



SESSÃO TEMÁTICA Nº 15 - SOCIEDADE CIVIL E ESTADO EM TEMPO DE CRISE POLÍTICA

MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: a experiência da elaboração do Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PEAAF) em Pernambuco

Alexciane Assis de Lima/UFRGS

Resumo:

Como movimentos sociais podem influenciar na modelagem de uma política pública? Essa relação, ao longo das últimas quatro décadas, vem sendo inserida nas discussões e análises que tratam da atuação desses atores sociais como mobilizadores de capital social, formando redes, propondo, defendendo e dialogando com o governo pautas inerentes ao seu projeto político de sociedade. Posto isso, o objetivo deste estudo é analisar a interferência dos movimentos sociais na formulação (desenho) do programa estadual de aquisição de alimentos da agricultura familiar em Pernambuco, em um cenário de pandemia, agindo como grupo de pressão, a fim de influenciar os processos decisórios e a produção de políticas públicas. Neste sentido, buscamos contribuir com o desenvolvimento de uma agenda que trata da ação coletiva, formação de redes e de *advocacy coalitions*, apresentando a atuação dos movimentos sociais e as diversas tentativas de influenciar o Estado. Empiricamente, a análise está amparada nas experiências e fatos divulgados em fontes públicas e nos sites das organizações envolvidas. Para subsidiar a pesquisa, dando sustentação teórica e analítica à investigação, foi feita uma revisão bibliográfica em livros e periódicos nacionais e estrangeiros que tratam da temática, bem como uma verificação minuciosa da legislação em vigor que instituiu a política.

Palavras-chave: redes de movimentos sociais; formação de agenda; formulação de políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar tem um papel indispensável na economia e sociedade, sobretudo, quando o assunto é a produção de alimentos de primeira necessidade, garantindo a segurança alimentar e nutricional da população. Gradativamente, vem ganhando espaço nas discussões, sendo inserida nas pautas de elaboração de políticas públicas no Brasil, que tratam da importância da referida categoria social para um desenvolvimento socioeconômico mais equilibrado e sustentável no meio rural (MÜLLER, 2007).

Em 2020, em um contexto de pandemia do coronavírus, representantes de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais do Campo reuniram-se virtualmente, formando o Comitê Emergencial do Campo, visando à criação e ao monitoramento de estratégias para diminuição do impacto da pandemia no meio rural e urbano, reivindicando do governo de Pernambuco a criação e implementação de ações emergenciais, como a elaboração de um programa estadual de aquisição de alimentos da agricultura familiar, com fundamentos inspirados no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), modalidade de compra institucional, do governo federal, instituído em 2003, considerando, sobretudo, o cenário de pandemia e o impacto desta na geração de renda e segurança alimentar e nutricional (*inputs*).

Com isso, ainda em 2020, o executivo estadual encaminhou para a Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe) o Projeto de Lei (PL) Nº 001088/2020, que se referia à criação do Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PEAAF), para seguir todo o ritual legislativo de votação e possível aprovação (*agenda setting*).

Respondendo às pressões dos movimentos sociais e entidades do Campo, foi aprovada a Lei Nº 16.888, de 3 de junho de 2020, que instituiu o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, estabelecendo um novo mercado de compra institucional no estado (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2020). O programa prevê que do total de recursos financeiros repassados pelo Poder Executivo Estadual para a realização de compras institucionais diretas e indiretas de gêneros alimentícios, seja reservado o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para a aquisição de alimentos produzidos por agricultores e agricultoras familiares, pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários e beneficiárias da reforma agrária e da agricultura urbana, ou suas organizações econômicas e sociais (*outputs*).

Sendo uma pauta antiga, os movimentos sociais viram no contexto de pandemia uma oportunidade política de mobilizar a inserção da referida pauta na agenda do governo, contribuindo com o desenho da política e, ao final, obtendo como resultado, a instituição de uma Lei específica para assegurar a compra institucional dos produtos da agricultura familiar.

Considerando o exposto, por meio de modelos teóricos que contribuem para a compreensão do processo de formulação de políticas públicas, fomos motivados a analisar a interferência dos movimentos sociais na modelagem/formulação da política em questão, por meio da apresentação de propostas alternativas que dialogam com as demandas dos grupos e organizações do Campo, grupos tradicionalmente excluídos dos processos de formulação de políticas públicas.

