

O LUGAR DA AGROECOLOGIA NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA DISCUSSÃO A PARTIR DA FORMULAÇÃO DE AGENDA

THE PLACE OF AGROECOLOGY IN BRAZILIAN SCHOOL FEEDING: DISCUSSION BASED ON AGENDA-SETTING APPROACH

Wolney Felipe Antunes Junior, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI), wolney.antunes@gmail.com
Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI), vanilde@unicamp.br
Ricardo Serra Borsatto, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) – Centro de Ciências da Natureza, Campus Lagoa do Sino, ricardo.borsatto@ufscar.br.

Grupo de Trabalho (GT): 04 - Questão ambiental, agroecologia e sustentabilidade

Resumo

Recentemente, o Brasil vivenciou um período de institucionalização da agroecologia, sobretudo sendo incorporada em políticas públicas destinadas à agricultura familiar, como é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Que pese a importante contribuição da adição da agroecologia como um elemento nessas políticas, esse tema pode ser escanteado por pautas e demandas históricas dessa categoria social. Assim, o nosso objetivo é discutir, a partir da trajetória do PNAE, como se deu a inclusão da agroecologia na agenda desse programa, e como isso se projetou em seus instrumentos de políticas públicas. O nosso levantamento de dados foi a partir de dois métodos: realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave no processo de reformulação do PNAE em 2009; e através de consultas em documentos normativos do PNAE que se originaram de tal reformulação. Nossos resultados foram analisados à luz do referencial teórico da formulação de agenda. O processo de formulação de agenda em políticas públicas intersetoriais e com múltiplos objetivos, como é o caso do PNAE, demonstra ser mais complexo, na medida em que elas mobilizam um conjunto maior de problemas a ser solucionado sob um mesmo escopo institucional. No PNAE, a agroecologia, frente a outros anseios da agricultura familiar, possuía um peso menor, resultando em instrumentos menos expressivos e não compulsórios. Certamente, influenciando no objetivo do programa em auxiliar na promoção da agroecologia e da produção orgânica.

Palavras-chave: Políticas públicas; Orgânicos; Agricultura familiar; PNAE; Compras Públicas.

Abstract

Recently, Brazil has gone through a period of institutionalization of agroecology, mainly being incorporated into public policies aimed at family farming, as is the case of the National School Feeding Program (PNAE). Despite the important contribution of adding agroecology as an element in these policies, this theme can be overlooked by historical agendas and demands of this social category. Thus, our objective is to discuss, from the trajectory of the PNAE, how agroecology was included in the agenda of this program, and how this was projected in its public policy instruments. Our data collection was based on two methods: conducting semi-structured interviews with key actors in the PNAE reformulation process in 2009; and through consultations in PNAE normative documents that originated from such reformulation. Our results were analyzed in the light of the theoretical framework of agenda formulation. The agenda formulation process in intersectoral public policies with multiple objectives, as is the case of the PNAE, proves to be more complex, insofar as they mobilize a larger set of problems to be solved under the same institutional scope. In the PNAE, agroecology, compared to other aspirations of family farming, had a smaller weight, resulting in less expressive and non-compulsory instruments. Certainly, influencing the program's objective of helping to promote agroecology and organic production.

Key words: Policy; Organics food; Family farming; PNAE; Public procurements.

1. Introdução

A partir dos primeiros anos deste milênio, o Brasil vivenciou um período de institucionalização da agroecologia. Isto é, aquilo que discutimos enquanto uma ciência, prática

e movimento – cuja dimensão política se aflora em contexto latino-americano (ROSSET et al., 2021) – passou, no Brasil, por um processo de tradução em instrumentos de políticas públicas (NIEDERLE et al., 2022). Certamente, o país foi um dos pioneiros nesse processo e carrega consigo as virtudes e contradições.

Essa institucionalização, que também vamos chamar de ascensão do tema da agroecologia à agenda das políticas públicas, está situada no seguinte contexto: nomes importantes da extensão rural brasileira, que transitavam de maneira orgânica nos meios acadêmicos, nos movimentos sociais, bem como na política institucional, se aproximaram fortemente da agroecologia e acumulavam experiências desde a década de 1990 com este tema (CAPORAL; COSTABEBER, 2004); o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, possivelmente o maior movimento agrário da América Latina, adotou a agroecologia como pauta de luta para a reforma agrária (BORSATTO; SOUZA-ESQUERDO, 2019); e o governo federal, liderado por Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), construiu (o que se manteve até meados de 2016) canais de diálogo com atores da academia e da sociedade civil que tinham, em seus horizontes, a transição agroecológica (NIEDERLE et al., 2022).

