

✓ **Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste:**
análise à luz do conceito de
novos arranjos institucionais¹

Alexciane Assis de Lima
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul – UFRGS
Programa de Pós-graduação em
Ciência Política
alexcianeal@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0001-7356-1373>

Hemerson Pase
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul – UFRGS
Programa de Pós-graduação em
Ciência Política
hemerson.pase@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-3322-3003>

Resumo: O artigo examina o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE), uma iniciativa do Consórcio Nordeste voltada ao fortalecimento da agricultura familiar e à promoção da segurança alimentar. Teoricamente, a pesquisa utiliza o modelo analítico de Lotta e Favareto (2016) para identificar no desenho institucional do programa as dimensões intersetorial, interfederativa, participativa e territorial. Metodologicamente, adotou-se uma abordagem qualitativa, combinando procedimentos de pesquisa documental e bibliográfica. Os resultados preliminares do estudo sugeriram a presença das dimensões analisadas, tendo em vista que, o programa busca integrar políticas públicas, articulando diferentes atores políticos e sociais.

Palavras-chave: PAS Nordeste; arranjos institucionais; agricultura familiar; cooperação interestadual.

¹ Artigo apresentado na ST11. Redesenhando as fronteiras entre o rural e o urbano: poder, conflitos e rearticulações em torno de território, terra, alimentos e cotidiano - Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do VI Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, que ocorreu no período de 06 a 09/05/2025, em Brasília (DF). A pesquisa que originou este artigo foi desenvolvida com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio da concessão de bolsa GD ao primeiro autor, processo CNPq Nº172379/2023-7.

EN Healthy Food Program of the Northeast: An Analysis Through the Lens of Institutional Arrangements

Abstract: This article examines the Healthy Food Program of the Northeast (PAS/NE), an initiative of the Northeast Consortium aimed at strengthening family farming and promoting food security. Theoretically, the research uses Lotta and Favareto's (2016) analytical model to identify intersectoral, interfederative, participatory, and territorial dimensions within the program's institutional design. Methodologically, a qualitative approach was adopted, combining documentary and bibliographic research procedures. Preliminary results of the study suggested the presence of the analyzed dimensions, given that the program seeks to integrate public policies, articulating different political and social actors.

Keywords: PAS Northeast; institutional arrangements; family farming; interstate cooperation.

ES Programa de Alimentos Saludables del Nordeste: análisis desde el concepto de arreglos institucionales

Resumen: Este artículo examina el Programa de Alimentos Saludables del Nordeste (PAS/NE), una iniciativa del Consorcio Nordeste orientada al fortalecimiento de la agricultura familiar y la promoción de la seguridad alimentaria. Teóricamente, la investigación utiliza el modelo analítico de Lotta y Favareto (2016) para identificar en el diseño institucional del programa las dimensiones intersectorial, interfederal, participativa y territorial. Metodológicamente, se adoptó un enfoque cualitativo, combinando procedimientos de investigación documental y bibliográfica. Los resultados preliminares del estudio sugirieron la presencia de las dimensiones analizadas, considerando que el programa busca integrar políticas públicas, articulando diferentes actores políticos y sociales.

Palabras-clave: PAS Nordeste; arreglos institucionales; agricultura familiar; cooperación interestatal.

FR Programme d'Aliments Sains du Nord-Est: une analyse à partir des arrangements institutionnels

Résumé: Cet article examine le Programme d'Aliments Sains du Nord-Est (PAS/NE), une initiative du Consortium Nord-Est visant à renforcer l'agriculture familiale et à promouvoir la sécurité alimentaire. Théoriquement, la recherche utilise le modèle analytique de Lotta et Favareto (2016) pour identifier, dans la conception institutionnelle du programme, les dimensions intersectorielle, interfédérative, participative et territoriale. Sur le plan méthodologique, une approche qualitative a été adoptée, combinant des procédures de recherche documentaire et bibliographique. Les résultats préliminaires de l'étude ont suggéré la présence des dimensions analysées, étant donné que le programme cherche à intégrer les politiques publiques, en articulant différents acteurs politiques et sociaux.

Mots-clés: PAS Nord-Est; arrangements institutionnels; agriculture familiale; coopération interétatique.

1. INTRODUÇÃO

Com a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição de 1988, demandas políticas e sociais anteriormente reprimidas foram reconhecidas como problemas públicos, conduzindo à criação de arranjos institucionais mais complexos para atender às necessidades apresentadas (Lotta; Vaz, 2015).

Nessa linha, arranjos institucionais podem ser definidos como um conjunto de regras e mecanismos específicos estabelecidos pelos agentes para regular suas interações e coordenação em processos econômicos, políticos e sociais, em áreas específicas de políticas públicas. Esses arranjos determinam os participantes, os objetivos e as relações entre os atores no contexto de implementação dessas políticas (Gomide; Pires, 2014).

