



# As transformações na rede de atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir do Decreto nº 9.759/2019

Priscila de Oliveira Rodrigues  
Doriana Daroit  
Fernanda Natasha Bravo Cruz

Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF, Brasil

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) une os temas da agricultura familiar e da alimentação escolar. Contava com um arcabouço institucional participativo organizado em rede que foi modificado pelo Decreto nº 9.759/2019, o qual extinguiu colegiados da administração pública federal. Com o objetivo de investigar as transformações ocorridas na rede de atores afeitos ao PNAE em virtude do Decreto nº 9.759/2019, foram feitas uma pesquisa documental e entrevistas individuais com atores participantes da rede do PNAE. Com base na abordagem da ação pública e na Teoria Ator-Rede, os resultados apontam para a mudança de configuração e da abrangência da rede de atores do PNAE, a inviabilização de espaços participativos e a restrição das capacidades de ação dos representantes da agricultura familiar no Programa.

**Palavras-chave:** PNAE; controvérsia; rede de atores; ação pública; participação.



## **Las transformaciones en la red de actores del Programa Nacional de Alimentación Escolar – PNAE a partir del Decreto N° 9.759/2019**

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) de Brasil combina los temas de la agricultura familiar y la alimentación escolar. El Programa tenía una institucionalidad participativa organizada en red que fue modificada por el Decreto nº 9.759/2019, que finalizó con los órganos colegiados de la administración pública federal. Con el objetivo de investigar las transformaciones de la red, con relación a los actores afiliados al PNAE debido al Decreto, se realizó una investigación documental y entrevistas individuales. A partir del enfoque de acción pública y de la Teoría del Actor-Red, se constató que, aunque las transformaciones de la red resultaron en un mayor número de actores y conexiones, los resultados apuntan a un cambio en la configuración y alcance de la red de actores del PNAE, la inviabilidad de espacios participativos y la restricción de las capacidades de acción de los representantes de la agricultura familiar en el Programa.

**Palabras clave:** PNAE; polémica; red de actores; acción pública; participación.

## **The transformations in the actor network of the National School Feeding Program – PNAE since Decree No. 9.759/2019**

The Brazilian National School Feeding Programme (PNAE) combines the family farming and school feeding themes. The Programme had a participatory institutional framework organized as a network that was modified by Decree No. 9,759/2019, which abolished collegiate bodies from the federal public administration. With the aim of investigating the network transformations, regarding actors affiliated with the PNAE due to Decree, documentary research and individual interviews were carried out. Based on the public action approach and the Actor-Network Theory, it was found that, although the network transformations resulted in a greater number of actors and connections, the results points out to a change in configuration and scope of the PNAE actor network, the unfeasibility of participatory spaces and the restriction of action capabilities of family farming representatives in the Programme.

**Keywords:** PNAE; controversy; actor network; public action; participation.

## **1. INTRODUÇÃO**

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é uma questão fundamental para eliminar a fome e a desnutrição. De acordo com a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Losan (Brasil, 2006), a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, é o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

No Brasil, no âmbito da SAN, a agricultura familiar e a alimentação escolar são temas que aparecem muitas vezes unidos nas políticas governamentais. Um marco importante para a temática foi a ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) realizada em 2009, a partir das compras governamentais de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar no âmbito estadual e municipal, com o objetivo de promover o desenvolvimento da agricultura familiar, ao mesmo tempo em que instrui uma política de alimentação saudável nas escolas. Dada a importância do Programa, que associa alimentação básica nas escolas com a questão da agricultura familiar e seu fornecimento de alimentação saudável, deu-se a escolha do objeto de estudo em questão.

No que se refere aos processos decisórios e operacionais do PNAE, um arcabouço normativo e estrutural significativo acompanhou o seu desenvolvimento, com a estruturação de uma rede composta por atores governamentais e da sociedade civil que levava a cabo debates e proposições com vistas ao aperfeiçoamento do Programa. Esta rede no âmbito federal contava com a participação de um Grupo Consultivo, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) e do Comitê Gestor do Programa.

No entanto, em 2019 foi publicado o Decreto nº 9.759/2019 que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. O decreto levou à desmobilização dos espaços de debate e reduziu o acesso da sociedade civil às discussões sobre políticas públicas (Bezerra *et al.*, 2024). Mais além, a pesquisa ora apresentada revela que o decreto alterou a rede de atores do PNAE, fragilizou as interfaces socioestatais afeitas ao Programa e, portanto, restringiu os processos participativos de construção, realização e controle social da política.

Embora de responsabilidade do Estado, as políticas públicas, cada vez mais, envolvem a participação de múltiplos e heterogêneos atores, a fim de atender às demandas e expectativas sociais. O modelo *top-down* das políticas públicas, organizado a partir de modelos hierárquicos de funcionamento estatal, perde espaço para arcabouços mais dinâmicos que situem o Estado em uma rede de atores que constroem coletivamente problemas, soluções e políticas públicas. Neste sentido, acredita-se que abordagens mais dinâmicas ao processo de políticas e programas públicos, e que considerem a multiatorialidade presente na cena política contemporânea, consigam expressar de forma mais adequada as mudanças que ocorrem em sua realização.

Propomos como objetivo deste artigo investigar as transformações ocorridas na rede de atores efeitos ao PNAE em virtude do Decreto nº 9.759/2019. Para tanto, partimos da ação pública e seus instrumentos e de uma abordagem de redes, a Teoria Ator-Rede (TAR). A ação pública centra-se na análise das relações entre cinco elementos concorrentes para a construção e operacionalização das políticas: atores, que podem ser individuais ou coletivos; representações, que atribuem sentido às ações dos atores; instituições, que correspondem ao arcabouço normativo que governam as interações; processos, que expressam as formas de interação; resultados, que representam os efeitos da ação. As interações entre estes elementos resultam nos instrumentos de ação pública, os quais colocam em relação Estado e sociedade (Lascoumes; Le Galès, 2012). Por sua vez, as dinâmicas de interação entre os atores podem ser compreendidas por meio da rede constituída por eles na realização das ações. Diferente de outras teorias de rede, a TAR considera nas análises atores humanos e não humanos (como tecnologias, documentos, conceitos etc.) como igualmente importantes para a realização da ação (Latour, 2012). Nesse sentido, a abordagem da ação pública pode ser potencializada por meio das análises sustentadas pela TAR, uma vez que a centralidade da análise está nos instrumentos e nas mudanças que

provocam em todos os elementos da ação pública, no caso em análise, nas mudanças provocadas pelo Decreto nº 9.759/2019.

Na próxima seção, apresentamos o contexto investigado. Em seguida, estão discutidos os principais pontos da abordagem teórica utilizada para análise, seguidos das escolhas metodológicas, da apresentação do caso de estudo e das considerações finais sobre as discussões realizadas.