Nesse contexto, observamos que a agroecologia passou a se institucionalizar no bojo de um conjunto de políticas públicas destinadas à agricultura familiar. Políticas estas muito recentes, as quais ainda iniciavam um caminho de atendimento às demandas desta ampla categoria social, historicamente marginalizada no Brasil. Deste modo, a partir de “encaixes” a agroecologia se tornou um elemento adicional nessas políticas e carregou, consigo, o tema da produção orgânica¹ (SCHMITT et al., 2020). Nesse sentido, são exemplos: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Se, por um lado, as políticas públicas para a agricultura familiar são o *locus* ideal para a institucionalização da agroecologia, por outro lado, no Brasil isso significa uma série de desafios e complexidades. Que pese a importante contribuição da adição da agroecologia como um elemento nessas políticas, esse tema acaba sendo escanteado pelas pautas e demandas

¹ Embora a produção orgânica não seja sinônimo de agroecologia, uma vez que mobilizam referenciais distintos, nas políticas brasileiras os métodos de garantia da conformidade orgânica (por exemplo: certificação por auditoria ou por sistemas participativos) são, por vezes, utilizados como ferramentas legais para aferir se tais atividades são, ou não, agroecológicas.

históricas da agricultura familiar, até então reprimidas, como são os casos do acesso ao crédito agrícola, mercados e outras ações específicas.

A respeito de investimentos em políticas públicas específicas para a agroecologia no Brasil, apontamos que isso foi um processo abruptamente interrompido. 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) e que teve vigência entre os anos de 2013 e 2015. O II PLANAPO, que ocorreria entre 2016 e 2019, foi desmantelado por uma sequência de mudanças governamentais e conjunturais no Brasil (NIEDERLE et al., 2022; SCHMITT et al., 2020)

Em 2016, a então presidente Dilma Rousseff (PT), sucessora de Lula da Silva, foi destituída de seu cargo através de um golpe parlamentar, dando lugar a um projeto neoliberal liderado por Michel Elias Temer. Em 2019, com a ascensão do governo autoritário e de extrema direita de Jair Messias Bolsonaro, esse projeto neoliberal se intensificou e agregou sérios movimentos de enfrentamento às instituições, por exemplo, com a desregulamentação do arcabouço legal de proteção ambiental e de garantia dos direitos dos povos originários, bem como com o desmonte das políticas alimentares e de apoio à agricultura familiar (PEREIRA; ORIGUÉLA; COCA, 2021)

Entretanto, nesta delicada quadra da história brasileira, o programa de compras públicas da agricultura familiar para o atendimento à alimentação escolar, o PNAE, segue resistindo e sendo uma importante estratégia a essa categoria social. Nesse texto, o nosso objetivo é discutir – a partir da trajetória do PNAE – como se deu a inclusão do tema da agroecologia na agenda desse programa, e como isso se projetou em seus instrumentos de políticas públicas.

2. Quando chega a hora de uma ideia e o papel dos empreendedores políticos

A premissa básica é que o espaço da agenda do poder público é limitado, o que faz com que a ascensão de um tema à agenda seja, antes de tudo, resultado de uma disputa. Partindo disso, questionamos: em um universo amplo e diverso de problemas que compõem a sociedade, por que alguns prevalecem e passam a pautar os esforços e as atenções governamentais, mesmo que por um breve recorte temporal?

John Kingdon (2006) argumenta que a chegada da hora e da vez de uma ideia pode ser explicada pelo modelo dos múltiplos fluxos (*multiple streams model*). Essa estrutura analítica

– que se situa no campo das análises de políticas públicas e de formulação da agenda – é composta por alguns conceitos-chave, tais como o conjunto de três fluxos (o de problemas; o político; e o de soluções), as noções de agenda governamental e agenda decisória, a abertura de janela de política (*policy window*), assim como o papel dos empreendedores de política (*policy entrepreneurs*).

