

# A TRANSIÇÃO PARA SISTEMAS ALIMENTARES SUSTENTÁVEIS E SAUDÁVEIS POR MEIO DE POLÍTICAS ORIENTADAS PARA UMA GESTÃO ESTRATÉGICA DAS PRÁTICAS SOCIAIS

Paulo Niederle<sup>1</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-7566-5467>

Valdemar João Wesz Junior<sup>2</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-8154-7088>

## RESUMO

O artigo discute as possibilidades e os desafios de estruturar políticas alimentares orientadas para uma gestão estratégica das práticas sociais. Com base na experiência acumulada, no estudo de várias políticas brasileiras de desenvolvimento rural, inicialmente analisamos os limites dos programas orientados aos beneficiários e, em seguida, propomos uma reflexão sobre como um foco nas práticas pode favorecer uma visão mais integrada das múltiplas transições em curso nos sistemas alimentares. Finalmente, refletimos sobre os desafios da implementação de tal perspectiva e, em face deles, a importância de considerar as desigualdades e as relações de força que existem no Estado e na sociedade brasileira, o que sugere integrar uma preocupação não apenas com as práticas e os beneficiários, mas também com os resultados das políticas.

Palavras-chave: Práticas sociais. Políticas Públicas. Sistemas Alimentares. Agricultura. Alimentação.

## THE TRANSITION TO SUSTAINABLE AND HEALTHY FOOD SYSTEMS THROUGH POLICIES AIMED AT STRATEGIC MANAGEMENT OF SOCIAL PRACTICES

### ABSTRACT

The article discusses the possibilities and challenges of structuring food policies oriented towards a strategic management of social practices. Based on the experience accumulated in the study of several Brazilian rural development policies, we initially analyze the limits of beneficiary-oriented programs and then propose some ideas on how practice-oriented policies might favor a more integrated view of the multiple transitions in food systems. Finally, we discuss the challenges of implementing such a perspective and, in the face of them, the importance of considering inequality and the power relations that exist in the Brazilian State and society, which suggests a concern not only with practices and beneficiaries, but also with the results of the policies.

Keywords: Social practices. Public Policies. Food Systems. Agriculture. Food.

## LA TRANSICIÓN HACIA SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES Y SALUDABLE A TRAVÉS DE POLÍTICAS ORIENTADAS A LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PRÁCTICAS SOCIALES

### RESUMEN

El artículo discute las posibilidades y desafíos de la estructuración de políticas alimentarias dirigidas a una gestión estratégica de las prácticas sociales. Con base en la experiencia acumulada, en el estudio de varias políticas brasileñas de desarrollo rural, inicialmente analizamos los límites de los programas

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Sociais. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: [pauloniederle@gmail.com](mailto:pauloniederle@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais. Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana e nos Programas de Pós-Graduação de Economia (PPGE) e de Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD). E-mail: [valdemar.junior@unila.edu.br](mailto:valdemar.junior@unila.edu.br).

orientados a los beneficiarios, y luego proponemos una reflexión sobre cómo un enfoque en las prácticas puede favorecer una visión más integrada de las múltiples transiciones en curso en los sistemas alimentarios. Finalmente, reflexionamos sobre los desafíos de implementar tal perspectiva y, a la luz de ellos, la importancia de considerar las desigualdades y relaciones de poder que existen en el Estado y en la sociedad brasileña, lo que sugiere integrar una preocupación no sólo con las prácticas y beneficiarios, sino también con los resultados de las políticas.

Palabras clave: Prácticas sociales. Políticas públicas. Sistemas Alimentarios. Agricultura. Alimentación.

## INTRODUÇÃO

Na primeira década deste século, o Brasil se tornou referência internacional na produção de políticas públicas para a agricultura. Esse reconhecimento foi mais expressivo em áreas como agricultura familiar, segurança alimentar e nutricional e agroecologia, nas quais o país desenvolveu instrumentos inovadores que foram inclusive adaptados em outros países por meio de diferentes formas de difusão internacional (Sabourin; Grisa, 2018; Grisa; Niederle, 2019; Milhorange, 2020, 2021). Desde 2016, contudo, grande parte dessas políticas passou a ser alvo de diferentes formas de desmantelamento (Sabourin *et al.*, 2020; Leite, 2021; Niederle *et al.*, 2022), o que contribuiu sobremaneira para fazer o país retornar ao mapa da fome (Rede Penssan, 2022) e para agravar problemas relacionados à insustentabilidade de sistemas produtivos que estimulam o desmatamento, o monocultivo e o uso indiscriminado de agrotóxicos (Rajão *et al.*, 2020).

Em reação a esse processo de desmantelamento e, ao mesmo tempo, como uma necessidade frente à gravidade da situação de insegurança alimentar<sup>3</sup> provocada pela crise econômica e agravada pela pandemia, movimentos sociais começaram a desenhar novos mecanismos de ação pública (Carvalho *et al.*, 2022). Alguns desses mecanismos envolveram os governos subnacionais (estados e municípios); outros contaram com o apoio de organizações internacionais de financiamento; e há ainda casos em que eles se estruturaram exclusivamente a partir de iniciativas da sociedade civil. Nesse momento, com a efervescência do debate eleitoral e a abertura de uma janela de oportunidade para uma mudança de rumos, esses novos mecanismos e formatos de ação pública têm sido analisados, tendo em vista os aprendizados que eles podem fornecer para a produção de uma nova geração de políticas alimentares (Sartorio *et al.*, 2022).