Um exemplo notável desses arranjos é a formação de iniciativas de cooperação interfederativa, frequentemente operacionalizadas por consórcios intermunicipais. A disseminação dos consórcios públicos no Brasil ganhou força a partir dos anos 2000, especialmente na gestão municipal da saúde, a fim de suprir carências ou insuficiências estruturais na gestão e implementação de políticas públicas, bem como otimizar recursos (humanos e físicos) e capacidades institucionais para atender demandas sociais que ultrapassavam as limitações administrativas de um único governo (Lui; Ferreira Jr., 2023).

Até recentemente, os consórcios públicos eram predominantemente intermunicipais. No ano de 2015, foi constituído no Brasil o primeiro consórcio público interestadual, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BrC). E, em 2019, foi constituído o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, conhecido como Consórcio Nordeste, o único no Brasil formado exclusivamente por estados federados de uma mesma região.

O Consórcio Nordeste atua em diversas áreas, adotando um modelo emergente de governança colaborativa por meio de câmaras temáticas – atualmente dezoito, entre as quais está a câmara temática da agricultura familiar.

Em 2020, como resultado de articulação técnica e política, com o objetivo de dinamizar a produção da agricultura familiar,

foi instituído, no âmbito do Consórcio Nordeste, o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE). O programa visa integrar políticas públicas para ampliar a produção e o consumo de alimentos saudáveis provenientes da agricultura familiar, da biodiversidade e da pesca artesanal.

Visando a eficácia na implementação de políticas públicas que contemplem as demandas contemporâneas em contextos complexos, o governo brasileiro tem adotado arranjos de implementação que engajem uma diversidade de atores no processo, assegurando tanto a legitimidade quanto a viabilidade das intervenções propostas.

No âmbito do federalismo, verifica-se uma ênfase crescente na necessidade de coordenação entre os diferentes níveis de governo para garantir a efetividade na implementação das políticas sociais. Esse movimento fomenta a criação de novos arranjos institucionais, marcados por dimensões federativas complexas e pela integração de distintos modelos de gestão (Lotta; Vaz, 2015).

Nessa perspectiva, Lotta e Favareto (2016; 2018) desenvolveram uma metodologia para analisar arranjos de políticas públicas, considerando a integração horizontal (entre setores), a integração vertical (entre entes federativos), além das dimensões territorial e participativa. O modelo proposto é reconhecido como ferramenta analítica nos estudos de implementação, pois permite analisar políticas públicas e instrumentos que envolvem múltiplas capacidades e recursos, exigindo abordagens interseoriais e territoriais.

Assim, o objetivo deste artigo é adaptar o referido modelo ao contexto regional e de cooperação entre estados, buscando identificar, no desenho institucional do PAS/NE, as dimensões interfederativa, intersetorial, participativa e territorial, e descrever como essas dimensões se articulam no programa.

1.1 Estrutura do Artigo

Para alcançar o objetivo proposto, o artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresentam-se as discussões

teóricas sobre a análise de arranjos institucionais. Em seguida, explora-se o contexto histórico e político que levou à criação do programa. A terceira seção é dedicada à análise do PAS/NE com base no modelo de Lotta e Favareto (2016), com foco no desenho institucional do programa. Por fim, a quarta seção apresenta as conclusões do estudo, apontando limitações e sugerindo questões para pesquisas futuras.

1.2 Metodologia

O estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, tendo a pesquisa documental como principal procedimento metodológico para o levantamento de dados e a análise de conteúdo como técnica de análise das informações coletadas.

Na pesquisa documental, utiliza-se materiais oriundos de fontes documentais, como documentos oficiais, reportagens de jornais, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações, etc. De acordo com Gil (2008), as técnicas de coleta de dados nesse tipo de procedimento distinguem-se das demais, tendo em vista que nele os dados são obtidos de maneira indireta, não requerendo interação direta com indivíduos.

Dessa forma, a fim de alcançarmos o objetivo proposto, o desenho metodológico da investigação foi dividido nas seguintes etapas:

1.2.1 Coleta de Dados: considerando as fontes e os critérios de seleção, com análise exploratória dos documentos oficiais e notícias, selecionando-os com base em:

- Credibilidade: Fontes primárias (Resolução que institui o programa; relatórios de gestão) e secundárias (jornais de grande circulação; sites institucionais dos estados consorciados e governos federal);

- Cronologia: Materiais publicados entre 2020 e 2024, período de instituição e atualização do Programa.
- Relevância: Conteúdo relacionado às quatro dimensões do modelo teórico trabalhado.