Sucintamente, a agenda governamental é um conjunto de temas e questões que o governo, bem como demais agentes ligados a ele, notam e miram por um determinado período de tempo. A agenda decisória, por sua vez, está contida na agenda governamental e é composta por um subconjunto de temas e questões filtrados da agenda maior, os quais passam ao patamar de “problema” – ou seja, que se destaca como algo que precisa ser resolvido e que carece de ações específicas. Deste modo, na agenda decisória os problemas estão na iminência de se concretizarem enquanto políticas públicas (KINGDON, 2006).

Ao abordarmos os fluxos propriamente, começamos pelo fluxo político. Este é referente a um momento ou conjuntura política favorável ao tratamento de uma determinada questão. O fluxo político considera a opinião pública (o que a sociedade em geral pensa e reage em relação ao assunto), considera a receptividade de tal tema entre os agentes políticos (se são assuntos caros aos movimentos sociais, sindicais, partidários, entre outros) e considera as mudanças ocorridas na própria estrutura governamental (eleição de uma nova chapa de governo e mudanças em cargos de alto escalão, como em ministérios), assim como na formação e atuação dos legisladores no parlamento (FOWLER, 2022).

O fluxo de problemas se refere ao apelo que temas e questões são capazes de despertar, a ponto de se tornarem problemas e chamarem a atenção dos formuladores de políticas. Concretamente, relatórios, pesquisas, censos, constatações, grandes acontecimentos, catástrofes e crises, ou até mesmo retornos de ações governamentais, podem gerar um conjunto de indicadores (sociais, econômicos, ambientais e outros), que são interpretados por agentes do governo, autoridades e demais agentes ligados a eles. Os resultados dessas interpretações geram questões, que, a depender dos seus apelos, podem se tornar problemas. Uma vez percebidas como problemas, elas entram no fluxo e passam a receber a atenção de formuladores de políticas (HRABANSKI; LE COQ, 2022).

Objetivamente, o fluxo de soluções é formado por uma infinidade de ideias e alternativas que podem ser mobilizadas para a solução do problema identificado. Importante

reforçar que essas alternativas podem, ou não, estarem associadas a problemas específicos. Há casos em que problemas encontram soluções em repertórios previamente estabelecidos, provenientes de outras situações e experiências com políticas públicas. Tais alternativas são construídas por especialistas, como pesquisadores, acadêmicos, analistas, funcionários públicos, assessores parlamentares, entre outros que são chamados de comunidade de política (FOWLER, 2022; HRABANSKI; LE COQ, 2022).

Os três fluxos citados possuem vidas próprias, mas, segundo Kingdon (2006), suas interrelações são determinantes na formulação de uma política pública. Quando há a confluência dos fluxos político e de problemas, um determinado problema pode entrar na agenda governamental; quando a essa confluência se soma o fluxo de soluções, há a possibilidade desse problema compor a agenda decisória. Deste modo, na confluência dos três fluxos há a abertura de uma janela de política, que é uma verdadeira janela de oportunidade. Nesse momento crítico e deveras favorável a um determinado problema, os chamados empreendedores de políticas se articulam e agem a favor de incluí-lo na agenda decisória (TREUTWEIN; LANGEN, 2021).

Os empreendedores de política podem ser membros do governo, parlamentares e seus assessores, grupos de interesses (acadêmicos, militantes e ativistas), entre outros, que trabalham para convencer os formuladores de política sobre a importância de solucionar um determinado problema via ação pública. Os empreendedores são atores engajados e dispostos a mobilizarem os seus recursos (retóricos; de articulação; de mobilização; de pressão) para a promoção de suas perspectivas (FALING; BIESBROEK, 2019).

Empreendedores de política podem, também, ser pragmáticos e agir na suavização de uma determinada ideia, a fim de torná-la viável e aceitável pelos formuladores. Compõem os seus repertórios de atuações: a construção de projetos de lei ou de emendas; realização de audiências públicas e/ou de reuniões de gabinete com atores-chave do parlamento; mobilização de redes de atores da sociedade civil; discursos e falas à imprensa; etc. (FALING; BIESBROEK, 2019; TREUTWEIN; LANGEN, 2021).