As análises que foram produzidas até o momento sobre essas iniciativas apontam para a emergência de novos arranjos de práticas alimentares, as quais associam-se a diferentes materialidades e institucionalidades. Um dos casos mais notáveis é o das diferentes plataformas

---

<sup>3</sup> O 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil revela que 125,2 milhões de brasileiros (58,7% da população nacional) convivem com a insegurança alimentar em algum grau – leve, moderado ou grave (fome). Em 2022, 33,1 milhões de pessoas passavam fome e, com esse valor, o país regrediu para um patamar equivalente ao da década de 1990. E, como bem pontua o estudo, a fome é maior no Norte e Nordeste, nas áreas rurais, entre pessoas de raça/cor preta ou parda e em lares chefiados por mulheres e com crianças (Rede Penssan, 2022).

digitais de comercialização, que foram criadas durante a pandemia com vistas a viabilizar a venda e o consumo de alimentos saudáveis (Gazolla; Aquino, 2022, Niederle; Schneider; Cassol, 2021). Além de consolidar novas práticas de processamento, distribuição, venda e pagamento, essas plataformas demandaram a incorporação de novos artefatos técnicos, tais como smartphones e embalagens, e suscitaram a emergência de novas regras e hábitos de consumo (Tonin, 2022). Outros exemplos podem ser encontrados em iniciativas voltadas à conformação de grupos de consumo, sistemas descentralizados de abastecimento, redução do desperdício de alimentos, compra direta na propriedade rural, entrega à domicílio pelos agricultores, entre outras (De La Peña; Zimmermann; Eleuterio, 2020; Preiss *et al.*, 2022; Brandão; Blume, 2021).

Essas práticas alimentares são construídas por uma pluralidade de atores sociais, integrando movimentos sociais rurais e urbanos, agricultores e consumidores, lideranças da sociedade civil e atores estatais situados em diferentes níveis e espaços da burocracia estatal. Por um lado, esses arranjos coletivos intersetoriais reforçam uma lógica de produção de políticas públicas que também foi fortemente desestruturada pelo governo do Presidente Bolsonaro (PL), a partir do momento em que este extinguiu ou paralisou inúmeros espaços públicos que atuavam na construção, gestão, implementação e avaliação das políticas públicas, à exemplo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap), Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), entre outros (Lourenço, Grisa e Schmitt, 2022). Por outro, essas inovações também ratificam um questionamento mais antigo sobre a própria inadequação da lógica setorial que orienta a produção das políticas. Note-se que a intersectorialidade encontrada nos conselhos se constituía geralmente como resultado do diálogo entre diferentes setores (a rigor, uma multisetorialidade). Em virtude dos próprios constrangimentos institucionais que limitam suas ações, ministérios, secretarias e muitos movimentos sociais ainda estão fortemente engajados na produção de políticas eminentemente setoriais, as quais, como já foi demonstrado por outros estudos, raramente respondem a um mesmo referencial (Grisa; Porto, 2022; Grisa *et al.*, 2022).

A janela de oportunidade aberta pelas eleições nacionais tem criado expectativas ambíguas com relação ao futuro dessas políticas públicas. Alguns atores anseiam pelo retorno não apenas da estrutura institucional do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário, extinto por Temer em 2016, mas também do conjunto de políticas públicas que ele geria (Sartorio *et al.*, 2022). Além de questionar as reais possibilidades desse “retorno” em função do novo jogo de forças políticas, outros atores vislumbram inovações mais radicais no próprio modo como se constroem as políticas públicas e com relação ao referencial que deve orientá-las. O que está em questão não é a relevância dos conselhos e do diálogo entre Estado e movimentos sociais, sobre o que todos, à exceção óbvia do atual governo, parecem ter acordo. A discordância diz respeito às finalidades e motivações das políticas.

Com vistas a contribuir para esse debate, nesse artigo retomamos elementos centrais do modelo analítico que outrora propomos para analisar a dinâmica dos sistemas alimentares (Niederle; Wesz Jr., 2018), e discutimos as possibilidades, os desafios e os limites de estruturar políticas alimentares orientadas para aquilo que Cohen (2015) chama de uma “gestão estratégica das práticas sociais”. Ao encontro do que propõe esse autor, argumentamos que esse tipo de abordagem avança para um novo quadro de reflexão e ação que permite “sair dos cercados administrativos convencionais” e produzir uma visão integrada das transições em curso nos sistemas alimentares.

## POLÍTICAS ORIENTADAS AOS BENEFICIÁRIOS, AOS RESULTADOS OU ÀS PRÁTICAS

A agricultura é um dos exemplos mais típicos de um setor onde, nas duas últimas décadas, se desenvolveu o que poderíamos chamar de “políticas orientadas aos beneficiários”. Por este termo estamos definindo uma lógica de ação estatal que, antes de qualquer coisa, delimita o segmento social ao qual a política é orientada. A expressão máxima dessa lógica era a própria existência de dois ministérios, sendo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) especificamente voltado à gestão das políticas para a agricultura familiar, os assentados de reforma agrária, as comunidades quilombolas e toda uma miríade de grupos que conquistaram reconhecimento social e viram suas legítimas demandas parcialmente atendidas por programas públicos (Grisa; Schneider, 2015). Por sua vez, em oposição, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) se tornou reconhecido por gerir as políticas em favor dos grupos empresariais.