1.2.2 Procedimento de análise de conteúdo

Com o objetivo de captar e interpretar as variáveis relacionadas às dimensões do programa, foi utilizado o procedimento de análise de conteúdo. Esse processo foi guiado por uma categorização dedutiva, orientada pelo modelo analítico de Lotta e Favareto (2016). O processo envolveu:

- Leitura exploratória dos documentos e identificação das unidades de registro relevantes.
- Codificação dos dados, com o auxílio do *software* Atlas.ti, para organização e sistematização dos códigos.
- Agrupamento dos códigos em categorias temáticas, conforme similaridade e pertinência.
- Revisão crítica e exclusão de códigos pouco relevantes para o objetivo da pesquisa.
- Registro sistemático dos códigos e categorias, assegurando transparência e rastreabilidade.
- Interpretação dos resultados à luz da fundamentação teórica e da literatura revisada.

Os materiais foram coletados em sites institucionais do Consórcio Nordeste, do governo federal, dos estados consorciados e das respectivas secretarias estaduais, além de jornais locais de grande circulação. A análise documental foi complementada por uma revisão da literatura sobre arranjos institucionais, visando contextualizar e fundamentar a discussão dos resultados.

2. A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Gomide e Pires (2014), arranjos institucionais são definidos como uma combinação de regras, mecanismos e processos que estabelecem a maneira particular como se conduzem atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Os autores ressaltam que cada política envolve arranjos específicos de organizações, mecanismos de coordenação, ambientes de negociação e decisão, além de obrigações de transparência e prestação de contas (*accountability*).

Desde 2011, estudos sobre arranjos institucionais de implementação de políticas públicas no Brasil têm sido realizados por pesquisadores e técnicos de instituições como Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade de São Paulo (USP), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP). Esses trabalhos focam a análise de como o Governo Federal tem se estruturado para implementar políticas públicas complexas.

Os referidos estudos possibilitaram identificar categorias e conceitos que qualificam os programas instituídos, enfatizando a permeabilidade social, a participação de atores institucionais, os níveis de articulação entre os setores envolvidos na política e a adequação entre as particularidades dos territórios e o delineamento do programa (Lotta; Galvão; Favareto, 2016).

Nesse contexto, os autores identificaram elementos em alguns programas implementados pelo Governo Federal, como a articulação de temáticas intersetoriais, a construção de modelos de gestão coordenados entre entes federativos e sociedade civil e a busca por enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas.

Com base nessa análise, Lotta e Favareto (2016) desenvolveram uma metodologia para examinar arranjos de políticas públicas que promovem a integração horizontal (entre setores de políticas

públicas), a integração vertical (entre entes federativos) e a inclusão da dimensão territorial. Essa abordagem busca abarcar capacidades e recursos que exigem estratégias intersetoriais, territoriais e de participação de atores não estatais.

Em outros estudos, Lotta e Favareto (2018) destacaram que, ao longo dos anos 2000, o Estado brasileiro passou por diversas transformações no conteúdo de suas políticas, bem como em sua estrutura, gestão e monitoramento. Em termos de conteúdo, segundo os autores, houve uma priorização de políticas sociais voltadas ao combate à pobreza, à ampliação do acesso a direitos e à valorização do salário-mínimo, além de iniciativas para fomentar o crescimento econômico, especialmente por meio de projetos de infraestrutura, expansão do crédito e estímulos às exportações.

No que se refere à gestão, as mudanças refletiram a percepção de que as reformas estatais da década de 1990 não trouxeram melhorias significativas nas políticas públicas. Segundo Andrews, Pritchett e Woolcock (2012), a administração pública contemporânea adota novas abordagens que priorizam soluções organizacionais e métodos gerenciais flexíveis e adaptativos, rompendo com os modelos tradicionais que promoviam “boas práticas” uniformes.

Diante dessa complexidade crescente, esses autores defendem que as inovações na gestão pública devem focar a resolução de problemas específicos. Para tanto, é essencial promover experimentações e engajar uma diversidade de atores, assegurando legitimidade e viabilidade às mudanças.

Conforme Lotta e Vaz (2015), os arranjos institucionais complexos recentemente adotados no Brasil refletem respostas às dinâmicas contemporâneas da administração pública. Esses mecanismos surgem como estratégias para enfrentar desafios específicos, especialmente no campo das políticas sociais.

No contexto do federalismo, destaca-se a crescente necessidade de coordenação entre diferentes níveis de governo para garantir a eficácia das políticas sociais em contextos territoriais complexos. Essa necessidade impulsiona a criação de novos arranjos institucionais caracterizados pela integração federativa e por modelos de gestão complexos. Tais arranjos

frequentemente incluem mecanismos de coordenação federativa e adesão voluntária dos entes subnacionais, com o governo federal desempenhando papel central (Lotta; Vaz, 2015).

A articulação horizontal, ou intersectorialidade, consiste na coordenação de diferentes setores governamentais na busca de soluções integradas para problemas sociais. Esse tipo de articulação organiza competências setoriais e programas, promovendo uma integração horizontal (Lotta; Galvão; Favareto, 2016).