Para que essa interferência fosse possível, houve a necessidade de formar e fortalecer redes de movimentos sociais, permitindo a construção de identidades coletivas, criando elos simbólicos de referência no interior das redes, possibilitando a convergência de pautas políticas (SCHERER-WARREN, 2007), ou seja, criando e mobilizando elos de confiança e solidariedade. Dessa forma, a análise está empiricamente amparada pelos argumentos teóricos que serão apresentados no decorrer do texto, reafirmando sua fertilidade analítica.

Para tanto, o referido artigo está estruturado em quatro seções, além da presente introdução. Na primeira seção, discutiremos sobre a formação de redes de movimentos sociais. Na segunda seção, serão apresentadas as discussões teóricas sobre o ciclo de políticas públicas, dando ênfase à formação de agenda, formulação de políticas e tomada de decisão. Na terceira e última seção, discutiremos sobre a importância dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas, agindo como grupo de pressão, inserindo suas pautas na agenda governamental e atuando como *advocacy coalitions*. Finalizaremos tecendo as considerações finais sobre o assunto e apresentando as fontes referenciais que fomentaram este artigo.

2 REDE EM MOVIMENTO: tecendo estratégias e unificando pautas

Para analisar a capacidade ou potencial de redes de movimentos sociais na formação de referenciais emancipatórios, da América Latina, Scherer-Warren (2008) partiu do princípio de que demandas materiais deveriam ser convertidas em representação simbólica, buscando aproximar os atores das redes, construindo identidades coletivas e criando elos simbólicos de referência no interior dessas redes, a fim de convergir em pautas políticas.

Ainda segundo a autora, na América Latina, a luta emancipatória tem suas raízes cravadas nos atos de resistência e reivindicação, desenvolvidos e desencadeados em sociedades que possuíam um sistema social excludente, em cujas práticas estava presente a discriminação de uma parcela considerável da população, fomentando as desigualdades sociais, bem como tinham como modelo um Estado oligárquico e autoritário.

Foi a partir da metade do século XX que as contestações populares assumiram um viés mais politizado, com nuances de crítica e autonomia em relação ao Estado. No entanto, ao final

do século XX e início dos anos 2000, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais viram que os espaços institucionais eram um caminho para o exercício do controle social pela cidadania, tendo-os como um legítimo espaço para expandir a democracia (SCHERER-WARREN, 2008).

Aqui, não iremos nos deter na noção de movimentos sociais, já que, segundo Picolotto (2007), trata-se de um termo que não é consenso nas ciências sociais, considerando a existência de vários paradigmas divergentes. Ainda sobre isso, Melucci (1994) expõe que os movimentos sociais são difíceis de se definir conceitualmente, visto que há várias abordagens de difíceis comparação, considerando que os autores tentam isolar determinados aspectos empíricos dos fenômenos coletivos, acentuando outros. Isto faz com que as comparações sejam mais voltadas para o empirismo do que para conceitos analíticos.

Sobre isso, Tilly (2010) destaca que:

Como o nome sugere, movimentos sociais são organizações inclusivas compostas por vários grupos de interesses. Os movimentos sociais devem envolver os estratos significativos da sociedade, como os trabalhadores, os grupos de mulheres, os estudantes, os jovens e o componente intelectual. Esses vários setores de interesses da sociedade serão articulados em torno de uma insatisfação comum que, na maioria dos casos, será a percepção comum da falta de democracia em um contexto político específico (TILLY, 2010, p.133).

Nosso objetivo, na referida seção, é tecer alguns comentários fundamentados nas abordagens apresentadas na literatura sobre a formação de rede, presente, sobretudo, nos trabalhos e pesquisas desenvolvidas por Ilse Scherer-Warren.

No que diz respeito ao aspecto de formação de rede, a autora destaca que para compreender esse potencial, é necessário buscar as conexões que os atores políticos organizados constroem, envolvendo as demandas materiais ou as privações do cotidiano, bem como o sentido subjetivo dessas privações, traduzindo essas conexões em manifestações expressivas, comunicativas e em pautas políticas comuns aos envolvidos, ou seja, várias organizações conectadas, despertam identidades coletivas, proporcionando a articulação e formação dos movimentos específicos numa rede de movimento social (SCHERER-WARREN, 2008).