3. Alimentação escolar e compras públicas da agricultura familiar

Está na ordem do dia o papel do Estado - enquanto um expressivo comprador e mobilizador de recursos - em direcionar mercados e forças produtivas para direções ambientalmente sustentáveis, socioeconomicamente responsáveis e inclusivas. Nesse sentido,

para além de critérios como menor preço, o Estado pode incorporar – nos processos de licitações, chamamentos e contratações públicas – requisitos qualitativos, como cotas para setores específicos, restrições a agentes que utilizam insumos agressivos ao meio ambiente e favorecimento aos que empregam práticas sustentáveis (SWENSSON et al., 2021)

As compras públicas de alimentos ocupam um lugar de destaque nesse debate. Com capacidade de integrar diferentes agendas e frentes de trabalho, estudos em diferentes partes do globo apontam que, ao encampar compras públicas de alimentos com critérios qualitativos, os governos têm conseguido promover processos mais ambientalmente sustentáveis de produção de alimentos, promover sistemas alimentares mais localizados, diminuir a insegurança alimentar e nutricional de populações, apoiar a agricultura familiar e promover a alimentação saudável (SWENSSON; TARTANAC, 2020).

Desde meados dos anos 2000, o Brasil tem implementado algumas políticas inovadoras e de amplitude nacional que utilizam as compras públicas de alimentos para atingir objetivos múltiplos (GRISA; SCHNEIDER; VASCONCELLOS, 2020). Nesse sentido, destacamos a reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) concretizada no ano de 2009. O PNAE é um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo e atende, diariamente e sem custos, 39 milhões de estudantes matriculados em escolas públicas brasileiras, em todos os municípios do país.

O PNAE, desde a sua origem, passou por diferentes fases e atendeu a diferentes objetivos. Ainda na década de 1950, sob uma visão nacionalista e desenvolvimentista, este programa emergiu com o objetivo de mitigar a fome e a desnutrição infantil e, simultaneamente, fomentar a indústria de alimentos nacional. Durante décadas, as compras para alimentação escolar de um país continental como o Brasil foram feitas de forma centralizada, priorizando alimentos formulados e desconsiderando os hábitos e culturas alimentares regionais. A partir da década de 1990, após o processo de redemocratização do país (passadas duas décadas de ditadura militar), cresceu a preocupação com a melhoria da qualidade nutricional da alimentação e, paralelamente, houve um processo de descentralização das aquisições, com o governo federal repassando recursos e responsabilidades para que os entes federativos subnacionais assumissem as compras de alimentos (SCHWARTZMAN et al., 2017).

Na primeira década dos anos 2000, sob o governo federal de Lula da Silva, o PNAE perpassou novas modificações e incorporou temas como o fomento ao desenvolvimento rural e

apoio à agricultura familiar. Nesse escopo, podemos citar que as ferramentas legais que regulam o programa passaram a determinar que ao menos 30% dos repasses federais para os entes federativos precisam, compulsoriamente, serem utilizados para a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar. O mesmo arcabouço institucional aponta que os gestores locais devem priorizar, sempre que possível, a aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. A reformulação do PNAE se materializou numa legislação específica, aprovada e publicada em 2009 (BRASIL, 2009a, 2009b).

4. Notas metodológicas

O levantamento de dados para a realização desta pesquisa se deu a partir de dois métodos, primeiro, a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave no processo de reformulação do PNAE em 2009 (que foi resultar na inserção do tema da agroecologia e produção orgânica no escopo do programa) e, segundo, através de consultas em documentos normativos do PNAE que se originaram de tal reformulação. Com as entrevistas, foi possível compreender e analisar como esse processo ocorreu, ou seja, como os fluxos político, de problemas e de soluções se comportaram, além de identificar quem foram os empreendedores políticos e como se deram as suas atuações. A partir dos documentos normativos, conseguimos identificar a materialização da inserção da agroecologia e produção orgânica no PNAE, uma vez que pudemos identificar os seus instrumentos e dispositivos relacionados ao tema.

Ao todo, foram realizadas oito entrevistas entre os meses de abril e julho de 2022, através de videochamadas, as quais tiveram os seus roteiros previamente aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Buscamos entrevistar atores-chave e de diferentes representações, tais como do poder público, dos movimentos sociais e sindicais, da academia, entre outros. Esses atores se interagiam sobretudo no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). No que se refere às análises documentais, foram três documentos consultados, entre legislação e resoluções. Tanto as entrevistas, quanto os documentos analisados estão detalhados no **Quadro 1**.