A coordenação vertical ou federativa envolve a interação entre os entes federativos – federal, estadual e municipal – no processo de implementação das políticas públicas. Isso se deve à autonomia relativa dos entes subnacionais. Conforme Arretche (2012), a Constituição Federal de 1988 descentralizou a execução de várias políticas públicas, mas não garantiu autonomia plena aos governos subnacionais.

A dimensão territorial, por sua vez, reflete a inserção das dinâmicas territoriais no planejamento e na implementação de políticas públicas. Lotta e Favareto (2018) apontam que, no século XXI, esse aspecto tem ganhado espaço no repertório dos gestores públicos e nos instrumentos de políticas públicas.

Quanto à participação social, os autores destacam sua importância em todas as fases do ciclo das políticas públicas. O incentivo à ocupação dos espaços de controle social, promovido pela Constituição de 1988, é um elemento essencial para a democratização das políticas públicas e para o aumento de sua efetividade.

3. A FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO NORDESTE E A CRIAÇÃO DO PAS NORDESTE

Até recentemente, a formação de relações de cooperação por meio de consórcios públicos no Brasil era realizada apenas no âmbito municipal. Contudo, em 2015, foi constituído, de forma inédita no Brasil, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BrC), composto pelo Distrito Federal e pelos estados de Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins.

Em 2019, em meio a um cenário político marcado por embates e interesses divergentes em relação aos governadores do Nordeste, foi criado o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, também conhecido como Consórcio Nordeste. Esse arranjo de cooperação, que evoluiu a partir do Fórum de Governadores da região, é composto exclusivamente por estados federados do Nordeste, sem a participação de entes municipais, configurando-se como o primeiro consórcio público interestadual do Brasil com essas características.

No ano seguinte à sua constituição, com base no Regulamento Sanitário Internacional, foi declarada, em 30 de janeiro de 2020, a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Tal declaração ocorreu em função de, até então, 19 países terem registrado casos da doença provocada pelo novo coronavírus (2019-nCoV), posteriormente denominada COVID-19 (OPAS, 2020a). Em 11 de março do mesmo ano, a doença foi classificada como pandemia, após atingir 114 países (OPAS, 2020b).

Diante da disseminação da COVID-19 no Brasil e da inação do governo federal quanto à criação de medidas para conter o vírus, as unidades subnacionais desempenharam um papel preciso na implementação de ações de prevenção e contenção. Nesse contexto, o Consórcio Nordeste ganhou visibilidade nacional, intensificando as divergências políticas com o governo central.

As ações do consórcio, alinhadas às principais recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), como o distanciamento social, contrastavam com as posições negacionistas do então presidente da República, evidenciando a falha do governo federal em proteger a saúde da população (G1, 2020).

Conforme Clementino (2019), a formação de uma associação entre os governadores nordestinos por meio do consorciamento evidencia os desafios na concretização de um projeto integrado para a região. Em seu trabalho, a autora destacou que o sucesso do Consórcio Nordeste estava fundamentado em:

- i. Uma “identidade regional solidamente construída”;
- ii. A crise econômica e política no país, que força soluções conjuntas de gestão governamental pelas lideranças regionais, potencializadas por interesses político-partidários contrários ao governo central;

- iii. Um discurso técnico presente em instituições de fomento ao desenvolvimento, como a Sudene e o Banco do Nordeste;
- iv. A existência de um “fundo constitucional” destinado à promoção do desenvolvimento; e
- v. Lideranças políticas “bem articuladas em torno de arranjos institucionais de gestão pública”, como o Fórum dos Governadores e o próprio Consórcio Nordeste (Clementino, 2019, p. 170).

No contexto da pandemia, uma das iniciativas de destaque nacional do consórcio foi a criação do Comitê Científico, um grupo multidisciplinar composto por representantes institucionais, cientistas, pesquisadores e gestores públicos dos estados nordestinos.

A missão principal do Comitê Científico era assessorar os estados na implementação de medidas eficazes para prevenir, controlar a disseminação e conter os riscos e agravamentos à saúde pública decorrentes da circulação do vírus. As decisões e ações do Consórcio Nordeste basearam-se em dados científicos robustos e nas recomendações da OMS, garantindo uma resposta embasada em conhecimento técnico e expertise.

Outra iniciativa coordenada pelo consórcio foi a compra institucional conjunta de bens e a contratação de serviços voltados à estruturação da rede de urgência e emergência do sistema de saúde dos estados associados, como ação de combate à pandemia da COVID-19 (Consórcio Nordeste, 2022).