Quanto ao seu aspecto teórico, o conceito de rede de movimento social pressupõe a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum, os quais definem os atores ou situações sistêmicas antagônicas, que devem ser combatidas e transformadas (SCHERER-WARREN, 2006, p. 113).

Em termos analíticos, as redes de movimentos sociais implicam buscar as formas de articulação entre o local e o global, entre o particular e o universal, entre o uno e o diverso, nas interconexões das identidades dos atores com o pluralismo (SCHERER-WARREN, 1993, p. 10).

Ao destacar formas estruturantes de ações civis coletivas, Gohn (2010) faz menção à força sociopolítica dos movimentos sociais, como uma constante na história política do País, considerando que suas ações impulsionam mudanças sociais diversas. Além disso, o repertório de lutas construídas pelos movimentos demarca interesses, identidades, subjetividades e projetos de grupos sociais (GOHN, 2010, p. 12).

O contexto de pandemia do coronavírus agiu como um catalizador de solidariedade entre os diversos movimentos sociais, unindo-os contra a fome e a garantia de direitos básicos, formando e fortalecendo redes já existentes, tendo como desafio o governo de Bolsonaro e o seu negacionismo.

Ademais, os movimentos sociais e a sociedade civil, desde o início da era Bolsonaro, não possuem espaço para influenciar nas decisões como nos governos passados. Segundo Barcelos *et al.* (2016), para entender as transformações ocorridas na relação entre sociedade e Estado, nas últimas décadas, no Brasil, a perspectiva das “redes de movimentos” foi incorporada e desenvolvida pela literatura brasileira que trata sobre movimentos sociais. Contudo, o processo de democratização e a entrada do Partido dos Trabalhadores (PT) outrora no governo federal, trouxeram, no período que perdurou o governo petista, desafios que diziam respeito à concepção teórica de redes, haja vista a presença de ativistas de movimentos sociais nos espaços institucionais e extrainstitucionais de ação, gerando perda de autonomia.

O comprometimento da tradição de diálogo entre a sociedade civil e o Estado foi anunciado por Bolsonaro ainda no primeiro turno das eleições presidenciais. E a ação foi colocada em prática já nos primeiros dias de 2019, com o desmonte de várias políticas outrora conquistadas, reestruturação e extinção de ministérios, extinção de espaços de controle social como o Conselho Nacional de Segurança Nutricional e Alimentar (Consea), espaço de diálogo com a sociedade civil de suma importância nas discussões de combate à fome, dentre outros (ABERS, 2019), além das diversas reformas que prejudicaram diretamente e indiretamente os trabalhadores rurais e a classe trabalhadora, como a reforma da previdência social e o enfraquecimento das entidades representativas, diante as novas modalidades de contrato de trabalho institucionalizada pela reforma trabalhista de 2017.

Ademais, além dos desmontes e enfraquecimentos dos diálogos institucionais entre a sociedade civil e o Estado, o cenário de pandemia contou com a participação ativa de *Fake News* e descrédito na ciência e nas orientações dos órgãos competentes de saúde. A forma desastrosa e omissa como o atual governo federal fundamentou suas decisões em relação à pandemia e os impactos dessa na sociedade colocou ainda mais em evidência os problemas sociais, escancarando

as desigualdades sociais já existentes, atingindo, sobretudo a população de baixa renda, aquelas que não têm acesso adequado à água encanada e ao serviço de esgoto¹.

Em artigo publicado por Pismel, Oliveira e Teixeira (2020), divulgado pela UOL² os movimentos sociais são citados como atores que no meio à pandemia buscaram agir em favor da vida, derrubando as falácias do governo de Bolsonaro. Conforme a matéria, os movimentos sociais vêm atuando por meio de diversas campanhas e ações de solidariedade, visando amenizar as necessidades de diversas famílias brasileiras, seja na distribuição de kits de higiene até na doação de toneladas de alimentos, como está sendo feito por agricultores assentados do Movimento Sem Terra (MST) desde o início da pandemia. Finalizando a matéria, é destacado que outra dimensão dos movimentos sociais é a articulação para incidência política, manifesta nas pressões e apresentação de propostas políticas para superar as diversas crises enfrentadas pela população.