Quadro 1 – Relação de entrevistas realizadas e de documentos analisados

Entrevistas semiestruturadas



Entrevistados

Representação

Entrevista 1	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Entrevista 2	CONSEA; Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)
Entrevista 3	Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)
Entrevista 4	CONSEA; Associação Brasileira de Nutrição (Asbran); Conselho Federal de Nutrição (CFN)
Entrevista 5	CONSEA; FBSSAN; Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)
Entrevista 6	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)
Entrevista 7	ANA; FBSSAN; Comitê Consultivo do PNAE
Entrevista 8	CONSEA; Coordenadoria Executiva do PNAE

Análise documental

Documento	Descrição
Documento 1	Lei número 11.947 de 2009 que trata da reformulação do PNAE
Documento 2	Resolução número 38 de 2009, do FNDE, que regulamenta a Lei número 11.947
Documento 3	Resolução número 6 de 2020, do FNDE, que atualiza a Resolução número 38 de 2009

Fonte: elaboração própria (2023)

As transcrições das entrevistas somadas aos documentos analisados conformaram uma coletânea de informações, as quais foram analisadas à luz do referencial teórico de análise da formulação de agenda, tendo como base a abordagem dos múltiplos fluxos. Utilizamos, portanto, como categorias analíticas os próprios conceitos-chave dessa abordagem, a saber: fluxo político; fluxo de problemas; fluxo de soluções; abertura de janela; e atuação dos empreendedores de política.

5. Institucionalização da agroecologia na alimentação escolar brasileira

5.1 Um olhar a partir dos múltiplos fluxos

Ancorados no referencial teórico da formulação da agenda, iniciamos nossas análises a partir dos fluxos político, dos problemas e de soluções.

a) Fluxo Político

Quando Lula da Silva 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 uma expansão de investimentos públicos em diversas áreas, como em saúde, educação básica e superior, em programas de distribuição de renda e de combate à fome, bem como em ações em prol do 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 promoviam interações entre a burocracia governamental e especialistas, lideranças sindicais, movimentos sociais, associações de classe e outros agentes, propiciando a permeabilidade na agenda governamental de temas antes suprimidos ou marginalizados. Isso foi amplamente debatido na literatura brasileira e vai para além do objeto deste texto (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Especificamente no caso da alimentação escolar, a reformulação do PNAE – que se debatida desde o início do governo, mas que se concretizou em 2009 – se deu no interior de um conjunto de reformas na educação pública brasileira. Foi um momento político favorável às reformas na educação, que teve 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 em alguns períodos específicos do ensino público. Ao entrevistar um ex-burocrata de alto escalão do governo federal, constatamos que:

“[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 [...] algo terrível, foi aí que se começou a ter um pensamento de remodelar, pois tudo está dentro de um amplo modelo de remodelagem da educação para a criação do FUNDEB” (Entrevista 1, 2022)

O principal palco para os debates acerca da reformulação do PNAE foi o CONSEA, um conselho recriado pelo governo Lula e que se conectava 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. São exemplos de participantes do CONSEA: Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Associação Brasileira de Nutrição (Asbran); Conselho Federal de Nutrição (CFN); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), entre outros.

Tais atores eram caros aos temas da segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar, que com maior ou menor peso carregavam consigo 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).

Sobre o momento político e o papel do CONSEA no processo de reformulação do PNAE, nos relatou um entrevistado:

“Como esse processo foi construído dentro do CONSEA, ele teve muita força no contexto do governo [...] PAA, PNAE e construção de cisternas para a convivência no semiárido eram temas que tinham uma atenção muito forte, eram temas recorrentes, presentes, e ao mesmo tempo havia uma abertura por parte do governo” (Entrevista 3, 2022).

Em suma, foi um período político favorável, no qual havia uma concertação propositiva entre atores governamentais e da sociedade civil em relação aos temas da segurança alimentar e nutricional, agricultura familiar, agroecologia e produção orgânica.

b) Fluxo dos Problemas

Importante frisar que, no escopo da alimentação escolar e no período aqui analisado, o grande problema identificado e que seria trabalhado (seja pelos atores governamentais, seja pela sociedade civil engajada nesta discussão) era a necessidade de atender os alunos do ensino público básico com uma alimentação em quantidade suficiente e adequada nutricionalmente, saudável, diversa e compatível com seus hábitos alimentares. Com a exceção de casos específicos, em que determinados municípios já forneciam uma alimentação escolar a partir de

produtos locais, frescos e *in natura*, isso não ocorria de forma sistematizada e institucionalizada no país. Até a reformulação do PNAE, em 2009, a alimentação escolar era marcada por refeições padronizadas e feitas principalmente por produtos formulados. Ademais, o tema da alimentação e do combate à fome era uma das prioridades do governo Lula e, certamente, foi a sua principal bandeira desde a época de campanha ao cargo de presidência.