Recentemente, trabalhos como os de Rizzo (2023) e de Rufino Filho, Simoni Júnior e Vettorato (2024) destacam que a atuação do Consórcio Nordeste se mostrou mais bem-sucedida no âmbito dos debates, denúncias e enfrentamentos à inação do governo federal, do que na condução de projetos efetivos. Apesar disso, considerando os diálogos realizados com outros países e ações paradiplomáticas, Rizzo destaca que a constituição do Comitê Científico, junto aos resultados positivos no enfrentamento da doença, demonstrou uma robusta habilidade do consórcio no campo da cooperação internacional.

4. CÂMARA TEMÁTICA DE AGRICULTURA FAMILIAR E A CONSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTOS SAUDÁVEIS DO NORDESTE – PAS/NE

Atualmente, o Consórcio Nordeste conta com dezoito Câmaras Temáticas em diferentes áreas, estruturadas a partir da ideia de cultura política de cooperação. Essas instâncias são coordenadas por governadores e contam com o apoio de equipes técnicas e de governo, que articulam projetos e ações em suas respectivas áreas. O objetivo dessas estruturas é contribuir para a efetiva integração regional, abordando demandas comuns entre os estados membros, além de fornecer suporte técnico, prático e administrativo à diretoria do Consórcio Nordeste.

Não por acaso, a Câmara Temática da Agricultura Familiar foi a primeira a ser constituída na estrutura organizacional do Consórcio Nordeste. Durante sua formação, em 2021, o Brasil enfrentava retrocessos e o desmantelamento de políticas públicas sociais, agravados por uma crise sanitária sem precedentes decorrente da pandemia de COVID-19.

No país, os pequenos agricultores enfrentaram o risco iminente de perder seus canais tradicionais de comercialização devido à suspensão ou redução significativa das feiras livres, que representavam uma importante via de escoamento da produção. Esse cenário também impactou os mercados institucionais, já fragilizados pelas medidas de austeridade fiscal adotadas com a política de contenção de gastos em 2016 (Carvalho *et al.*, 2022).

A situação se agravou no governo de Jair Messias Bolsonaro, em 2019, que desarticulou diversas estruturas governamentais responsáveis pelo fortalecimento da agricultura familiar. Essa desestruturação impactou negativamente os mercados institucionais, somando-se ao fechamento temporário de escolas e outros serviços públicos devido às medidas de contenção do coronavírus, aprofundando ainda mais o cenário de crise. Simultaneamente, houve um aumento do desemprego e do comprometimento da segurança alimentar de muitas famílias, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade social.

Vale destacar que a configuração das políticas públicas para a agricultura familiar implementadas no Brasil e sua articulação com os programas e ações de combate à fome e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) se tornaram referência internacional, reconhecidas por organismos multilaterais e disseminadas em países da América Latina e do Caribe (Sabourin; Grisa, 2018).

Contudo, essas mesmas políticas não tiveram prioridade na agenda do governo Bolsonaro. Na gestão do então presidente, as políticas sociais foram reconfiguradas, vários ministérios foram extintos, os espaços de participação e controle social – fundamentais para o monitoramento, implementação e formulação de políticas públicas – foram desmantelados.

Logo no primeiro dia de seu mandato, Bolsonaro assinou uma medida provisória que retirou, entre outras atribuições, a autonomia do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) para convocar conferências nacionais sobre SAN. Além disso, modificou a composição do Consea e revogou sua atribuição de acompanhar, articular e monitorar a Política e o Plano Nacional de SAN, ações que culminaram na extinção do conselho por meio da Medida Provisória nº 870 (MP 870), comprometendo a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada em todas as esferas de governo (Castro, 2019).

Outro retrocesso marcante foi o retorno do Brasil ao Mapa da Fome em 2018. De acordo com a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – Rede Penssan (2022), em 2020, 55,2% da população brasileira vivia em situação de insegurança alimentar. Esse cenário funcionou como uma janela aberta para políticas públicas (Kingdon, 1995), viabilizando a criação do Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste.

O programa foi idealizado e lançado pelo Fórum de Gestores e Gestoras da Agricultura Familiar do Nordeste, e instituído no âmbito do Consórcio Nordeste a partir da Resolução nº 09/2020, de 31 de julho. O programa foi concebido como referência estratégica e unidade programática das ações da Câmara Temática da Agricultura Familiar (CTAF), em diálogo com movimentos sociais, agências e institutos internacionais de desenvolvimento e cooperação, além da sociedade civil organizada. Seus objetivos são fortalecer e ampliar a agricultura

familiar, promover a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável e solidário em nível regional, bem como combater a pobreza.

Originalmente, o programa foi estruturado em cinco eixos estratégicos:

1. Fortalecimento e expansão da agricultura familiar e valorização dos produtos da sociobiodiversidade;
2. Apoio ao processo de agregação de valor aos produtos da agricultura familiar;
3. Políticas públicas voltadas aos povos e comunidades tradicionais;
4. Segurança hídrica e gestão dos recursos hídricos;
5. Fortalecimento do protagonismo das mulheres na agricultura familiar.