De fato, o cenário atual impulsionou ainda mais a formação e o fortalecimento de redes, que de forma uníssona reverberou a necessidade de criação de alternativas estratégicas para enfrentamento de um vírus que aumentou o fosso das desigualdades sociais, atingindo os grupos que não têm condições de evitar aglomerações e seguir todas as recomendações para se manter vivo.

A aglutinação das pautas foi balizada pela prioridade da vida. Segundo a Barbosa³, em um cenário de ausência de um plano sistêmico de enfrentamento à crise de saúde, social e econômica, movimentos sociais e organizações da sociedade civil lançaram uma série de documentos com propostas de respostas emergenciais ao quadro criado no Brasil pela Covid-19. Destacando a atuação da Frente Brasil Popular e da Frente Povo Sem Medo, é apresentada a “Plataforma Emergencial para o Enfrentamento da Pandemia do Coronavírus e da Crise Brasileira – Proteger a vida, a saúde, a renda e o emprego”. Conforme reportagem, o referido documento parte do princípio de que o egoísmo e o individualismo de nada valem para enfrentar a atual situação, e afirma que todas as saídas passam pela submissão de interesses privados ao de toda a sociedade.

Num contexto de pouca ou nenhuma abertura do governo federal aos pleitos dos movimentos sociais e da sociedade civil, as diversas iniciativas lançadas nos últimos dias têm como objetivo, por um lado, pressionar as demais esferas

¹ Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/pandemia-de-coronavirus-reforca-desigualdades-da-populacao-mais-vulneravel/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

² Disponível em: <https://entendendobolsonaro.blogosfera.uol.com.br/2020/12/13/movimentos-sociais-driblam-omissao-do-governo-na-pandemia/>. Acesso em 17 jun. 2021

³ Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Movimentos-sociais-lancam-propostas-para-enfrentar-crise-do-Covid-19-e-pedem-saida-de-Bolsonaro/4/47044>. Acesso em: 15 jul. 2021.

do poder público e, por outro, acumular força política junto à população na crítica e denúncia a Bolsonaro (BARBOSA, 2020).

Atualmente, esse é o principal objetivo dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que defendem o enfrentamento da pandemia do coronavírus no País com proteção, igualdade e justiça social e econômica e que veem o governo federal como a principal ameaça para a segurança e bem-estar da população.

Considerando o que foi exposto, é possível reafirmar empiricamente o que Diani e Bison (2010) expõem quando tratam de processos de movimentos sociais, ao colocá-los como exemplos de ação coletiva com definição clara para a relação de conflito com oponentes sociais e políticos específicos, sendo orientados por um contexto de densas redes interorganizacionais, que ligam atores por meio de solidariedades e identidades compartilhadas, precedendo e sobrevivendo à coalizões e campanhas específicas.

3 QUANDO O RESULTADO É A POLÍTICA – da agenda à formulação

Iniciar o desenvolvimento desta seção conceituando Políticas Públicas seria no mínimo o esperado. No entanto, estamos falando de um termo cujo consenso em relação ao seu conceito está longe de ser alcançado. Contudo, aqui, utilizaremos a definição de políticas públicas como *outputs*, oriundos de atividades políticas, sendo um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores (RUA, 1997).

Conforme Souza (2003, p. 13), o processo de formulação de política pública é aquele por meio do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzirão os resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. Consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial, selecionando as possíveis alternativas de solução ou satisfação, avaliando os custos e efeitos, estabelecendo prioridades.

Ainda segundo a autora, o ponto de partida para a análise de políticas públicas perpassa pela ideia de ciclo (*policy cycle*), cujo início se dá pela formação de agenda, seguido da formulação, implementação e avaliação, sendo creditada a esse processo uma importância analítica para compreensão de conduções decisórias, mesmo que a concepção de ciclo não abarque a realidade.

Conforme Mazzei e Farah (2020), as principais críticas direcionadas ao modelo analítico em questão dizem respeito à impossibilidade de separação total entre as fases envolvidas no ciclo, considerando que, por muitas vezes, elas ocorrem de forma concomitante e inter-relacionadas, evoluindo conforme a situação posta, o que acaba interferindo na ordenação de cada etapa.