## **1.1 Políticas públicas para a agricultura familiar e o PNAE**

O tema da segurança alimentar e nutricional oscilou entre as décadas de 1940 a 1970, mas perdeu sua importância com a redução da alimentação à sua dimensão biológica (Brasil, 2012). Apenas com a Constituição Federal em 1988 houve reconhecimento de direitos e a abertura para participação social, o que levou à retomada do tema nos anos seguintes devido às pesquisas realizadas no campo da saúde, que apontaram a relação entre os hábitos alimentares e o desenvolvimento de doenças crônicas.

A primeira vez que se estruturou um plano de alimentação escolar no Brasil sob responsabilidade pública foi em 1955, o que torna o PNAE o mais antigo programa alimentar brasileiro, apesar de apresentar outra denominação na época. O Programa oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública, com o objetivo de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos. Após a instituição da merenda escolar, alguns projetos se seguiram até que, em 1979, a alimentação escolar passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), financiado pelo Ministério da Educação.

O PNAE passou por algumas reestruturações até que sua execução foi descentralizada para os municípios, o que levou à ampliação da participação dos produtores e à composição em cada município do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Esses conselhos são exemplos de órgãos participativos criados para atuação dialógica entre Estado e sociedade civil, resultado de um processo de democratização que tem como cerne a Constituição Brasileira de 1988. O CAE atua com representantes do poder executivo local, representantes da sociedade civil, pais, alunos e professores como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento.

Até meados de 1990, a política agrícola estava voltada quase exclusivamente para a agricultura patronal, com especialização de culturas e a separação entre a gestão e a mão-de-obra. Até então, sem o reconhecimento do papel da agricultura familiar, não havia políticas específicas para o setor (Delgado; Bergamasco, 2017).

Com a abertura democrática e a necessidade de atuação do Estado sobre a saúde, o estímulo a práticas alimentares saudáveis começa a ganhar espaço no governo e surge a necessidade que o Estado implemente políticas, programas e ações que possibilitem a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (Organização das Nações Unidas [ONU], 1948).

Surgiram novas organizações/associações no meio rural e os representantes da agricultura familiar mudaram sua postura e alteraram a forma de interação com a sociedade e o Estado, tornando-se mais participativos, com estratégias e propostas para a formulação de políticas públicas (Grisa; Schneider, 2015).

Ao se falar em agricultura familiar, é importante sublinhar sua relação com os recursos naturais, considerada positiva quando garantidas as condições de sua reprodução. De acordo com Altafin (2007), o potencial que a agricultura familiar tem de promoção da sustentabilidade ecológica está relacionado à sua capacidade de conviver de forma harmônica com ecossistemas naturais, percebidos como um patrimônio familiar. Para garantir esse equilíbrio, o conjunto de instrumentos de ação pública, que envolve desde a reforma agrária até o crédito, a extensão rural e a educação do campo, é essencial para garantir que os agricultores ampliem suas potencialidades na produção de alimentos.

A primeira política pública destinada aos agricultores familiares foi o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado pela Lei nº 1.946 de 28 de junho de 1996, que se refere a um financiamento à implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, de beneficiamento, de industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando a geração de renda e o melhor uso da mão de obra (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES], 2019). Por meio da garantia de acesso ao crédito, o programa busca promover a inclusão produtiva das famílias de agricultores familiares.

Junto ao Pronaf, foram desenvolvidos mecanismos de proteção e garantia de renda e dos financiamentos e produção, como o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Garantia Safra e o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), além da retomada e disponibilização da Assistência Técnica e Extensão Rural e incorporação em diversos programas e instrumentos de temas da agroecologia e da biodiversidade (Brasil, 2011).

Com a implantação do Programa Fome Zero em 2003, a agricultura familiar passou a ser mais estratégica, dado seu papel no abastecimento alimentar interno e sua capacidade de resposta, mesmo em períodos globais de crise de alimentos (Brasil, 2011). Na implantação do Programa Fome Zero, percebeu-se que havia uma considerável demanda institucional de compra de alimentos pelo governo e entendeu-se que essa demanda deveria ser abarcada pela agricultura familiar. No sentido de articular esses gastos públicos com alimentação e promover o desenvolvimento local, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ampliado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em relação à ampliação do PNAE, aos poucos foram incluídos outros avanços, como a exigência de nutricionista nas entidades executoras (secretarias de educação e escolas), o estabelecimento de cooperação com instituições federais de ensino superior e parcerias internacionais como modelos de boas práticas. Em 2009, a sanção da Lei nº 11.947 levou à

extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica e a determinação legal do percentual mínimo de 30% de repasse (transferência de crédito) na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, priorizando a aquisição em assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

A breve análise histórica do arcabouço institucional do PNAE em suas relações com outros programas e políticas permite observar que as visões acerca do papel do PNAE concorrem para a construção de um espaço no qual o cerne da disputa é a valorização da agricultura familiar e sua capacidade de gerar renda para famílias rurais indissociadas da garantia de alimentação saudável nas escolas (segurança alimentar). Em suma, discute-se o papel de uma política pública que atravessa questões de educação, economia e cidadania em sua capacidade de promoção do desenvolvimento em contraposição ao modelo hegemônico do agronegócio, constituindo sentidos que atravessam fronteiras setoriais em uma representação abrangente do Programa.

Dada a pluralidade de posições que os atores podem ocupar, conhecer a rede do PNAE e a transformação dela em elemento de uma controvérsia, nos permite dialogar com pontos importantes da vida cotidiana como segurança alimentar e nutricional, mas também dar visibilidade a diferentes pontos de vista que podem juntos gerar transformação.

## **1.2 Rede de atores em políticas públicas**

As práticas sociais não acontecem de forma isolada, mas são articuladas em redes organizadas nas diversas áreas da vida social. A ação não se limita a universos particulares, ela necessita do outro para acontecer e é importante compreender que a história do sujeito é a história de suas identificações. Mais do que um fluxo linear e coerente de ideias e ações, as práticas sociais constituem-se a partir de controvérsias que colocam em choque e em discussão interesses, significados e relações entre diferentes atores.

A controvérsia consiste em apreender e localizar todos esses movimentos de discordâncias, de diversidades de pensamentos, pois nada é definitivo, objetos técnicos, enunciados, ora corroboram para a ação, ora caem em desuso. Um bom começo é partir da afirmação de Latour (2016, p. 152) de que “os fatos indiscutíveis sempre são discutíveis, ao menos em princípio, e as demonstrações evidentes jamais o são, ao menos no começo”.

De acordo com Callon, Lascoumes e Barthe (2009), as controvérsias são disputas, modos de exploração de possíveis estados do mundo quando esses estados são desconhecidos, incentivando o enriquecimento e a transformação dos projetos e das participações iniciais, permitindo que novos conhecimentos sejam adquiridos e compartilhados. Ainda de acordo com os autores, no decorrer das controvérsias, conexões inesperadas são estabelecidas entre o que deveria ter sido um simples projeto técnico e uma pluralidade de apostas que são tudo menos técnicas.