Essa segmentação institucional sempre foi objeto de contendas, inclusive porque havia áreas de sobreposição e disputa entre os dois ministérios. Exemplo disso era o fato de que enquanto a regulamentação da produção orgânica estava sob o guarda-chuva do MAPA, algumas das principais políticas de apoio à agroecologia provinham do MDA que, a rigor, também mantinha um diálogo mais próximo com os movimentos agroecológicos e com a base social da agricultura familiar que, no Brasil, é a principal responsável pela produção orgânica. Apesar dos inúmeros conflitos de atribuições, sempre houve justificativas convincentes para a manutenção de dois ministérios, sendo a principal delas o fato de que, historicamente, o MAPA não atendia as reivindicações dos pequenos produtores, algo que se expressou, por exemplo, na enorme desigualdade na distribuição dos recursos do crédito rural<sup>4</sup> (Wesz Jr., 2021).

O problema de uma política que se orienta fundamentalmente para o tipo de público beneficiário é que seus resultados nem sempre são condizentes com outros objetivos da política. No caso da agricultura familiar, por exemplo, sempre houve uma forte crítica ao fato de que, por mais

---

<sup>4</sup> Ao longo da sua história, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) nunca alcançou 20% do volume total de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), inclusive seu peso vem decaindo nos últimos anos (Wesz Jr., 2021).

que tenha garantido crédito a agricultores que estavam alijados do acesso aos recursos públicos, em muitos territórios o Pronaf estimulou práticas e lógicas institucionais (assim como a adoção de artefatos técnicos) que agravaram problemas sociais e ambientais. Para Weid (2010, p. 4),

[...] a expansão do Pronaf funcionou como mola mestra para a disseminação da lógica técnica e econômica do agronegócio em meio às unidades familiares – por isso ganhando o nome de agronegócio. Isso significou um aumento das áreas de monoculturas, a perda da diversidade dos sistemas produtivos, o emprego crescente de insumos comerciais (sementes, adubos químicos, agrotóxicos) e maquinário e equipamentos motomecanizados.

Foi justamente em resposta a esse tipo de contradição de uma política orientada aos beneficiários que começaram a aparecer linhas de crédito do Pronaf para apoiar práticas produtivas específicas (Agroecologia, Semiárido, Eco, Floresta), bem como outras linhas orientadas para determinados grupos sociais (Jovens e Mulheres). No entanto, como demonstraram os fracos resultados dessas linhas de financiamento (Aquino; Gazolla; Schneider, 2017; Fossá; Badalotti; Tonezer, 2018), a lógica do programa continuou fortemente orientada ao público e não às práticas agrícolas que o programa deveria incentivar. O resultado disso foi a exacerbação dos questionamentos a um programa que, apesar de apoiar a agricultura familiar, revela resultados contestáveis quando o assunto é a transição para sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis. Um dos principais porta-vozes dessa crítica foi o Movimento dos Pequenos Agricultores:

O Pronaf vive sua fase de *esgotamento* como política pública massiva de ascensão social, mudança do modelo tecnológico em direção à agroecologia e universalização do acesso. Nos últimos anos o Pronaf foi sequestrado pela lógica bancária, transformou-se em formas de transferência de lucros para as indústrias de tratores e máquinas agrícolas, de agrotóxicos, de adubos químicos e multinacionais das sementes transgênicas. Afastou-se da lógica camponesa e fortalece o agronegócio da classe média rural e da indústria de venenos. (Leal; Gorgen, 2015, itálico nosso).

A situação do MAPA é ligeiramente distinta. Historicamente, esse ministério construiu políticas setoriais de crédito, seguro agrícola, garantia de preços, pesquisa agropecuária que, em tese, poderiam ser acessadas por qualquer agricultor. Na prática, contudo, a lógica institucional que orientava a estratégia de modernização conservadora da agricultura fazia com que os pequenos produtores ficassem à margem (Graziano da Silva, 2001). Nos anos 2000, rivalizando com o MDA na disputa da chamada “nova classe média rural” (Soldera; Niederle, 2016), o MAPA também começou a desenhar políticas orientadas a públicos específicos, tal como o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), criado em 2010 para apoiar “médios produtores” que não eram suficientemente “grandes” para acessar as políticas tradicionais do ministério e nem “pequenos” o bastante para o enquadramento do Pronaf.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Entretanto, a definição do público-alvo no Pronamp sempre foi um problema por se basear unicamente na renda bruta anual do produtor rural. Por um lado, a renda para enquadramento foi sendo ampliada substantivamente ao longo dos anos, passando de R\$ 700 mil para R\$ 2,4 milhões, o que significa que produtores grandes e capitalizados passam a

No mesmo período, reagindo aos debates internacionais sobre sustentabilidade e mudanças climáticas, o MAPA começou a desenhar uma política que, à primeira vista, está orientada às práticas e não ao público beneficiário. Trata-se do Plano ABC - Agricultura de Baixa Emissão de Carbono, composto por um total de sete programas orientados às seguintes práticas: Recuperação de Pastagens Degradadas; Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e Sistemas Agroflorestais (SAFs); Sistema Plantio Direto (SPD); Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN); Florestas Plantadas; Tratamento de Dejetos Animais; Adaptação às Mudanças Climáticas. No entanto, como demonstram Chechi e Grisa (2022), o programa foi, acima de tudo, uma estratégia narrativa para “dourar a pílula”, vendendo para o público internacional a imagem de uma agricultura sustentável, mas sem alterar substancialmente o arranjo de práticas, artefatos e instituições que já existiam. Assim, à título de exemplo, enquanto o apoio a “florestas plantadas” destinava-se a estimular extensos monocultivos de pinus e eucalipto; o “plantio direto” facilitava o acesso ao crédito para os produtores de soja.