No que diz respeito às etapas as quais percorrem uma política, nos debruçaremos da formação de agenda até a formulação da política, utilizando a literatura inerente e principais análises e discussões sobre essas fases no ciclo de políticas públicas.

3.1 Definindo agenda

Kingdon⁴ (1995, p.3 *apud* SARAIVA; FERRAREZI, 2007) concebe agenda como uma lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto por parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades.

No que tange à formação de agenda, Wu *et al.* destaca que:

A definição de agenda é, por vezes, descrita como o processo pelo qual as demandas de vários grupos da população são traduzidas em itens que os governos consideram para a ação. Essa definição está intimamente ligada com a ideia de que a criação de políticas públicas é orientada principalmente pelas ações de atores não governamentais, às quais os gestores do governo reagem (WU *et al.*, 2014, p.30).

Ou seja, o ponto de partida da formação de agenda é a identificação de um problema. Esse, por sua vez, deve despertar a atenção e interesse do formulador de políticas para ser inserido na agenda.

Ainda sobre formação de agenda, Lima e Papi (2020, p. 24) destacam que os atores sociais se envolvem em dinâmicas, a fim de definir uma situação como um problema, em busca de divulgá-lo e, com isso, despertar a atenção de um público maior, dando ao problema um viés social ou público.

Já Kingdon (1995 *apud* SARAIVA; FERRAREZI, 2007) destaca que uma agenda é estabelecida considerando o problema, a política e os participantes visíveis. Em relação ao problema, o autor enfatiza o porquê de alguns e não outros receberem a atenção de autoridades governamentais. Os meios pelos quais os atores tomam conhecimento das situações e as formas que definem essas situações como problemas mereceram destaque na explicação de Kingdon. Segundo o autor, no que diz respeito aos meios, é indispensável a menção dos indicadores, os eventos-foco e *feedback*.

⁴ Segundo John Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*). O modelo desenvolvido por Kingdon (*multiple streams*) foi inicialmente desenvolvido para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transportes do governo federal norte-americano e tornou-se referência para os estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais. Baseado em um corpo extenso de dados empíricos, obtidos em sua maior parte por meio de entrevistas com altos funcionários públicos, o modelo concentra-se nos estágios pré-decisórios da formulação de políticas: a formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*) (CAPELLA, 2006, p. 2).

Conforme a abordagem do autor, os indicadores são utilizados para mensurar a magnitude de uma situação, discernindo mudanças ocorridas. Já os eventos-foco podem ser alusivos a um desastre, uma crise, uma situação que, simbolicamente ou não, chama mais atenção que outro, não sendo esses efeitos passageiros. Para tanto, é necessária uma indicação mais contundente de que há um problema inserido naquela situação, seja por uma percepção preexistente, ou combinação de eventos com a mesma similitude e requisitos (KINGDON, 1995 *apud* SARAVIA; FERRAREZI, 2007).

No que tange ao *feedback*, por meio desse, as autoridades podem tomar conhecimento de situações de programas existentes, seja por meio formal ou informal.

Quadro 1 – Estabelecimento de uma agenda – Inserção da proposta dos movimentos sociais do Campo na agenda governamental de Pernambuco, sob a perspectiva do problema em Kingdon

INDICADORES	Comprometimento da renda do agricultor devido ao <i>déficit</i> na comercialização dos seus produtos; aumento da fome e conseqüentemente da insegurança alimentar e nutricional da população mais vulnerável socialmente.
EVENTO-FOCO	Pandemia, crise sanitária (evidenciou problemas já existentes que até antes não eram merecedores da atenção das autoridades governamentais).
FEEDBACK	Críticas em relação à avaliação e monitoramento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), modalidade de compra institucional do governo federal. Apresentação da necessidade de um programa estadual similar ao PAA do governo federal, abrangendo e atendendo a um público maior.