As controvérsias envolvem atores humanos e não humanos que não são iguais e nem atuam da mesma forma, mas que se situam em uma rede, que podem discordar e que levam diferentes visões e realidades a serem questionadas e discutidas (Venturini, 2010a).

Importante ressaltar que, se quisermos cartografar uma controvérsia, a distribuição de papéis e competências deve ser deixada em aberto. Para Latour (2016), ao reconstituir os arranjos práticos das diferentes partes que participam da controvérsia, deve-se aprender a descrever as associações de conveniência, de coexistência, de oposição e de exclusão cujas condições de existência vão pouco a pouco se tornando explícitas no transcurso das provas engendradas pelas disputas.

Para estudar as controvérsias é preciso identificar os atores, seus interesses e identidades no momento em que eles entram e estão em cena (Daroit, 2007). Nesse sentido, surgem então os espaços públicos organizados para a concretização de debates. Segundo Callon e Rip (1996), os espaços públicos podem ser identificados como fóruns híbridos que são arenas de constituição de normas sociotécnicas, sendo essas normas as que descrevem algo que afeta humanos e também não humanos, ou seja, atores sociais e artefatos técnicos.

Falar em fóruns híbridos é pensar ainda na pluralidade de atores envolvidos constituindo redes de atores que moldam as controvérsias. As controvérsias (vagamemente definidas como situações em que os atores discordam) constituem os melhores cenários para se observar a construção da vida social (Venturini, 2010b). Os atores estão sempre mapeando o “contexto social” em que estão inseridos e por isso é possível gerar informações de análise, dando-se conta das semelhanças coletivas.

Os fóruns têm uma dinâmica e, de acordo com Callon, Lascoumes e Barthe (2009), a produção desses pressupõe a combinação de três forças: a primeira permite que os grupos sejam formados e as associações se desenvolvam, existam e se mantenham; a segunda fornece aos grupos os meios para ver e entender um ao outro, cada grupo descobrindo que eles são afetados pelos outros; a terceira é o Estado, o que torna possível o desdobramento das duas outras forças e permite que grupos discutam quem e o que o coletivo deve incluir.

Os fóruns híbridos podem ser examinados a partir de sua dialogicidade e essas arenas de constituição de normas sociotécnicas são exigentes de procedimentos que viabilizem suas capacidades relacionais enquanto ações. Tanto podem ser compreendidos como espaços políticos aberto à participação de atores heterogêneos afeitos a um problema público, quanto espaços institucionalizados cuja função seja colocar em relação os atores, como nos casos dos conselhos, conferências, comitês de políticas públicas. Neste último sentido, os fóruns híbridos correspondem às interfaces socioestatais como espaços de ação pública de onde podem resultar políticas públicas, sendo estas entendidas como instrumentos para o enfrentamento de problemas públicos e como agentes de transformação social (Cruz, 2020).

Uma vez que os atores são múltiplos e heterogêneos, a ação pública não segue uma lógica de hierarquização das políticas públicas no sentido *top-down*. Pelo contrário, ressalta que o

Estado não é um ator exclusivo nas dinâmicas de realização das políticas públicas. Ela engloba a atuação de um conjunto de atores estatais e não estatais em espaços coletivos de atuação a fim de resolver problemas públicos. Para Lascoumes e Le Galès (2012), o problema só se torna público quando os atores mobilizados conseguem inscrevê-lo no espaço público, quando o tornam objeto de atenção, de controvérsias nas quais as posições se confrontam para caracterizar seus componentes, amplitudes e causas.

As dinâmicas de ação pública concernem à (re)produção de regras coletivas de discussão e de ação, referindo-se aos engajamentos coletivos no âmbito de um projeto, um “programa de ação” ou de uma política (Gaudin; Pereira, 2005). A ação pública se caracteriza pela criação dos espaços intermediários que têm como base a negociação e a parceria, uma partilha renovada de poderes institucionais que preconiza um novo agir político. Neste sentido, a ação pública acontece pela conexão entre os atores que constroem e negociam normas, representações, processos e resultados em uma rede. Devido a isso, mais do que traçar as conexões de uma rede, é preciso descrevê-las, caracterizá-las qualitativamente nos embates políticos de constituição dos instrumentos.

Cabe dizer que cada dispositivo de ação pública é também um instrumento tomado por escolhas técnicas e estratégicas, e a escolha por cada instrumento revela as lógicas dos atores e diferentes interesses presentes numa arena pública. Conforme Lascoumes e Le Galès (2012), cada instrumento é uma forma condensada de conhecer o poder social e as formas de exercê-lo. Os instrumentos não são neutros e suas escolhas não são puramente técnicas, mas políticas. Nesse sentido, normas e leis são tipos específicos de instrumentos de ação pública, portadoras de significados e carregadas de interesses. As normas exprimem as características das relações de força entre os atores e possuem simultaneamente uma racionalidade democrática e uma racionalidade técnica e científica e produzem efeitos específicos dados os seus processos de negociação (Cruz; Daroit, 2017).

Os instrumentos são construídos em redes heterogêneas de atores humanos e não humanos e dentro dessas redes, os atores não são a fonte da ação, mas sim o alvo de um conjunto de entidades que forjam conexões, fazendo-os agir, tornando-os atores. Segundo Latour (2012), o “ator” na expressão hifenizada “ator-rede”, não é a fonte de um ato e sim o alvo móvel de um amplo conjunto de entidades que enxameiam em sua direção. Um ator-rede consiste naquilo que é induzido a agir por uma vasta rede de mediadores que entram e saem. Para Fenwick e Edwards (2011), a centralidade da TAR está em descrever o que os atores fazem, não o que são ou significam. Segundo Oliveira e Daroit (2020), isto cria um contínuo movimento de (re)construção, abrindo possibilidades de transformação social enquanto a ação é realizada coletivamente. Mais do que o mapeamento e compreensão dos atores, o fundamental é compreender as relações que definem os atores-rede, suas ações e seus deslocamentos.



Nos fóruns híbridos e fóruns não híbridos<sup>1</sup> há infinitas possibilidades de observar os atores em ação e as controvérsias que engendram e, neste artigo, busca-se olhar para esses movimentos e cartografar a rede de atores do PNAE nos espaços onde as práticas sociais acontecem e onde atores se associam.

## **2. METODOLOGIA**

A fim de observar e descrever as transformações na rede de atores do PNAE, utilizou-se da cartografia das controvérsias para explorar e visualizar atores. A cartografia das controvérsias como método de pesquisa permite a abertura a diversas perspectivas e utilização de abordagens multimétodos. Sobre o estudo das controvérsias e sua descrição pela cartografia, Bruno Latour afirma: “é só olhar as controvérsias e dizer o que você vê” (Venturini, 2010a, p. 2). Inicialmente não exige nenhum tipo de protocolo metodológico, mas este “só” implica em pelo menos três consequências: 1) não requer um método específico de coleta e análise de dados, convida estudiosos a usar todas as ferramentas de observação a mão, permanecendo o mais aberto possível a novas interpretações; 2) as perspectivas dos pesquisadores não são neutras e por isso é importante a multiplicidade de pontos de observação; quanto mais numerosas forem as perspectivas, mais objetivas e imparciais serão as observações; e 3) aprender com o ponto de vista dos atores como observar suas existências coletivas, sem negligenciar seus pontos de vista, pois participantes de um fenômeno social podem ser tão informados quanto os pesquisadores externos. Estes três pontos nortearam a postura epistemológica para a coleta e análise de dados realizadas neste estudo.