Sobre esse problema na alimentação escolar, nos relataram que “o programa não tinha qualquer tipo de organização, se podia usar o recurso seja com um pedaço de pão ou com mortadela [...] não tinha acompanhamento nutricional” (Entrevista 1, 2022), e que o PNAE “sempre foi um espaço de disputa da indústria [alimentícia]” (Entrevista 7, 2022).

Foi um período também em que a categoria social da agricultura familiar teve reconhecida a sua importância socioeconômica, assim como a sua demanda histórica por políticas públicas específicas. Nesse sentido, 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, [isso] 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).

Tangente aos temas da segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar, perpassava a questão da agroecologia e 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, bem como um fator que restringia a autonomia dos agricultores familiares, de modo que isso os faziam dependentes de pacotes tecnológicos ditados pelas corporações agroindustriais.

Nesse sentido, nos disse um interlocutor ligado ao movimento sindical da agricultura familiar: “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 com os fenômenos da Revolução Verde e produzia de modo convencional, e esta maior parte não podia ser apartada do mercado que se formava via programa de alimentação escolar.

Ainda sobre o diálogo que os problemas da segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar faziam com a agroecologia, nos relatou um entrevistado:

“O principal ator que impulsionou isso foi a ANA [...] a partir do reconhecimento da agroecologia, e o CONSEA ajudou bastante nisso, as demandas da agroecologia começaram [a aparecer] em programas alimentares [...] impulsionados pela ANA, você vai ter gradativamente a incorporação da agroecologia em várias organizações, não que as organizações da agricultura familiar desde logo tivessem aderido à agroecologia, não, isso foi uma construção” (Entrevista 2, 2022).

Quer dizer, os grandes problemas da garantia da segurança alimentar e nutricional dos estudantes brasileiros do ensino público básico, bem como da demanda histórica por políticas públicas por parte da agricultura familiar, abriram um relativo caminho para o problema da agroecologia e produção orgânica, ainda que os agentes atuantes no CONSEA apresentassem diferentes perspectivas quanto à agroecologia e conferissem a ela diferentes tamanhos em suas agendas de reivindicações.

c) 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. Podemos afirmar que foi nesse fluxo – o de soluções – onde os atores mais precisaram se desprender de energia e capacidade de articulação, uma vez que se tratava de um momento em que os rumos do programa seriam traçados e, portanto, quando as ideias defendidas por cada representação entrariam em confronto.

Sucintamente, para o problema relacionado à garantia de uma alimentação adequada, saudável, diversa e localmente situada, as soluções acordadas foram: 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; estabelecer que cada ente federativo subnacional, ao executar o programa, deve ter um profissional nutricionista como responsável técnico e um quadro de profissionais auxiliares compatíveis com a quantidade de alunos

atendidos; os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados de acordo com os hábitos e culturas alimentares locais, assim como com alimentos produzidos localmente; e estabelecer uma série de restrições para alimentos ultraprocessados e com altos teores de açúcares, gordura e sódio.

No que tange ao problema da agricultura familiar, foram definidas as seguintes soluções: incluir a compra direta da produção da agricultura familiar local como uma das diretrizes do programa; incluir a recomendação de 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 aos entes federativos subnacionais (para a execução da alimentação escolar) devem ser destinados às compras diretas da agricultura familiar; e estabelecer processos mais simplificados de compras públicas (no caso, a substituição de licitações por chamamentos públicos), na direção 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. Nesse sentido, os instrumentos do PAA vinham se mostrando eficientes e adequados, ao ponto de subsidiar o presente fluxo.

Ao que versa sobre o problema da agroecologia, as soluções definidas foram: elencar a promoção do desenvolvimento sustentável como uma das diretrizes do programa; incluir uma orientação de sempre que possível adquirir produtos orgânicos e/ou agroecológicos produzidos pela agricultura familiar local; e oferecer um sobrepreço de até 30% nos produtos que fossem de origem ecológica ou orgânica.

5.2 Uma janela que se abre, o peso de cada problema e o papel dos empreendedores

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 passou a ficar na iminência de se concretizar. A partir desse momento, coube a atuação dos empreendedores de políticas para que isso avançasse.