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Outro atributo explicativo que merece atenção na mensuração da importância de um problema para estar na dinâmica da agenda governamental, conforme Kingdon (1995 *apud* SARAVIA; FERRAREZI, 2007), é a política, partindo do princípio que governos mudam e consigo também os desdobramentos da política e as concepções dos problemas e prioridades. E, se a autoridade governamental eleita fizer oposição ao grupo de interesse que atua em defesa de determinada política, a situação fica ainda mais complicada, pois será iminente a dificuldade de contemplar as pautas do referido grupo. Dessa forma, o que é proposto pelo autor é o consenso, visto que esse é integrante do processo de negociação, mais do que a persuasão.

Na dinâmica da política, os participantes constroem consenso por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças mediante a satisfação de suas reivindicações, ou fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação (KINGDON, 1995, p. 229 *apud* SARAVIA; FERRAREZI, 2007).

Ainda sobre estabelecimento de agenda, considerando o que concebe Kingdon (1995 *apud* SARAVIA; FERRAREZI, 2007), iremos fazer menção aos participantes visíveis (definem agenda), sendo esses formados por atores que recebem considerável atenção da imprensa e do público. Podemos destacá-los como o chefe do executivo, assessores de alto escalão,

parlamentares de destaque, partidos políticos e comitês de campanha. Contradizendo essa característica, o grupo dos atores invisíveis (influenciam na escolha das alternativas) é formado por burocratas de carreira e acadêmicos, por exemplo. Em suma, o grupo dos atores visíveis forma e define a agenda, tendo mais importância do que os funcionários de carreira no estabelecimento da agenda governamental.

A formação da agenda é, desta forma, um processo intrinsecamente político, envolvendo a construção social de problemas, a persuasão dos decisores e do público em geral, o embate entre diversos problemas e, também, entre diferentes representações deles. Todas essas dinâmicas relacionam uma miríade de atores, visões de mundo, em múltiplos contextos institucionais e espaços organizacionais. Das fases do ciclo, é provavelmente a mais aberta e pluralista; talvez por isso receba o título de etapa mais imprevisível (LIMA; PAPI, 2020, p. 25).

3.2 Formulando alternativas políticas

Pretendemos destacar na referida subseção a fase de formulação de alternativas, ou seja, a formulação de uma política pública, que, em suma, diz respeito ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.123). Por entender a necessidade elucidativa de compreensão dessa fase do ciclo de políticas públicas, apresentaremos de forma breve, porém objetiva, discussões fundamentadas na literatura correspondente ao tema.

Para tanto, é mister expormos algumas conceitualizações vinculadas às abordagens teóricas de formulação de alternativas políticas, considerando que dada situação já recebeu o *status* público de problema e já se encontra inserida na agenda governamental, aguardando a decisão dos *policy makers* em relação ao curso da ação.

Conforme Kingdon (1995 *apud* SARAIVA; FERRAREZI, 2007), podemos atribuir que a formulação de políticas públicas diz respeito a um conjunto de processos, incluindo ao menos: o estabelecimento de uma agenda; especificação de alternativas que guiarão as escolhas a serem feitas; uma escolha final, por meio de votação no legislativo ou decisão presencial; e a implementação da decisão.

Segundo Wu *et al.* (2014, p. 52), a formulação de políticas públicas se refere ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas. É nessa fase que uma gama de potenciais escolhas de políticas é identificada e uma avaliação preliminar da sua viabilidade é oferecida.

Para Lima e Papi (2020), a formulação diz respeito ao processo que envolve a identificação, refinação e formulação das opções de políticas vistas como as mais efetivas para

lidar com o problema. Trata-se do segundo estágio fundamental do ciclo de políticas públicas. Nele realizam-se a identificação e determinação de possíveis soluções para problemas públicos, percebidos pela sociedade e concebidos pela autoridade governamental como políticos e merecedores de atenção.

Portanto, a formulação de uma política exige a participação não só de funcionários da administração pública, legisladores, comissões presidenciais, grupos de trabalho e comitês interinstitucionais de alto nível, agentes do governo, gestores públicos, como também, abre oportunidades para que agentes externos ao governo possam participar dessa fase da política.

Grupos de interesse, por exemplo, são contribuintes vitais para a formulação de políticas em muitos países. Esses grupos variam de associações profissionais a grupos da sociedade civil, muitas vezes intimamente identificados com questões de políticas específicas. No entanto, o seu papel no processo de formulação de políticas é, na maior parte, indireto – embora não menos importante –, porque os governos geralmente não aceitam ser vistos como aprisionados pelos “interesses especiais” (WU *et al.*, 2014, p. 55).