Observação e descrição ocorrem sempre em conjunto, mas é importante relatar que a observação não é limitada a afirmações, ações e relações, mas deve ser estendida ao significado que os atores atribuem a ela. O objetivo da controvérsia como categoria de análise não é encerrá-la, mas mostrar novas possibilidades de discussão e de pontos de vista. A controvérsia permite que o “social” seja observado em sua forma mais dinâmica, quando as associações estão sendo formadas (ou desfeitas). Importante observar que a controvérsia observada neste estudo, surgida a partir do Decreto nº 9.759/2019, refere-se à ação pública, em seus elementos ligados ao funcionamento do arcabouço institucional que sustenta o PNAE, aos atores envolvidos e sua capacidade de influenciar as decisões sobre o Programa, as representações que são expressas nas interações entre os atores, aos processos que explicitam as interações entre os atores e os resultados sentidos em termos de organização e transformação da rede. Estes elementos serviram de guias para a análise dos documentos e entrevistas utilizadas neste artigo e compuseram a descrição qualitativa das relações entre os atores na rede.

---

<sup>1</sup>Nos fóruns não híbridos analisados no estudo, todos os atores são do governo.

Neste estudo, utilizar a cartografia das controvérsias para descrição das transformações nas associações da rede de atores do PNAE significa utilizar ferramentas disponíveis para investigar a mobilização desses atores antes e após o Decreto nº 9.759/2019 e descrever os movimentos em curso. Para tanto, foram utilizados documentos referentes ao PNAE e sua rede, especialmente, normas sociotécnicas (resoluções, recomendações, decisões, deliberações) e normas constitucionais. Entre as legislações consultadas encontram-se as Resoluções do FNDE, as Resoluções do GGPA, o Decreto nº 9.759/2019, a Lei nº 11.947/2009, Acórdão nº 1.309/2018-TCU-Plenário (ANEXO I), entre outras legislações de assuntos correspondentes. Foram também realizadas entrevistas individuais com gestores públicos e representantes da sociedade civil. Os gestores públicos foram selecionados de acordo com a composição do Comitê Gestor e os representantes das associações de agricultura familiar pela sua participação no Grupo Consultivo. O agricultor familiar estava visitando uma das instituições entrevistadas e quis contribuir com a pesquisa. Os roteiros de entrevista versam sobre os elementos da ação pública em suas relações na rede, a fim de mapear suas conexões e ações. Ao todo foram realizadas 13 entrevistas e os representantes<sup>2</sup> das entidades entrevistadas englobam: três representantes do FNDE; um representante do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa); um representante do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS); um representante do Ministério da Economia (ME); um representante da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes); um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Contraf); um representante da Diretoria de Alimentação Escolar do DF (DIAE); um representante da Supervisão Administrativa da Escola Parque 210/211; um representante da CAE; e um agricultor familiar (participante da CAE). As entrevistas individuais foram conduzidas na cidade de Brasília, no período de abril a novembro de 2019, gravadas e transcritas.

Com base nos documentos e entrevistas que permitiram a identificação dos atores e suas relações, foram desenhadas as redes de atores relacionadas ao PNAE em 2018 e 2019, tomando como o ponto de inflexão o Decreto nº 9.759/2019. O software utilizado foi o Kumu.io, que possui funcionalidades muito semelhantes aos demais softwares livres para desenho de redes. Sua escolha baseou-se na sua disponibilidade, gratuidade e facilidade de uso. Importante ressaltar que na Teoria Ator-Rede, tanto atores humanos quanto não humanos compõem a rede, pois são igualmente importantes para o desenvolvimento da ação. Portanto, as redes desenhadas abrangem tanto atores coletivos, tais quais comitês, grupos, cooperativas/associações e organizações, como também atores individuais humanos – no caso em questão, agricultores e, ainda, atores individuais não humanos, como decretos e resoluções.

---

<sup>2</sup>Foram omitidos os nomes e os cargos dos entrevistados para fins de anonimidade.

## **2.1 Mapeamento da rede de atores do PNAE**

No âmbito federal, o arcabouço institucional do PNAE era composto por atores que se constituíam como interfaces socioestatais importantes para a deliberação e gestão do Programa, especialmente em sua relação com a agricultura familiar e a alimentação escolar. Antes do Decreto nº 9.759/2019, a rede federal era composta por um Grupo Consultivo, pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) e pelo Comitê Gestor do Programa. Essas interfaces caracterizavam-se pela existência de representantes do governo, mas também de associações da sociedade civil, especialmente dos agricultores familiares. O FNDE também compunha o arcabouço institucional, dado que era o responsável pelos recursos da aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar.

No entanto, o Decreto nº 9.759/2019 extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. No âmbito da rede do PNAE, isso significou a inviabilização do Consea e da Caisan, além dos conselhos municipais, os CAE. As mobilizações da sociedade civil que gestaram a Constituição de 1988 levaram à produção de interfaces socioestatais como forma de garantir a participação social nas políticas públicas. Para além das interfaces socioestatais constitucionalmente garantidas, Dagnino e Tatagiba (2010) defendem que o projeto participativo se impôs como um princípio na sociedade brasileira. Isto pôde ser verificado pela criação de conselhos e conferências tematicamente diversas em todos os entes federativos, não ficando estas interfaces restritas às constitucionalmente definidas ou ao âmbito federal. Esta pluralidade de interfaces, para Cruz e Daroit (2017), faz com que tais espaços possam escapar às fronteiras da setorialidade e possam ter traços estimulantes de construções democráticas articuladoras de sentidos técnicos e políticos, de materializações de valores em normas sociotécnicas e de nexos transversais entre atores vinculados à administração pública e aos movimentos sociais. Neste sentido, entende-se que a extinção de inúmeras interfaces socioestatais pelo Decreto nº 9.759/2019 levou à desmobilização dos espaços de debate e reduziu as dinâmicas intersetoriais e o acesso da sociedade civil às decisões sobre políticas públicas.

Partindo da legislação do PNAE, começou-se então a mapear a rede de atores do Programa de acordo com os instrumentos normativos vigentes. Com o estudo de campo identificou-se que a rede já havia se modificado e muitos atores perderam sua figuração, mas continuavam sendo modificados por ela, de alguma forma ainda produzindo efeitos na rede.