Nossas entrevistas permitiram identificar os principais empreendedores da reformulação do PNAE, além de quais problemas a estes eram mais caros. Uma vez que o PNAE se encaminhou para ser uma política intersetorial e com múltiplos objetivos, os seus

empreendedores atuavam em diferentes frentes. No **Quadro 2**, a seguir, nomeamos tais empreendedores e suas frentes de trabalho.

Quadro 2. Empreendedores de políticas na reformulação do PNAE

Empreendedores	Frentes de atuação
Conselho Federal de Nutrição (CFN); Associação Brasileira de Nutricionistas (Asbran); Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Coordenadoria do PNAE; Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).	Segurança alimentar e nutricional, alimentação adequada e saudável.
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF); Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); Coordenadoria do PNAE; Articulação Nacional de Agroecologia (ANA).	Compra direta da agricultura familiar.
Articulação Nacional de Agroecologia (ANA); Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).	Inserção da agroecologia e produção orgânica.

Fonte: Elaboração própria (2022)

Nas entrevistas, ficou evidente que os problemas que cada empreendedor – ou conjunto de empreendedores – defendia tinham pesos diferentes nas agendas governamental e decisória relacionadas à alimentação escolar. Evidenciado pelo Quadro 2, as frentes de trabalho de segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar possuíam um apelo maior e mobilizavam arranjos de empreendedores maiores. A inserção dessas duas frentes no PNAE – ou seja, a universalização dos serviços de alimentação escolar para todas as etapas de ensino, a adoção de uma alimentação adequada, saudável e localmente situada, com a presença de profissionais nutricionistas e comprando diretamente de agricultores familiares – já representava mudanças 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.

Nessa conjuntura, a inserção do tema da agroecologia e produção orgânica era vista, por parte dos atores envolvidos, como algo que seria muito “de vanguarda” e que poderia atravancar a reformulação do programa, que caminhava para a resolução de problemas importantes e históricos. Nesse sentido, nos disse um entrevistado: “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).

Considerando o peso relativamente menor dado ao problema da agroecologia, a sua inserção no programa, por meio de instrumentos e dispositivos específicos, demandou uma 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 empreendedores que também estavam inseridos nas outras frentes, de modo que faziam disso uma oportunidade de agregar ou encaixar a pauta da agroecologia em tais frentes:

“Quando a gente convive principalmente com o pessoal dessa área [agroecologia], você nota que há muito mais força, e as discussões são muito fortes, o pessoal é muito mais engajado e briga muito mais, no bom sentido, da agroecologia do que o pessoal da agricultura familiar [...] o pessoal da agroecologia tem muita competência, eles tinham uma argumentação muito forte, até por que a gente [da nutrição] também tinha uma discussão, nesse mesmo período, sobre a questão do uso do agrotóxico e fica

muito difícil de você não defender uma proposta de um grupo de pessoas ou uma entidade que são contra o uso indiscriminado de agrotóxicos” (Entrevista 4, 2022).

Ao olharmos para os instrumentos que foram efetivamente institucionalizados na reformulação do PNAE – tanto na legislação, quanto em suas resoluções (Brasil, 2009a, 2009b, 2020), 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 segurança alimentar e nutricional e da alimentação adequada é amparada por instrumentos como: restrições e vetos a determinados tipos de alimentos; atribuição de profissionais específicos para a elaboração de cardápios e listas de compras, as 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 questão da agricultura familiar é atendida por instrumentos que obrigam a compra direta (ao menos em 30% do valor federal repassado) e que determinam processos mais simplificados de compras públicas. Já a questão da agroecologia se restringe a passagens na lei e em suas resoluções que apenas sugerem, quando possível, a compra de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos. Ou seja, não são instrumentos compulsórios.

6. Considerações finais

O processo de formulação de agenda em políticas públicas intersetoriais e com múltiplos objetivos – como é o caso do PNAE – demonstra ser mais complexo, na medida em que elas mobilizam um conjunto maior de problemas a ser solucionado sob um mesmo escopo institucional. Esses problemas – embora possam compartilhar de um mesmo ambiente político que os favorecem ou que os deixem em evidência – podem apresentar pesos ou apelos distintos, que podem se refletir em instrumentos e dispositivos desproporcionais dentro de uma mesma política pública. Deste modo, os resultados a serem alcançados por essas políticas tendem a ser igualmente desproporcionais entre os seus objetivos pretendidos.