Entre as ações já em execução destacam-se as feiras estaduais e regionais da agricultura familiar e o processo de mecanização agrícola adaptada à agricultura familiar do Nordeste, fruto de articulações e parcerias com o governo da China.

O PAS/NE encontra-se em processo de reformulação, considerando a retomada de várias políticas públicas na atual gestão federal do governo Lula, que já demonstrou que as ações voltadas à produção de alimentos saudáveis e à segurança alimentar são prioridades. A reformulação considera o legado do Programa Territórios da Cidadania no Nordeste e experiências correlatas.

Do ponto de vista geográfico, o PAS/NE será executado nos nove estados consorciados da região, abrangendo 122 territórios de identidade e contemplando 1.748 municípios nordestinos, com base no requisito de homologação pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Quanto ao enfoque temático do programa, esse está concentrado na produção e no consumo de alimentos saudáveis ou “comida de verdade”, conforme definição do Consea.

A operacionalização do programa, no curto prazo, será realizada por meio da Agenda Territorial (AGTER), enquanto no médio prazo está prevista a elaboração e implementação de um Plano Territorial de Abastecimento Alimentar, em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Abastecimento Alimentar.

Considerando o atual contexto político brasileiro e o alinhamento com o Governo Federal e agências internacionais de cooperação, o redesenho do programa visa a atuação por meio dos Colegiados Territoriais, estratégia importante para mobilizar a participação social e promover o desenvolvimento sustentável nos territórios.

Em suma, o PAS Nordeste é considerado uma inovação institucional que visa abordar problemas complexos (*wicked problems*) no âmbito regional, integrando políticas públicas, funcionando sob a coordenação do Consórcio Nordeste, instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove estados consorciados.

5. RESULTADOS

O objetivo do presente artigo foi identificar, no desenho institucional do PAS/NE, as dimensões interfederativa, intersetorial, participativa e territorial, e descrever como essas dimensões se articulam no programa.

Dessa forma, por meio da análise de conteúdo dos materiais levantados, foi possível identificar a presença das dimensões teóricas abordadas na pesquisa. Contudo, houve maior ocorrência das dimensões participativa e territorial. O quadro 1, a seguir, adaptado do trabalho desenvolvido por Lotta e Favareto (2016), detalha como cada dimensão poderá ser operacionalizada no programa, fornecendo uma visão clara e estruturada dos achados da pesquisa.

Quadro 1 – Identificação e descrição das dimensões no desenho do PAS/NE

Integração horizontal (intersectorialidade)	Integração vertical interfederativa	Dimensão participativa	Dimensão territorial
Houve intersectorialidade na formulação? Não. A formulação do Programa se deu no âmbito do Fórum de gestores e gestoras da AF ¹ familiar e contou com participantes originários desse setor produtivo.	Quem é responsável pela regulamentação? O PAS/NE foi institucionalizado no âmbito do Consórcio Nordeste. Contudo, as ações são orientadas pelas diretrizes da Política Nacional de Abastecimento Alimentar e integra a execução de políticas coordenadas pelo MDA.	Há participação de atores (não estatais) na formulação da política? Sim. A formulação contou com a participação de representantes da sociedade civil	Como a política lida com a dimensão territorial? O foco geográfico de atuação do PAS/NE são os territórios de identidade reconhecidos e homologados pelo CONDRAF
Há intersectorialidade na implementação? Sim. No desenho do Programa está prevista a participação das secretarias estaduais da agricultura familiar de cada estado ou órgão similar, bem como a integração de políticas públicas setoriais de apoio a produção e consumo de alimentos saudáveis	Quem financia a política? Inicialmente, o Programa foi desenhado para ser executado com recursos próprios de cada estado consorciado. E qual instrumento de financiamento? O Consórcio Nordeste está em negociação com ministérios e instituições internacionais para busca de financiamento do programa ² .	Que atores participam da implementação da política? Essa fase contará com vários instrumentos para ações básicas de implementação, no âmbito dos territórios da cidadania, coordenados pelos Secretários e Secretárias da AF de cada estado consorciado.	Há espaços de participação territoriais (fóruns, conselhos, comitês, colegiados) previstos? Está prevista a criação de um instrumento chamado de “Jornada da participação Social, Formação e Comunicação Territorial”, que garantirá um processo permanente de participação social.
Há intersectorialidade na proposta de monitoramento? Sim. O monitoramento ocorrerá por meio de instâncias coletivas em nível nacional, estadual e territorial, mediante a instalação e o funcionamento de um Comitê Gestor Regional – CGR, um Comitê Gestor Estadual – CGE e um Comitê Gestor Territorial designado pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CGT/ CODETER.	Quem implementa a política? O Programa será implementado, primeiramente, via Agenda Territorial de ações imediatas com visão estratégica – AGTER e, dentre suas atividades, deverá ser iniciada a elaboração do Plano Territorial de Abastecimento Alimentar, que deverá iniciar sua execução no máximo em 24 meses após o início da implantação do PAS Nordeste no Território. Após a constituição do Plano, a implementação se dará mediante um processo de ampla participação social, com mobilização de representações de produtores e consumidores.	Que atores participam da avaliação da política? A avaliação ocorrerá por meio de instâncias coletivas em nível nacional, estadual e territorial, mediante a instalação e o funcionamento de um Comitê Gestor Regional – CGR, um Comitê Gestor Estadual – CGE e um Comitê Gestor Territorial designado pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CGT/ CODETER.	Há formas de articulação/ diálogo/integração com outras instâncias participativas já existentes nos territórios? Sim. O Programa visa aproveitar as experiências já consolidadas dos Colegiados Territoriais do MDA.