Em anos anteriores a 2019, a rede estava organizada de modo que havia uma distribuição mais equitativa entre o número de conexões dos atores, especialmente de grupos maiores com a participação da sociedade civil, como Grupo Consultivo e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). O Grupo Consultivo e o Comitê Gestor do art. 14º do PNAE foram instituídos por meio da Portaria CD/FNDE nº 450, de 27 de outubro de 2010. Já o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) foi instituído pelo Decreto

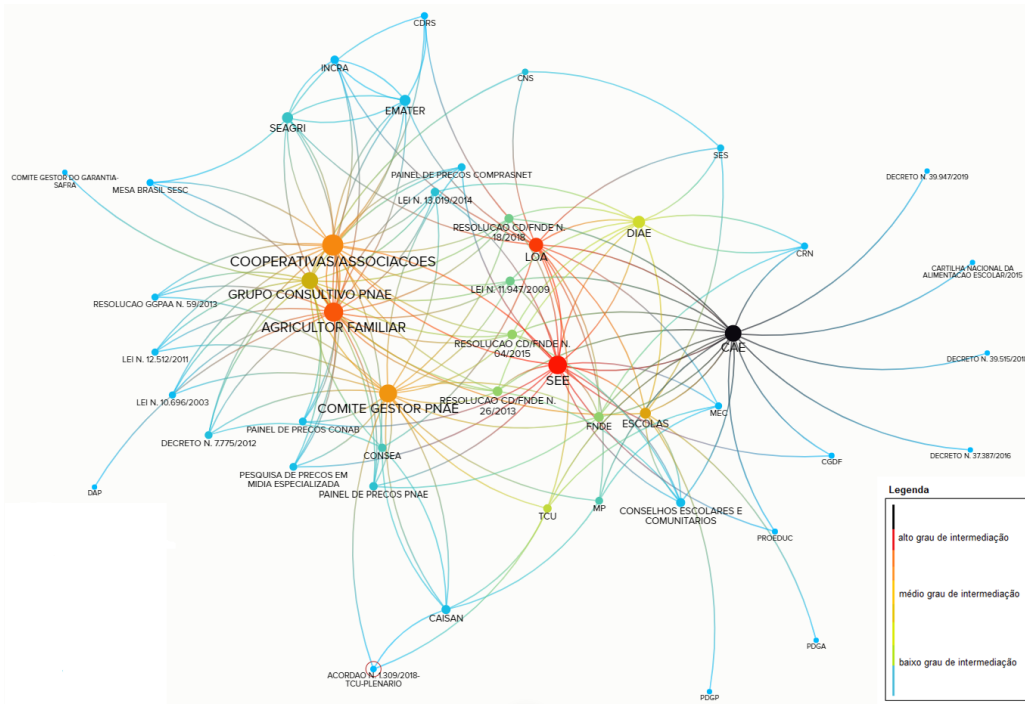
nº 807/93, e sempre exerceu um importante papel como órgão consultivo, dando espaço para que diferentes atores da sociedade civil, pudessem dialogar e contribuir com o tema.

As decisões sobre o PNAE eram tomadas por um Comitê Gestor, com participação de representantes de diversos órgãos da administração pública, incluindo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Economia (ME), a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Contraf), a Diretoria de Alimentação Escolar do DF (DIAE), o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

Embora composto principalmente por órgãos governamentais, o Comitê Gestor era subsidiado pelos debates do Grupo Consultivo, este, sim, com forte presença da sociedade civil. Na composição do Grupo Consultivo constavam aproximadamente quatorze organizações de representação de temas como agricultura familiar, nutrição alimentar, assistência social e educacional, gestão educacional, reforma agrária, incluindo a participação do próprio Consea.

A rede (Figura 1) foi desenhada com base nas entrevistas e nos documentos disponibilizados de modo a mostrar os atores e conexões existentes no período anterior ao decreto de 2019. Os tamanhos dos círculos indicam o número de conexões que um elemento possui, quanto maior o círculo, mais conexões aquele ator apresenta. Em relação às cores, a escala estabelece a centralidade nas relações, medindo quantas vezes um elemento está no caminho mais curto entre dois outros elementos. Em geral, elementos com alta intensidade de relações têm maior controle sobre o fluxo de informações e atuam como pontes principais na rede (mediadores).

Figura 1 – Rede de Atores do PNAE em 2018



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos documentos e entrevistas da pesquisa, por meio do software Kumu.io<sup>3</sup>.

O cenário apresentado demonstra a quantidade de ligações entre os atores e é possível observar que os círculos com maiores conexões trazem uma boa representação do que antes era possível verificar junto ao Programa, uma pluralidade de atores, em diferentes áreas, onde os atores coletivos, como o Comitê Gestor do PNAE, o Grupo Consultivo do PNAE, CAE e as cooperativas/associações de agricultores familiares têm muita relevância.

O ator com maior número de conexões são as cooperativas e associações (26), tratadas como um único ator pela semelhança na estrutura e no modelo de membros associados, seguidos dos agricultores familiares tomados como indivíduos pelas suas menções nos documentos analisados (23), Secretaria de Educação (22), Comitê Gestor PNAE (21), Grupo Consultivo (19) e Conselho de Alimentação Escolar (19), seguidos pelos demais atores em números menores. Neste desenho, os atores coletivos desempenham um papel importante nas decisões e na orientação aos gestores, são eles que aparecem com maior proeminência nas conexões. Esta importância dos atores coletivos demonstrada no desenho da rede foi reforçada pelas entrevistas, por exemplo, pelo representante da Contag que perdeu representação e disse que: “os membros passaram a se sentir à margem das discussões”, ou o representante da Contraf, que declarou que: “o Consea, tinha papel fundamental de diálogo com as frentes parlamentares e com várias pautas no Congresso Nacional e isso ficou perdido”. Essas questões corroboram para a afirmação anterior da importância dos atores coletivos na rede.