Esse tipo de distorção entre os objetivos reais e discursivos da política e o modo como ela é efetivamente implementada suscita um questionamento sobre a pertinência de políticas orientadas a resultados. Neste caso, ao invés de especificar o público beneficiário e/ou o tipo de prática que deve ser adotada, o foco prioritário é o tipo de resultado a ser alcançado, seja em nível de unidade de produção, comunidade ou território. O Estado define, por exemplo, níveis máximos que as unidades produtivas devem alcançar com relação à lixiviação de nitratos em bacias hidrográficas ou resíduos de agrotóxicos, sem especificar o tipo exato de prática que deve ser adotada por aqueles que se tornam aptos a demandar apoio estatal.

Por um lado, esse tipo de política aumenta a margem de manobra para os atores construir estratégias mais autônomas, sem a indução e pressão homogeneizadora que, na visão de muitos movimentos sociais, está presente em algumas políticas. Por outro lado, três problemas maiores se impõem. Em primeiro lugar, a necessidade de um enorme sistema de monitoramento e avaliação dos resultados, o que pode ser mais factível no contexto de determinados países europeus onde a digitalização avança rapidamente (Ehlers; Huber; Finger, 2021), mas não no caso de um país de dimensões continentais como o Brasil. Em segundo lugar, as disputas que cercam a própria construção dos parâmetros e mecanismos de avaliação, haja vista os inúmeros conflitos que cercam esses processos (Jannuzzi, 2005; Jannuzzi; Miranda; Silva, 2009; Niederle; Radomsky, 2017). Finalmente, o fato de que, em geral, será mais fácil para agricultores e territórios ricos alcançarem os

---

acessar o programa. Por outro lado, nunca houve uma renda mínima ou um limite inicial para enquadramento, e por isso abarcava também os agricultores familiares como público. Absorver parte dos agricultores familiares que acessavam o Pronaf era, inclusive, um dos propósitos do Pronamp: “Como parte da estratégia de ampliação da classe média rural, foi conferida elevada prioridade ao objetivo de viabilizar a transição dos produtores familiares para o Pronamp, cujo fortalecimento faz parte das medidas de apoio ao médio produtor rural contidas no Plano Agrícola e Pecuário 2015/16. Nesse sentido, além dos recursos disponibilizados aos agricultores familiares, no âmbito do Pronaf, estes serão parcialmente contemplados, também, com o acesso aos recursos programados para o Pronamp (MAPA, 2015, p. 23).

resultados desejados, o que pode levar ao aumento das desigualdades sociais. De certo modo, uma política orientada exclusivamente pelos resultados pressupõe uma equidade “na largada” que não existe no Brasil e na grande maioria dos países. Em virtude disso, na próxima seção discutiremos especificamente a pertinência de uma política orientada a práticas.

## DESENHO DE POLÍTICAS ORIENTADAS A PRÁTICAS

No artigo “Teoria das práticas sociais para uma abordagem multidimensional da alimentação e da cidade sustentável”, Cohen (2015, p. 106) argumenta que, tradicionalmente, “os formuladores de políticas se concentraram principalmente em intervenções destinadas a mudar comportamentos individuais ao invés de práticas sociais”. No caso das políticas alimentares, esse foco estaria baseado em uma concepção do consumo como uma função cumulativa de escolhas comportamentais de indivíduos, de tal modo que a prioridade dos programas e das ações públicas se volta para aumentar a conscientização e o acesso à informação dos indivíduos. Entretanto, segundo o autor, apesar de sua ampla difusão e popularidade, essa abordagem não leva a mudanças duradouras, amplas e sistêmicas.

De outro modo, a abordagem das práticas sociais não privilegia os comportamentos individuais porque entende que eles reproduzem regras e normas que são modeladas e reforçadas pelo contexto social no qual os atores estão inseridos – que é de onde provem a compreensão comum do que é considerado a maneira ordinária e adequada de fazer as coisas. Sendo assim, Cohen (2015) argumenta que a atenção deve estar voltada para os significados de uma prática (crenças, normas culturais e convenções), suas dimensões materiais (ferramentas, tecnologias e recursos financeiros) e as competências necessárias para desenvolvê-la (saber-fazer e capacidades). De acordo com o autor, transformações substantivas de práticas sociais ocorrem “por meio de políticas que alteram os significados, os dispositivos materiais e as competências que são o seu cimento” (Cohen, 2015, p. 107).