Isso ficou evidente no caso do PNAE, em que o problema da agroecologia, frente aos problemas da segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar, possuía um peso menor, resultando em instrumentos menos expressivos e não compulsórios. Certamente, isso influencia no objetivo do programa em auxiliar na promoção da agroecologia e da produção orgânica.

No caso de políticas intersetoriais, os processos já previstos de negociações e articulações para se institucionalizar uma ideia acabam sendo ainda mais complexos. Nesses casos, os empreendedores de políticas públicas – para além de atuarem, quando se abre uma janela, em articulações com agentes do governo e membros do poder legislativo, com vistas à aprovação de uma política – passam a negociar também entre outros empreendedores de políticas, mas no sentido de “fazer caber” todos os problemas no escopo institucional da política em questão. Especificamente no caso da alimentação escolar brasileira, os empreendedores caros à agroecologia não apenas atuaram para a aprovação da reformulação do PNAE no congresso brasileiro, mas precisaram se articular com os empreendedores dos demais problemas na direção de “encaixar” a agroecologia nos mesmos.

Por fim, o nosso caso sugere que em contextos como o de países historicamente desiguais e com demandas socioeconômicas e ambientais reprimidas, as políticas intersetoriais – que abarcam um conjunto amplo de problemas – podem escantear certos problemas em detrimento de outros que são julgados, num determinado tempo histórico, mais urgentes.

7. Referências

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.

BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. MST’s experience in leveraging agroecology in rural settlements: lessons, achievements, and challenges. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 43, n. 7–8, p. 915–935, 14 set. 2019.

BRASIL. **RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 38, DE 16 DE JULHO DE 2009** Resolução/CD/FNDE Nº38Brasil, 2009a.

BRASIL. **LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009**Brasil, 2009b.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova Extensão Rural**. Porto Alegre: [s.n.].

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico**. [s.l.] Todavia, 2018.

FALING, M.; BIESBROEK, R. Cross-boundary policy entrepreneurship for climate-smart agriculture in Kenya. **Policy Sciences**, v. 52, n. 4, p. 525–547, 2019.

FOWLER, L. Using the Multiple Streams Framework to Connect Policy Adoption to Implementation. **Policy Studies Journal**, v. 50, n. 3, p. 615–639, 1 ago. 2022.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S.; VASCONCELLOS, F. As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. In: **A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2020. p. 69–90.

HRABANSKI, M.; LE COQ, J. F. Climatisation of agricultural issues in the international agenda through three competing epistemic communities: Climate-smart agriculture, agroecology, and nature-based solutions. **Environmental Science and Policy**, v. 127, n. September 2021, p. 311–320, 2022.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). . **Políticas Públicas - Coletânea Volume 1**. Brasília: Enap, 2006. p. 219–224.

NIEDERLE, P. et al. Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, n. May, p. 1–23, 2022.

PEREIRA, L. I.; ORIGUÉLA, C. F.; COCA, E. L. DE F. A política agrária no governo Bolsonaro: as contradições entre a expansão do agronegócio, o avanço da fome e o antiambientalismo. **Revista Nera**, v. 24, n. 58, p. 8–27, 2021.

ROSSET, P. M. et al. Pensamiento Latinoamericano Agroecológico: the emergence of a critical Latin American agroecology? **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 45, n. 1, p. 42–64, 2 jan. 2021.

SCHMITT, C. J. et al. Fortalecendo redes territoriais de agroecologia, extrativismo e produção orgânica: a instrumentação da ação pública no Programa Ecoforte. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 28, n. 2, p. 312, 2020.

SCHWARTZMAN, F. et al. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, n. 12, p. 1–2, 2017.

SWENSSON, L. F. J. et al. Public food procurement as a game changer for food system transformation. **The Lancet Planetary Health**, v. 5, n. 8, p. e495–e496, 2021.

SWENSSON, L. F. J.; TARTANAC, F. Public food procurement for sustainable diets and

food systems: The role of the regulatory framework. **Global Food Security**, v. 25, 1 jun. 2020.

TREUTWEIN, R.; LANGEN, N. Setting the agenda for food waste prevention – A perspective on local government policymaking. **Journal of Cleaner Production**, v. 286, p. 125337, 2021.