. Contudo, como o programa ainda está em fase de execução, não foi possível mensurar quantitativamente seus impactos sobre a produção agrícola familiar e a segurança alimentar. Persistem desafios na consolidação de mecanismos de controle e avaliação, essenciais para garantir a efetividade das ações propostas. Apesar dessas limitações, o PAS-NE representa um avanço significativo na governança interfederativa, potencializando estratégias para ampliar a produção e comercialização de alimentos da agricultura familiar e contribuir para a segurança alimentar no Nordeste

Ademais, os achados demonstraram que existe interação entre os níveis de governo e outras partes interessadas, dentre essas, atores privados e cidadãos, na formulação e incluídos e discriminados no desenho de implementação do programa.

Referências

AQUINO, J. R. de; ALVES, M. O.; VIDAL, M. de F. Agricultura familiar no nordeste do Brasil: um retrato atualizado a partir dos dados do Censo Agropecuário 2017. *Revista*



Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 51, supl. esp., p. 31–54, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.61673/ren.2020.1271>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BICHIR, Renata Mirandola. Governança multinível. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 19, dez. 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico_institucional/bap_i19_Governanca_multinivel.pdf. Acesso em: 26 out. 2024.

FUTEMMA, C.; TOURNE, D. C. M.; ANDRADE, F. A. V.; SANTOS, N. M.; MACEDO, G. S. S. R.; PEREIRA, M. E. A pandemia da Covid-19 e os pequenos produtores rurais: superar ou sucumbir? *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi: Ciências Humanas*, Belém, v. 16, n. 1, e20200143, p. 1–18, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2178-2547-BGOELDI-2020-0143>. Acesso em: 9 jun. 2025.

HENRICH, J. A.; DE MEZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, n. 1, p. 124–138, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbgu/a/xBpCWt4s8hxjTt8vFMYdy7g>. Acesso em: 26 out. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 16 jun. 2024.

LEITE, M. D. S. et al. Impacts of Covid-19 on the lives of farmers and family producers. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 12, n. 4, p. e15312440360, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v12i4.40360>. Acesso em: 9 jun. 2025.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – Rede PENSSAN. *II VIGISAN: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito->



[nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/](#).

Acesso em: 18 out. 2024.

SILVA, Luanna Caetano de Azevedo. *Insegurança alimentar e nutricional e a pandemia por Covid-19 na região Nordeste.* 2021. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Nutrição) – Faculdade de Nutrição, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2021.

Disponível em:

<https://www.repositorio.ufal.br/bitstream/123456789/8236/1/Inseguran%C3%A7a%20alimentar%20e%20nutricional%20e%20a%20pandemia%20da%20Covid-19%20na%20regi%C3%A3o%20Nordeste.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.