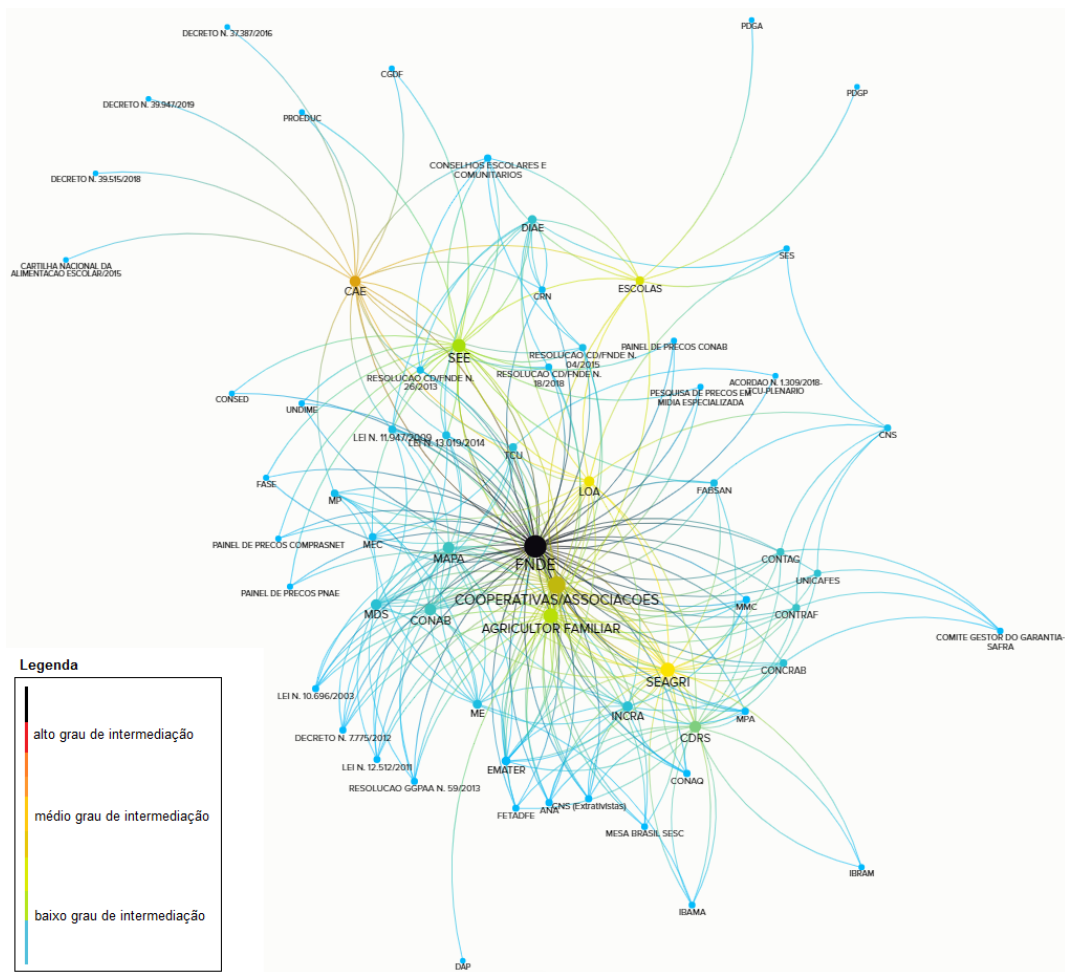
<sup>3</sup>Para desenhar a rede o auxílio veio da plataforma Kumu (<https://www.kumu.io/mnpavan/plataforma>).

Cabe ressaltar quanto ao Grupo Consultivo, embora o quinto no número de conexões, a partir da análise dos documentos e entrevistas, é possível afirmar que ele representa uma grande força dentro deste contexto. Verificou-se que isto acontecia, pois o Grupo Consultivo tinha o Consea entre seus membros e também exercia uma forte representatividade junto ao governo e à sociedade civil, ou seja, o Grupo Consultivo, por meio da participação importante do Consea, reforçava sua participação nos processos decisórios e articulação do PNAE. Segundo o representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Contraf) entrevistado, já havia dificuldade de diálogo com o governo na gestão federal anterior a 2019, mas a existência do Consea possibilitava esse acesso: “A instituição tinha um papel fundamental de diálogo com as frentes parlamentares, inclusive, de discutir o redirecionamento de emendas para compor o orçamento destinado aos programas da agricultura familiar.” Ainda segundo esse representante, com a inviabilização do Consea perde-se o espaço de defesa das políticas, incluindo a capacidade de diálogo com os estados.

Devido à extinção dos colegiados, surge então uma nova configuração na rede de atores do PNAE. Com o Decreto nº 9.759/2019, o Comitê Gestor e o Grupo Consultivo têm suas atividades suspensas e o Consea e a Caisan também têm seu funcionamento interrompido. Na nova organização da gestão pública há um realinhamento de definições para os programas e redução da participação da sociedade civil nas discussões.

É importante observar que, diferentemente do modelo de 2018 em que o grau de mediação é compartilhado por diferentes esferas, no modelo de 2019 perde-se a dinâmica da escala de mediação, tendo agora o FNDE com alto grau de mediação e a maior parte das demais instituições com baixo grau de mediações, demonstrando quem tem o controle sobre o fluxo de informações e de decisões na rede (Figura 2).

Figura 2 – Rede de atores do PNAE em 2019



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos documentos e entrevistas da pesquisa, por meio do software Kumu.io.

No modelo posterior ao Decreto nº 9.759/2019, o ator com maior número de conexões é o FNDE (60), seguido das cooperativas e associações (42), agricultores familiares (33), Secretaria de Agricultura (31) e Secretaria de Educação (28), seguidos pelos demais atores em números com quantidades também expressivas de associações. Neste desenho, não há mais a configuração dos atores coletivos e os atores passam a agir individualmente, aumentando o número de atores em relação ao modelo de 2018. Isto explica o maior número de conexões expressas no desenho da rede. Os entrevistados compartilham do entendimento que o maior número de conexões não significa maior dialogicidade ou capacidade de deliberação coletiva, justamente por estarem agindo individualmente e, por não contarem com fórum para suas deliberações, perdendo força de ação.

Na nova configuração, os instrumentos normativos continuam existindo, os atores dos grupos desmembrados permanecem na rede perdendo a figuração, ou seja, tornando-se intermediários<sup>4</sup> e agindo de ofício (burocraticamente) para demandas específicas. Há uma

<sup>4</sup>Na Teoria Ator-Rede, “um intermediário consiste naquilo que transporta significado ou força sem transformá-los” (Latour, 2012, p. 65), ou seja, os intermediários não têm a capacidade de promover mudanças ou mesmo de fazer valer seus interesses de forma efetiva.

centralização da rede, especialmente pela representação do FNDE que anteriormente era membro do Comitê Gestor e agora ganha destaque na configuração da rede por ser o órgão responsável pelo PNAE, avocando as decisões pertinentes e agindo como centralizador das demandas pertinentes ao Programa, incumbindo-lhe dar os devidos trâmites. Pode-se dizer que com a extinção do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo há uma super-representação do Executivo Federal no novo modelo.

Durante a entrevista com o representante do FNDE, ele informou que, com a ausência da sociedade civil, as discussões tornaram-se essencialmente internas e que isso era incompatível com os objetivos historicamente perseguidos pelo FNDE que buscavam maior proximidade com os agricultores familiares e tentavam identificar quais as dificuldades encontradas por eles para comercializar sua produção, para que talvez a instituição – FNDE – pudesse intermediar ou pelo menos reduzir as dificuldades relatadas.

Essa mudança de dinâmica dos processos representativos foi também percebida pelos usuários da política e levou à preocupação do setor representativo dos agricultores familiares. De acordo com o entrevistado da Contag, “as proposições do setor sempre foram ouvidas, embora nem sempre atendidas, mas esses espaços de discussão sempre foram muito importantes para as minorias representadas.” Há muitos avanços que a política pode fazer, mas sem ouvir o setor (na configuração pós-Decreto nº 9.759/2019) as decisões acabam por ficar prejudicadas.

O desenho da rede de atores das cooperativas e associações é um exemplo da nova forma de configuração pós-Decreto nº 9.759/2019. Com a atuação individualizada tem-se um aumento considerável da quantidade de atores, em torno de 60% em relação ao modelo anterior, mas com baixo grau de representação.