¹ AF – Agricultura familiar.

² MDA e Banco Mundial discutem parcerias para fortalecimento da agricultura familiar no Nordeste. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2023/02/mda-e-banco-mundial-discutem-parcerias-para-fortalecimento-da-agricultura-familiar-no-nordeste>. Acesso em: 15 out. 2024

Fonte: Elaborado e adaptado pela autora (2025) com base em Lotta, Galvão e Favareto (2016).

As diretrizes propostas no desenho de gestão e implementação do PAS Nordeste dialogam com as dimensões concebidas nos estudos de Lotta e Favareto (2016) utilizadas para analisar arranjos institucionais de implementação em contextos:

- **Integração Intersetorial:** No âmbito da intersectorialidade, o PAS/NE busca integrar políticas públicas para ampliar a produção e o consumo de alimentos saudáveis, envolvendo diversas áreas de atuação governamental. Entre os atores engajados estão órgãos e secretarias que implementam políticas com enfoque transversal nos dos estados consorciados.
- **Integração Interfederativa:** No que se refere às relações interfederativas, o PAS/NE destaca-se por ser uma iniciativa do Consórcio Nordeste, que congrega os nove estados da região. Essa estrutura promove a cooperação interfederativa ao articular ações entre os estados e buscar parceria junto ao Governo Federal, especialmente por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). Além disso, o desenho do programa prevê articulação com governos municipais, fortalecendo a integração entre diferentes esferas de governo, alinhando-se a perspectiva interfederativa.
- **Dimensão Participativa:** A pesquisa identificou a participação de atores não estatais, como representantes da sociedade civil, nos espaços de articulação e implementação das ações do programa, enquanto entes fundamentais para a execução. A participação social está prevista por meio do diálogo com movimentos sociais, sindicatos, cooperativas, organizações da sociedade civil, garantindo a incorporação de múltiplas perspectivas e demandas.
- **Dimensão Territorial:** O foco geográfico do programa nos territórios de identidade do Nordeste foi nitidamente identificado nas ações de promoção da gestão territorial. Conforme desenho, o PAS/NE concentrará suas ações nos 122 territórios de identidade da região Nordeste do Brasil, abrangendo um total de 1.748 municípios. Essa focalização geográfica reflete a preocupação em atender às especificidades e diversidades locais, promovendo o desenvolvimento sustentável de forma inclusiva e equilibrada.

O Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE) representa uma inovação no federalismo cooperativo brasileiro ao integrar as dimensões de intersectorialidade, interfederatividade, participação social e territorialidade em seu desenho institucional.

A análise sugeriu que embora as dimensões se articulem entre si, no desenho de implementação do programa, é de suma importância considerar a desigualdade intrarregional que caracteriza a região Nordeste, refletindo na capacidade estatal dos governos em termos de execução e de financiamento das ações, devido às assimetrias de recursos entre os estados (Perobelli; Domingues; Ribeiro, 2013; Gomide; Pires, 2014).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS/NE) configura-se como uma iniciativa inovadora de cooperação interestadual e integração regional, especialmente relevante diante dos desafios enfrentados pela agricultura familiar. A análise, fundamentada no modelo de Lotta e Favareto (2016), evidenciou a presença e a articulação das dimensões de intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade no arranjo institucional do programa.

O PAS/NE apresenta potencial para enfrentar questões complexas relacionadas à produção, à comercialização e ao consumo de alimentos saudáveis, promovendo o desenvolvimento sustentável e a inclusão social. Entretanto, a fase atual de reformulação e a ausência de implementação efetiva até 2025 impuseram limites à avaliação empírica da eficácia do programa, restringindo a análise ao desenho institucional e impossibilitando a coleta de dados quantitativos.

O alinhamento com o Governo Federal e a retomada de políticas de fortalecimento da agricultura familiar representam oportunidades para consolidar o PAS/NE. Para tanto, é essencial monitorar como essa articulação se traduzirá em ações concretas e resultados efetivos.