A construção de políticas e, mais amplamente, ações públicas para uma “gestão estratégica de práticas” visa estabelecer novas práticas, restabelecer antigas ou alterar a natureza das práticas existentes. Isso se dá por meio de instrumentos de políticas que afirmam novos significados às práticas, alteram os dispositivos materiais com os quais elas são realizadas, e/ou modificam as competências dos atores sociais para desenvolvê-las. Para Cohen (2015), se esses três elementos – significados, materialidade e competências – não são atacados em conjunto e simultaneamente, os processos de mudança tornam-se mais difíceis. Além disso, para alcançar um objetivo – tal como a transição para sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis –, pode-se mudar uma prática particular, práticas relacionadas ou alterar a forma como uma prática é executada. Para tanto, é necessário e indispensável um esforço intersetorial.

A intersetorialidade é fundamental para, por exemplo, compreender como as práticas sociais se conectam de maneira “co-dependente”, ou seja, quando o desempenho de uma afeta diretamente a outra (Warde, 2015; Schubert, 2017). A gestão estratégica das práticas alimentares deve identificar como a alteração de uma prática alimentar (via introdução de novos artefatos técnicos, por exemplo) afeta a configuração ou o desempenho de outras práticas alimentares (novos modos de preparo que alteram o consumo). Porém, além disso, é fundamental compreender como a alimentação (e a agricultura) articulam-se a outras práticas sociais e, a partir disso, gerir intersetorialmente um amplo conjunto de políticas. Os exemplos são múltiplos: políticas de mobilidade urbana afetam diretamente o tempo que as pessoas possuem para preparar e realizar suas refeições; os planos diretores das cidades podem incorporar preocupações com o acesso da população mais pobre a alimentos saudáveis; as licitações para concessão de espaços públicos à iniciativa privada (parques, rodoviárias e aeroportos) podem condicionar a oferta não apenas de alimentos saudáveis, mas também a construção de espaços de uso comum com infraestrutura para alimentação; as diretrizes educacionais podem prever atividades específicas de educação alimentar nas atividades de ensino; e assim por diante. O importante é compreender que a transição para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis não depende apenas de mudanças nas práticas e políticas alimentares *stricto sensu*.

A proposta de Cohen (2015) está muito próxima à construção analítica que apresentamos em “As novas ordens alimentares” (Niederle; Wesz Jr., 2018). No entanto, ao invés de explorar a relação entre significados, materialidade e competências, nosso tripé conceitual se amparava nas práticas sociais, que diz respeito a um conjunto de ações compostas por “fazeres” e “dizeres” que organizam as relações, posições e significados; nos artefatos, isto é, entidades materiais que contribuem à conformação e estabilização das práticas; e nas instituições, que articulam o conjunto de componentes normativos, regulatórios e cognitivos que orientam e dão sentido às práticas. A preocupação mais evidente com as instituições revela nossa intenção de entender como normas, regras, valores e políticas orientam a conformação das práticas sociais, ao mesmo tempo em que são recursivamente alteradas pelas mesmas.

A partir dessa lente pode-se pensar na reorientação do *modus operandi* das políticas com vistas a privilegiar determinadas práticas em detrimento de outras. Na agricultura, considerando o objetivo da transição para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, os instrumentos de política pública voltar-se-iam, por exemplo, a identificar e apoiar práticas agroecológicas, estimulando a produção e o uso de artefatos (sementes orgânicas, certificações, bioinsumos etc.) adaptados a essas práticas (Place *et al.*, 2022). Note-se, portanto, que o foco inicial está na prática e não nos beneficiários (se agricultor familiar ou empresarial, se rural ou urbano).

Para as coalizões políticas já estabelecidas, e considerando o próprio modelo de interação entre Estado e Sociedade Civil que prevalece no Brasil, essa nova lógica pode ser vista como mais

uma dificuldade para acessar os recursos públicos. No entanto, é preciso ter em mente que a decisão estratégica acerca de qual prática será apoiada implica indiretamente em favorecer determinado público em detrimento de outro. No caso da agroecologia, por exemplo, apoiar esse tipo de prática tende a favorecer uma parcela dos agricultores familiares que não se integram nas políticas atuais que, embora tenham um apelo supostamente mais universalista com relação ao público beneficiário, revelam fortes mecanismos institucionais de exclusão (como visto acima no caso do Pronaf).<sup>6</sup>

Ainda pensando na transição para sistemas alimentares sustentáveis por meio de nova geração de políticas orientadas à gestão estratégica das práticas, outra prática social que poderia ser estimulada é a venda direta do produtor ao consumidor. Embora tenha havido iniciativas importantes no tema de acesso aos mercados pelos agricultores familiares, com destaque ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), outras iniciativas foram modestas e pontuais, muitas vezes partindo dos próprios estados e municípios, sobretudo por meio do fomento de feiras de produtores. Embora a discussão acadêmica, da sociedade civil e de organismos internacionais aponte há algum tempo para a pertinência do encurtamento das distâncias (físicas, sociais, culturais, econômicas) entre a produção e o consumo (Gazolla; Schneider, 2017), faltam iniciativas públicas mais consolidadas. Nesse sentido, pensando nos potenciais benefícios para agricultores (maior preço de venda, menos problema com armazenagem e transporte, maior autonomia no momento da comercialização) e consumidores (produtos frescos, de época, locais, mais baratos, com menos embalagem), seria de suma importância o estímulo de novas práticas de comercialização. Como destaca Schmitt (2011, p. 4), em vez de “comida de nenhum lugar, cultivado por produtores desconhecidos, embalada e transportada através de longas distâncias por grandes corporações, ganham visibilidade outras práticas – antigas, novas ou renovadas – sinalizadas de um jeito diferente de produzir, distribuir, escolher, valorizar e consumir”.