Com o mapeamento da rede antes e após o Decreto nº 9.759/2019, percebe-se uma reorganização política, com maior centralização das decisões do PNAE e, conseqüentemente, menor participação social. O impacto dessas decisões que envolvem o agricultor familiar, reflete diretamente nas camadas menos favorecidas da sociedade. A decisão de investir menos na compra de alimentos da agricultura familiar, ou de reduzir o preço de referência para a compra, não considera todo o impacto da cadeia de comercialização e, baseado apenas em critérios de reduzir custos, desconsidera questões sociais importantes.

Segundo o entrevistado da Unicafe, essa redução é equivocada, pois “o custo logístico é muito pequeno, já que a mão de obra de produção e a distribuição são rápidas, além de ser um alimento saudável e contribuir para a geração de renda.” De acordo com o representante dos agricultores, não é somente uma questão de economia de recurso, mas existe um risco inerente ao processo também, se houver chuva fora de época aparecem os problemas de falta de mercadoria e sazonalidade de preço.

A mudança na rede de atores de um programa como o PNAE mostra como estes atores humanos e não humanos se constituem dentro dessas associações e onde interesses são



mobilizados. Dessa forma, é possível observar o movimento, as concatenações, como esses atores se mobilizam na construção do “social”.

Em 2020, após a realização da análise documental e das entrevistas, a pandemia do Coronavírus (Sars-Cov-2), gerou novas transformações nos espaços de debate. Neste sentido, as análises realizadas por outros pesquisadores e as dificuldades observadas no período, indicam a importância da participação na construção de redes que fortaleçam as políticas públicas. Alguns setores da economia passaram por grandes dificuldades e mudanças, e com a falta de vacinação em massa e retomada comercial, os problemas continuaram. O distanciamento social, a necessidade de medidas sanitárias mais rigorosas, o desemprego, o aumento dos preços de alimentos, a redução das compras institucionais verificadas pela Companhia Nacional de Abastecimento, a redução da renda dos trabalhadores, os problemas logísticos, todos esses fatores são algumas das complicações que impactaram diretamente a vida de milhões de brasileiros, especialmente no meio rural.

Em relação à garantia do direito humano à alimentação escolar, implementado pelo PNAE, houve um risco de descumprimento desse desafio em função da necessidade de suspensão de aulas presenciais e fechamento de escolas. Com a rápida disseminação do coronavírus no Brasil, foi realizada uma alteração na legislação do PNAE com a publicação da Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que autorizava em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa às famílias dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

De acordo com Schneider *et al.* (2020), além do apoio governamental, verifica-se igualmente a necessidade de fortalecimento das capacidades organizativas, por meio de cooperativas, centrais de associações produtivas e redes de comercialização da agricultura familiar. Sem esse apoio e suporte, os efeitos gerados pela pandemia podem implicar a incapacidade reprodutiva das famílias rurais e, no médio e longo prazos, o desalento e o abandono do meio rural através da migração para as cidades.

Neste sentido, percebe-se que esse modelo de redes com atuação menos coletivizada, impede os processos deliberativos e dificulta a mobilização dos atores para a construção de políticas públicas, sendo intensificado em situações de excepcionalidade que comprometem a atuação do poder público – como a pandemia, o que reforça a necessidade de espaços de discussão que contribuam não apenas para acionar essas capacidades organizativas frente ao Estado, mas também para o compartilhamento de dificuldades e ideias que possam contribuir para a sobrevivência econômica e social dos setores impactados.

Ainda, observa-se uma tendência de deslocamento dos espaços de debate tanto para as redes de movimentos sociais nacionais e como também intervenção para os governos municipais, com a realização de audiências e fóruns populares, como o Fórum Brasileiro de Soberania e

Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN, 2020) como forma de promover enfrentamentos à situação pós-Decreto nº 9.759/2019 e à pandemia. Assim, a rede do PNAE pode ter passado por uma nova reconfiguração, como resultado do Decreto nº 9.759/2019 em confluência com o contexto de pandemia.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As ações públicas só podem ser entendidas efetivamente a partir da análise da rede e do seu contexto social, pois não são neutras, representam interesses e atores mobilizados. Os atores se transformam dentro das práticas, por isso cada vez mais a importância dos espaços deliberativos para se observar a construção da vida social.

O Decreto nº 9.759/2019 pode ser compreendido como um ator que entra na rede do PNAE, induzindo a atuação de outros atores, causando transformações, mudando a configuração da própria rede. As transformações na rede de atores do PNAE a partir do Decreto nº 9759/2019 demonstram a suspensão de grupos deliberativos, de grupos consultivos e de instituições de grande representatividade como o Consea, restringindo o processo decisório do Programa, retendo a possibilidade de discussão sobre o assunto e, portanto, da controvérsia como construtora de espaços democráticos.

Após o Decreto, há uma dificuldade dos atores não governamentais em expor suas necessidades e levar suas demandas. Os trâmites se tornaram mais burocráticos, pois as demandas são individualizadas e o tempo de resposta também é ampliado. Com a extinção dos grupos, o órgão responsável pela política, o FNDE, ganhou mais força e ampliou suas atividades, sendo responsável por responder ou encaminhar a maior parte das demandas. De acordo com representantes da própria instituição, com a orientação anterior na gestão pública, a discussão sobre merenda escolar e agricultura familiar perdeu força e perdeu o acesso a uma parte importante da sociedade civil que tinha participação no Consea, que trazia suas demandas e orientava os gestores para decisões importantes e mais direcionadas para as necessidades desse público.

As políticas e programas públicos dependem de mudanças, muitas vezes incrementais, que atendam às necessidades do público ou à ampliação das demandas sociais, sendo, portanto, objetos contínuos de debate e ações públicas. Com o desmonte de arranjos institucionais que contribuíam para uma governança democrática, esses espaços foram prejudicados.

Um desenvolvimento mais inclusivo e democrático inclui atuar sobre setores de grande relevância para o contexto no qual o país está inserido. Pensar em políticas públicas para setores como agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional é pensar na necessidade de atuação conjunta entre Estado e sociedade para o desenvolvimento rural e redução da pobreza no campo, bem como o incentivo à educação e à alimentação de qualidade.

Esse estudo traz uma contribuição à análise de trajetória e impactos do desmonte dos espaços de debate e de participação social, o que inviabiliza a ação pública. Uma oportunidade de

aprender e repensar a importância das instâncias participativas e democráticas na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A limitação ou dissolução das redes e de seus fóruns híbridos inviabiliza o exercício democrático pautado na construção de políticas mais afeitas aos problemas e soluções públicas.

Como observado na pandemia do coronavírus (Sars-Cov-2), a depender do contexto vivenciado, esses processos de ação pública tornam-se ainda mais necessários, visto que constituem importantes formas de transformação social e ampliação da capacidade de diálogo com o Estado, especialmente na formulação de políticas públicas mais inclusivas e democráticas, fundamentais em um contexto de grande fragilidade em camadas menos favorecidas. No pós-pandemia, a rede do PNAE continuou desarticulada, com dificuldades de discussão em espaços abertos.