Reconhece-se como limitação a análise restrita à fase normativa do programa. Dessa forma, recomenda-se que investigações

futuras acompanhem a implementação do PAS/NE, a partir de 2025, realizando estudos longitudinais que avaliem como as dimensões teóricas se manifestam na prática e os desafios inerentes a esse processo.

Por fim, este estudo contribui para o debate sobre arranjos institucionais no federalismo brasileiro, ao demonstrar que experiências como o PAS/NE podem servir de referência para a formulação de políticas públicas regionais mais integradas, participativas e sensíveis às especificidades territoriais. A experiência do programa oferece importantes lições para gestores e formuladores de políticas, ressaltando a necessidade de articulação entre diferentes níveis de governo, setores e atores sociais para a efetividade das ações regionais.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA). **CGD Working Paper**, n. 299. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2012. Disponível em: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426292>. Acesso em: 15 nov. 2024.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

CARVALHO, Priscila Delgado de; TEIXEIRA, Marco Antonio; MOTTA, Renata; PENNA, Camila. Sistemas alimentares em disputa: respostas dos movimentos sociais à pandemia Covid-19. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, n. 108, p. e3710808, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/3710808/2022>.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 2, e00009919, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, p. 165-174, jul./dez. 2019. Ipea. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9702>. Acesso em: 24 jun. 2023.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. **Relatório de atividades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste 2019-2021**. Brasília, 2022. 110 p. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/institucional>. Acesso em: 21 jul. 2023.

CONSÓRCIO INTERESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORDESTE. **Resolução nº 09/2020, de 31 de julho de 2020**. Institui, no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste, o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste – PAS/NE, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/resolucoes-e-portarias-2020>. Acesso em: 19 set. 2024.

G1. Veja repercussão do pronunciamento de Bolsonaro sobre o coronavírus em que ele contrariou especialistas e pediu fim do ‘confinamento em massa’. *Política*, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/24/veja-repercussao-ao-pronunciamento-de-bolsonaro-em-que-ele-pediu-volta-a-normalidade-fim-do-confinamento-e-disse-que-meios-de-comunicacao-espalharam-pavor.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2007. Cap. 5, “Como chega a hora de uma ideia”, p. 219-224; Cap. 6, “Juntando as coisas”, p. 225-246.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. Desafios de integração em novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 57, p. 49-65, mar. 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245704.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. Os conjuntos institucionais de cooperação dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine (Org.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 80-101. ISBN 9788578113322. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8482>. Acesso em: 16 out. 2024.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 9, p. 2761-2772, 2016. DOI: 10.1590/1413-81232015219.16042016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015. DOI: 10.21874/rsp.v66i2. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/82>. Acesso em: 15 jun. 2024.

LUI, Lizandro; COSTA, Marco Aurélio. Arranjos institucionais e relações interfederativas nas regiões metropolitanas brasileiras: a construção de uma matriz de cooperação e seus limites. In: **Federalismo, planejamento e financiamento**: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. v. 5, Série Cidade. pág. 1-24. ISBN 9786556350257. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR (MDA). MDA e Banco Mundial discutem parcerias para fortalecimento da agricultura familiar no Nordeste. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2023/02/mda-e-banco-mundial-discutem-parcerias-para-fortalecimento-da-agricultura-familiar-no-nordeste>. Acesso em: 23 nov. 2024.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. 2020a. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 16 jun. 2024.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus. 2020b. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 16 jun. 2024.

PEROBELLI, Fernando Salgueiro; DOMINGUES, Edson Paulo; RIBEIRO, Luiz Carlos de Santana. **Desigualdades intrarregionais na região Nordeste**: uma análise de decomposição espacial. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2013. 30 p.: il. (Texto para discussão, 493). Disponível em: <https://cedeplar.ufmg.br/publicacoes/>. Acesso em: 20 jun. 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>. Acesso em: 14 abr. 2023.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR. II VIGISAN: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/ Rede Penssan, 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em 18 abr. 2024.

RIZZO, Aline Duarte da Graça. Entre entes e agentes: cooperação descentralizada em contexto pandêmico – os casos Consórcio

Nordeste e Instituto Butantan. **Revista Tempo do Mundo**, n. 33, p. 223-346, dez. 2023. DOI: 10.38116/rtm33art11.

RUFINO FILHO, Ednaldo Tavares; SIMONI JÚNIOR, Sérgio; VETTORATO, Poala. A incipiente cooperação interestadual no federalismo brasileiro: uma análise das compras compartilhadas dos consórcios durante a pandemia de Covid-19. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 75, n. 2, p. 266-289, 2024. DOI: 10.21874/rsp.v75i2.10013.

SABOURIN, Eric; GRISA, Cátia (org.). **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018. Disponível em: <https://hal.science/hal-02793601v1>. Acesso em: 16 ago. 2024.