O impulso à venda direta da produção agropecuária afetaria outras práticas, como o consumo de alimentos mais frescos e saudáveis, de origem conhecida e provenientes da região, além de estimular o preparo e o consumo da comida em casa. Em paralelo, aumenta a chance de introduzir novos modos de preparos e o consumo de alimentos que até então não faziam parte do cotidiano, cujos estímulos provêm do intercâmbio com os próprios agricultores, algo já apontado em alguns estudos que analisam esse perfil de relação comercial (Darolt *et al.*, 2016; Lovatto *et al.*, 2021). Para o agricultor também alteraria a maneira de vender, o modo de disponibilizar os produtos, o que e quando produzir, visto que o contato direto com os consumidores permite trocas e aprendizados que modificam práticas sociais cotidianas dos produtores rurais (Darolt *et al.*, 2016; Gazolla; Schneider, 2017).

---

<sup>6</sup> Note-se que o foco também não está no resultado do programa, ou seja, redução do desmatamento, menor uso de agrotóxicos, aumento da produção orgânica, difusão de agroflorestas, etc. Estes seriam um efeito das práticas apoiadas.

Essas políticas também poderiam estimular práticas sociais que promovam hábitos alimentares mais saudáveis por meio do preparo das refeições em casa e com produtos frescos. Mas isso implica que as pessoas disponham de tempo e saber-fazer, além de artefatos básicos para armazenar e cozinhar (Cohen, 2015). Ademais, esse exemplo também serve para alertar para a importância de compreender como mudanças nas políticas e práticas alimentares também afetam outras esferas da vida social. O estímulo ao preparo doméstico das refeições não pode vir associado a um aumento da carga de trabalho de quem, notadamente as mulheres, já está exposto à dupla ou tripla jornada. Com efeito, em uma perspectiva intersetorial, promover sistemas alimentares saudáveis está diretamente associado a alterações na regulamentação do trabalho, na garantia de direitos sociais e na justa remuneração, isso sem falar, neste caso, em mudanças mais profundas em valores sociais profundamente machistas que, em muitos locais, ainda legitimam a distribuição desigual do trabalho doméstico.<sup>7</sup>

Nos termos em que opera o debate, um tema inescapável diz respeito ao modelo adequado de gestão intersetorial das políticas. A participação dos diversos atores sociais implicados na conformação das práticas parece ser um preceito central, o que implica na construção de espaços de governança participativa. A multiescalaridade desse processo também sugere que esses espaços sejam articulados em vários níveis, à exemplo da experiência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e de vários outros conselhos que, no período mais recente, foram desestruturados pela ação do governo federal (Niederle *et al.*, 2022). Outro aspecto que tem ganhado relevância na literatura internacional diz respeito ao papel das cidades na construção de sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis (Cohen, 2015; Grisa *et al.*, 2022).

Contudo, duas questões seguem em aberto. Uma diz respeito à estrutura institucional mais adequada para a gestão estratégica dessas políticas, se um ministério específico ou uma câmara intersetorial, por exemplo. Se, à primeira vista, uma câmara intersetorial parece adequada à ideia de políticas interssetoriais, na prática isso nem sempre se revela evidente, haja vista que esses espaços tendem a se converter em arenas multisetoriais onde os ministérios apresentam políticas orientadas por diferentes referenciais.<sup>8</sup> Por consequência, mesmo que integrando um mesmo plano de ação, muitas vezes vê-se que os programas apoiam práticas que não se retroalimentam e, mais grave, produzem efeitos contraditórios. A segunda questão diz respeito ao “nível” de intersetorialidade. A experiência recente de planos interssetoriais tal como o Plano Nacional de Agroecologia e Produção

---

<sup>7</sup> Em sua tese sobre o “comer fora”, Schubert (2017, p. 134) destaca como essa prática “se manifesta como uma alternativa que, em alguns casos, alivia o 'fardo' do trabalho doméstico, ou ainda oferece novos sabores e novas experiências em contraposição a um menu que costuma se repetir diariamente. A alteridade, entre o fora/dentro e o prazer/obrigação, nesse caso, é o que mantém esse 'conjunto arranjado de práticas' se reproduzindo ao longo do tempo através das rotinas alimentares.”

<sup>8</sup> Experiências anteriores como o Programa Territórios da Cidadania, o Plano Brasil Sem Miséria e o Programa de Aceleração do Crescimento tiveram uma enorme dificuldade de serem executadas de maneira transversal e de apresentarem uma articulação eficaz entre os diferentes entes federados (Lotta; Favareto, 2016).