Com a mudança de governo em 2023, a revogação do Decreto 9.759/2023 e a retomada do Consea, o projeto político eleito no poder executivo federal aponta para uma renovada atenção das dinâmicas participativas e transversais. Entretanto, novos desafios insurgem dados os impactos da interrupção de processos robustos de governança durante quatro anos e, mais uma vez, o PNAE merecerá a atenção de pesquisas quanto ao processo de reconfiguração de suas redes de atores.

Destaca-se a necessidade de se pensar nas ações públicas como possibilidades de engajamentos coletivos capazes, inclusive, de questionar o próprio modelo de desenvolvimento que está sendo seguido e é condicionante na priorização de investimentos e outros modos de ação do Estado.

## REFERÊNCIAS

ALTAFIN, I. Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar. **ENFOC**, 2007. Disponível em: <<http://www.enfoc.org.br/system/arquivos/documentos/70/f1282reflexoes-sobre-o-conceito-de-agricultura-familiar---iara-alfin---2007.pdf>>. Acesso em: 14 maio. 2021.

BEZERRA, C.D.P.; ALMEIDA, D.R.D.; LAVALLE, A.G.; DOWBOR, M. Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no Governo Bolsonaro, 2024. **Dados**, v. 67, n. 4, ano 2024, p.1-49. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/sP75X9zY3PFxKVH9LYV7b9B/>>. Acesso em 13 de março de 2024.

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. 2019. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Lei n.11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 set. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm)>. Acesso em: 14 maio. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015** - Brasília, DF: CAISAN, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas** - Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012.

CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. **Acting in an uncertain world**. An essay on technical democracy. MIT ed., Cambridge, 2009.

CALLON, M.; RIP, A. Humanos, no humanos: moral de uma coexistência. In: THEYS, Jacques; KALAORA, Bernard (org). **La tierra ultrajada: los expertos son formales**. Fondo de Cultura Economica. Ciudad de Mexico, 1996, p. 111-123.

CRUZ, F. N. B. **Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e Transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático**. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24308/3/2017\\_FernandaNatashaBravoCruz.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24308/3/2017_FernandaNatashaBravoCruz.pdf)>. Acesso: 07 maio. 2021.

CRUZ, F. N. B. **Desenvolvimento democrático em tempos incertos: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa**. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/63/242/939>>. Acesso: 07 maio. 2021.

CRUZ, F. N. B.; DAROIT, D. Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. **GIGAPP Estudos Working Papers**, 2017, n. 67, p. 231-254. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/319435302\\_Das\\_vias\\_para\\_o\\_desenvolvimento\\_democratico\\_regimentos\\_internos\\_de\\_conselhos\\_de\\_politicas\\_publicas\\_como\\_instrumentos\\_de\\_acao\\_publica\\_transversal\\_e\\_participativa](https://www.researchgate.net/publication/319435302_Das_vias_para_o_desenvolvimento_democratico_regimentos_internos_de_conselhos_de_politicas_publicas_como_instrumentos_de_acao_publica_transversal_e_participativa)>. Acesso em: 07 maio. 2021.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 17, n. 2, p. 167-185, 2010.

DAROIT, D. **A controvérsia da soja transgênica no Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2003**. Rio Grande do Sul, 2007. Tese (Doutorado em Administração). Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17084/000710231.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 07 maio. 2021

DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. (2020). **Audiência popular amplia denúncia sobre ausência de alimentos saudáveis na Alimentação Escolar**. 2020. Disponível em: <<https://fbssan.org.br/2020/11/audiencia-popular-amplia-denuncia-sobre-ausencia-de-alimentos-saudaveis-na-alimentacao-escolar/>> Acesso em: 07 maio. 2021

FENWICK, Tara; EDWARDS, Richard. Introduction: reclaiming and renewing actor network theory for educational research. **Educational Philosophy and Theory**, n. 43(S1), p. 1-14, 2011.

GAUDIN, J. P.; PEREIRA, M. de L. D. As políticas públicas locais e os processos de “hibridação” no Brasil e na França. **Papers** [...]. In: 29º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/ MG, 2005. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt01-17/3630-gaudin-pereira-as-politicas/file>>. Acesso em: 14 mai. 2021.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **RESR - Rev. Econ. Sociol. Rural**, Piracicaba-SP, 2015, v. 52, supl.1, p.S125-S146. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/resr/a/rVgHTgTzPC9WDSndRqMPtmf/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02 maio. 2021.

LASCOURMES, P. ; LE GALES, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora da Ufal, 2012.

LATOURET, B. **Cogitamus: seis cartas sobre humanidades científicas**. São Paulo: Editora 34, Edição 1ª, 2016.

LATOURET, B. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.

OLIVEIRA, Breyner R.; DAROIT, DORIANA. Public policy networks and the implementation of the Bolsa-Família Program: an analysis based on the monitoring of school attendance. **Education Policy Analysis Archives**, v. 28, n. 120, 2020.


ONU – Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral da ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (217 [III] A). Paris, 1948.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A.; LEONARDI, A.; MARINHO, de M. Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação. Impactos da Pandemia. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 100, set.-dez. 2020. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/ea/a/kQdC7V3Fxm8WXzvmY5rR3SP/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 14 maio. 2021.

VENTURINI, T. Building on faults: how to represent controversies with digital methods. *Public Understanding of Science*, **SAGE Publications**, 2010b, v. 21, n. 7, p. 798-812, 2010b. Disponível em: <[http://www.tommasoventurini.it/wp/wp-content/uploads/2011/08/TV\\_BuildingOnFaults\\_FullText.pdf](http://www.tommasoventurini.it/wp/wp-content/uploads/2011/08/TV_BuildingOnFaults_FullText.pdf)>. Acesso em: 01 maio. 2021.


VENTURINI, T. Diving in Magma. *Public understanding of science*, **SAGE Publications**, v. 19, n. 3, p. 258-273, 2010a. Disponível em: <<http://www.tommasoventurini.it/wp/wp-content/uploads/2011/08/DivingInMagma.pdf>>. Acesso em: 01 maio. 2021.

**Priscila de Oliveira Rodrigues**

 <https://orcid.org/0000-0002-5922-3693>


Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional e Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UNB). Especialização em Formação Docente em Administração pela Universidade Católica de Brasília (PROFORM/UCB).  
priscilarodrigues.adm@gmail.com

**Doriana Daroit**

 <https://orcid.org/0000-0001-9828-7764>

Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com estágio doutoral em Organisation industrielle et système de production na Université Pierre Mendès, France. Mestre em Administração pela UFRGS. Professora-adjunta na Universidade de Brasília (UnB).  
doriana.daroit@gmail.com

**Fernanda Natasha Bravo Cruz**

 <https://orcid.org/0000-0002-0614-203X>

Doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora-adjunta de Políticas Públicas da UnB.  
fernandanatasha@gmail.com