Orgânica (Planapo) mostra uma tendência a tentar incorporar o máximo possível de ações, o que dificulta sobremaneira a gestão intersetorial. Identificar práticas co-dependentes e com maior “efeito de arrasto” – isto é, que induzam com mais força à adoção de outras práticas –, podem ser um caminho interessante para pensar por onde começar um processo gradual para uma verdadeira articulação intersetorial de políticas públicas orientadas por um referencial coerente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando debatemos a transição para sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis, não há dúvidas sobre a necessidade de nova geração de políticas públicas, que absorvam os aprendizados dos instrumentos implementados até o momento e que, em paralelo, ataquem outras frentes e de outras maneiras. Neste artigo discutimos a necessidade de pensar e executar instrumentos públicos que tenham como foco a gestão estratégica das práticas sociais. Uma das vantagens dessa inovação é sair dos cercados administrativos convencionais e buscar novas possibilidades para a produção de uma visão integrada das transições em curso nos sistemas alimentares. Sem pretensão de ser exaustivos, os exemplos trazidos no artigo sinalizam para como esse novo enfoque altera a lógica da ação pública.

Não obstante, essa nova maneira de pensar as políticas alimentares também coloca novos desafios e possui seus próprios limites. Um dos principais desafios diz respeito ao fato das políticas terem uma “dependência do caminho”, isto é, uma estrutura institucional que gera incentivos e constrangimentos que reforçam a manutenção da sua direção pretérita (Mahoney, 2001). No caso das políticas agrícolas, esse tema já foi bastante debatido, sobretudo quando se olha para o crédito rural (Bittencourt, 2003; Grisa; Wesz Jr.; Buchweitz, 2014) e para os programas de desenvolvimento territorial (Favareto, 2010). No mesmo sentido, há que se considerar que o regime político prevalecente no Brasil favorece uma lógica de programas orientadas a públicos beneficiários, haja vista que muitos deles foram criados como resposta à pressão de determinados grupos e coalizões de interesse, os quais, por sua vez, tendem a defender o programa como uma expressão da sua própria identidade política.

Finalmente, essa nova lógica não pode desconsiderar a desigualdade e as relações de força que existem no Estado e na sociedade. Políticas orientadas à gestão estratégica de práticas também podem ser fortemente influenciadas pelo *lobby* de grupos políticos poderosos e, com isso, servir para propósitos pouco virtuosos, como vimos no caso do Plano ABC. Não há, portanto, uma relação direta entre esse modelo de ação e a produção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. Tudo depende do tipo de prática que será priorizada, o que, por sua vez, depende do jogo de forças políticas. Mesmo assim, passar de um modelo focado nos beneficiários para outro orientado às práticas obriga uma discussão mais cuidadosa sobre quais práticas podem realmente contribuir para as transições que se vislumbram necessárias e, a partir disso, estimular novas políticas e/ou forçar mudanças nas atuais.

Com isso, talvez finalmente se consiga dar passos mais consistentes para redesenhar programas que, tal como o Pronaf, embora orientados à agricultura familiar, seguem fortalecendo práticas que não condizem necessariamente com a ideia de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis.

## REFERÊNCIAS

AQUINO, J. R. de; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Org.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: Ipea, 2017. p. 197-228.

BITTENCOURT, G. A. *Abrindo a caixa-preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente - IE/UNICAMP. Campinas (SP), 2003.

BRANDÃO, J. B.; BLUME, R. (Orgs.). *Do campo para os mercados*. Santa Maria: UFSM, 2021.

CHECHI, L.; GRISA, C. Global climate agreements and policy translation in the Brazilian agriculture: More of the Same. In: LEAL FILHO, V.; DJEKIC, I.; SMETANA, S.; KOVALEVA, M. *Handbook of Climate Change Across the Food Supply Chain*. Springer: Cham, p. 3-20. 2022.

SCHMITT, C. Encurtando o caminho entre a produção e o consumo de alimentos. *Revista Agriculturas*, v. 8, n. 3, p. 4-8, 2011.

COHEN, N. Théorie des pratiques sociales pour une approche multidimensionnelle de l'alimentation et de la ville durables. In: BRAND, Caroline et al. (Org.). *Construire des politiques alimentaires urbaines: concepts et démarches*. Montpellier: Quae, 2015. p. 105-108.

DAROLT, M. R. Et al. Redes alimentares alternativas e novas relações produção-consumo na França e no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 19, p. 01-22, 2016.

DE LA PEÑA GARCÍA, A.; ZIMMERMANN, S. A.; ELEUTERIO, A. A. Food supply chains, family farming, and food policies under the COVID-19 pandemic in a Brazilian city. *Human Organization*, v. 79, n. 4, p. 323-332, 2020.

CARVALHO, P. et al. Sistemas alimentares em disputa: respostas dos movimentos sociais à pandemia Covid-19. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 37, n. 108, 2022.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional"ou" inovação por adaptação"? *Estudos avançados*, v. 24, p. 299-319, 2010.

FOSSÁ, J. L.; BADALOTTI, R. M.; TONEZER, C. As linhas alternativas do Pronaf em Santa Catarina: alcances e limites. *Revista Acta Ambiental Catarinense*, v. 15, ½1/2, p. 40-56, 2018.

GAZOLLA, M.; AQUINO, J. R. Reinvention of family farming markets in Brazil: the novelty of digital marketing sites and platforms in times of COVID-19. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 46, n. 6, p. 902-927, 2022.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

- GRAZIANO DA SILVA, J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. *Revista de Estudos Avançados*, n. 15, n. 43, p. 37–50, 2001.
- GRISA, C., NIEDERLE, P. A., LE COQ, J. F., CRAVIOTTI, C., BORRAS, G., RUIZ DIAZ, D. C., ... & ALBARRACIN, J. Las políticas alimentarias y la politización de la alimentación: la experiencia latino-americana. In: LE-COQ, J.F., GRISA, C.; GUÉNEAU, S.; NIEDERLE, P. (Orgs.). *Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina*. Rio de Janeiro: E-papers, 2021. pp. 29-79.
- GRISA, C.; NIEDERLE, P. Transferência, convergência e tradução de Políticas Públicas: a experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. *Dados*, v. 62, n. 2, e20160099, 2019.
- GRISA, C.; PORTO, S. I. Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 61, n. 3, e259390, 2022.
- GRISA, C.; WESZ Jr., V. J.; BUCHWEITZ, V. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, p. 323-346, 2014.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- JANNUZZI, P. M.; MIRANDA, W. L. de; SILVA, D. S.G. Análise multicritério e tomada de decisão em políticas públicas: aspectos metodológicos, aplicativo operacional e aplicações. *Informática Pública*, v. 11, n. 1, p. 69-87, 2009.
- JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.
- LEITE, S.P. Desmonte de políticas de desenvolvimento rural no Brasil. In: MORETTO, A. et al. (Orgs). *Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social*. INCT/PPED, pp. 252 – 276, 2021.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 49-65, 2016.
- LOURENÇO, A.; GRISA, C.; SCHMITT, C. J. Políticas públicas voltadas às/aos trabalhadoras/es do campo, das florestas e das águas: precedentes e desmontes. In: ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Brasil: do flagelo da fome ao futuro agroecológico*. Rio de Janeiro: ANA, 2022. p. 9-45.
- MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016*. 2015. Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/Cartilha\\_PAP\\_2015\\_16\\_Publicada.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/Cartilha_PAP_2015_16_Publicada.pdf).
- MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development*, v. 6, n. 1, 2001.
- MILHORANCE, C. Diffusion of Brazil's food policies in international organisations: assessing the processes of knowledge framing. *Policy and Society*, v. 39, n. 1, p. 36-52, 2020.
- MILHORANCE, C. *Les effets de l'internationalisation des instruments de politiques publiques du Brésil en matière de développement rural*. One Pager French 421, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2021.

- NIEDERLE, P. et al. Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, p. 1-23, 2022.
- NIEDERLE, P.; SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. *Mercados alimentares digitais: inclusão produtiva, cooperativismo e políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS, 2021.
- NIEDERLE, P.; WESZ Jr., V. J. *As novas ordens alimentares*. Porto Alegre: UFRGS, 2018.
- NIEDERLE, P.; RADOMSKY, G. F. Quem governa por dispositivos? A produção das normas e padrões para os alimentos orgânicos no Brasil. *Tomo*, n. 30, p. 227-265, 2017.
- PLACE, F., NIEDERLE, P., SINCLAIR, F., CARMONA, N. E., GUÉNEAU, S., GITZ, V., ... & HAINZELIN, E. Agroecologically-conducive policies: A review of recent advances and remaining challenges. *TPP Working Paper*, 2022.
- PREISS, P. et al. Impacto da covid-19 na comercialização de alimentos da agricultura familiar no Rio Grande do Sul. *Eutopía*, n. 21, p. 9-29, 2022.
- RAJÃO, R. et al. The rotten apples of B'azil's agribusiness. *Science*, v. 369, n. 6501, p. 246-248, 2020.
- REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil*. Rede PENSSAN, 2022.
- SABOURIN, E. et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Cahiers Agricultures*, v. 29, n. 31, p. 1-8, 2020.
- SABOURIN, E.; GRISA, C. *A difusão de políticas brasileira para agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Escritos Editora, 2018.
- SARTORIO, L.; NIEDERLE, P.; TEIXEIRA, M.; GALINDO, E. Futuros imaginados: a agroecologia como referencial para uma nova geração de políticas públicas e ações coletivas. In: ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Brasil: do flagelo da fome ao futuro agroecológico*. Rio de Janeiro: ANA, 2022. p. 48-73.
- SCHMITT, C.J. Encurtando o caminho entre a produção e o consumo de alimentos. *Revista Agriculturas*, v. 8, n. 3, p. 3-8, 2011.
- SCHUBERT, M. N. *Comer fora de casa, as práticas e as rotinas do comer nos contextos da modernidade: uma leitura comparada entre Brasil, Reino Unido e Espanha*. Tese (Doutorado em Sociologia). Porto Alegre: UFRGS, 2017.
- SOLDERA, D.; NIEDERLE, P. O meio do campo em disputa e as implicações da “nova” classe média rural na ação pública. *Redes*, v. 21, n. 3, p. 93-116, 2016.
- TONIN, J. *Habilidades sociais no enfrentamento à pandemia e reconfigurações nos mercados alimentares territoriais no Médio Alto Uruguai e no Litoral Norte do Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Porto Alegre: UFRGS, 2022.
- WARDE, A. Consumption and Teories of Practice. *Journal of Consumer Culture*, v. 5, n. 2, p. 131-153, 2005.
- WESZ Jr., V. J. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade? *Revista Grifos*, v. 30, n. 51, p. 89-113, 2021.