Tatagiba *et al.* (2018) destacam que na literatura que trata de políticas públicas a discussão de formulação e implementação de políticas é colocada como fases que tendem a envolver uma diversidade de atores: de um lado, distintos atores estatais, de outro, um conjunto amplo e heterogêneo de atores da sociedade civil, do mercado e do campo científico, que buscam participar dos processos de formulação e implementação de políticas e incidir nos seus resultados (TATAGIBA *et al.*, 2018, p. 108).

3.3 Hora da tomada de decisão

A etapa da tomada de decisão é caracterizada por escolha entre as alternativas, nas quais “[...] uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas [...] é aprovada como curso oficial de ação” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 157). Nela é decidido um curso de ação (ou não ação) para tratar de um problema de políticas (WU *et al.*, 2014, p. 77).

Essa fase do ciclo de políticas públicas se diferencia da definição de agenda e da formulação de alternativas. Se a formação da agenda tem um viés mais pluralista entre as etapas, a tomada de decisão tem uma característica mais aparente (LIMA; PAPI, 2020). Sendo ela considerada altamente política, já que permite a criação de “vencedores” ou “perdedores” (WU *et al.*, 2014, p. 78).

Vale destacar que estamos falando de um processo que envolve o humor nacional, as mudanças no governo, e o apoio/oposição dos grupos de pressão, sendo o humor nacional a

indicação da disposição do público em relação a determinado problema e/ou alternativa (KINGDON, 1995 *apud* LIMA; PAPI, 2020, p. 27).

Ademais, as mudanças de governo promovem determinadas questões e suprimem outras. Valando isso tanto para mudanças amplas como trocas de governo, incluindo a recondução de um mesmo partido, quanto para modificações específicas, como troca de funcionários de alto escalão. Além disso, o apoio ou oposição dos grupos de pressão direciona os custos de se fazer determinadas escolhas, conduzindo a ação (LIMA; PAPI, 2020).

Em relação aos modelos de tomada de decisão, os teóricos que desenvolveram trabalhos sobre esse tema (SIMON, 2014; LINDBLOM, 1959; COHEN; MARCH, OLSEN, 1972) destacaram três modelos de compreensão de um processo de tomada de decisão: racionalista; incrementalista e *garbage can* (lata de lixo).

No modelo racionalista, os indivíduos tomam decisões maximizando seus interesses individuais, suas preferências são transitivas, as informações são completas, as suas opções podem ser ranqueadas seguindo o custo-benefício, e as consequências das escolhas podem ser previstas e são relativamente estáveis (ARROW, 1970; TULLOCK; BUCHANAN, 1999; OLSON, 1965).

Já na abordagem incrementalista, a tomada de decisão pública é vista como um processo com restrição de tempo e informação, sendo caracterizado por conflitos, negociações e compromisso entre os tomadores de decisão com interesses próprios (WU *et al.*, 2014, p. 81). Além disso, os decisores possuem interesses e preferências divergentes, variando conforme o contexto e objetivos. Com isso, o tomador de decisão é levado a fazer escolhas próximas do que já se conhece (LIMA; PAPI, 2020).

No que diz respeito ao modelo *garbage can*, podemos destacar que envolve um grande número de decisores e incertezas sobre os problemas e soluções. Nesse modelo, a racionalidade dos tomadores de decisão é tida como limitada.

Conforme Lima e Papi (2020), tendo em vista que nesse modelo os atores tentam valorizar suas habilidades e recursos, podem ser levados a propor soluções para problemas que ainda não existem. E, ainda, parte-se do princípio que problemas podem ser criados, a fim de mobilizar soluções já existentes. Conforme essa perspectiva, as organizações são entendidas como “anarquias organizadas”, considerando que os processos decisórios seguem fluxos não sequenciais e os problemas e soluções são jogados em latas de lixo à espera da oportunidade em que serão casados para suprir algum tipo de expectativa (LIMA; PAPI 2020, p. 28).

4 OS MOVIMENTOS SOCIAIS IMPORTAM? A experiência da formulação do programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PEAAF) em Pernambuco

Segundo Tilly (1994, p. 7):

A social movement embodies contentious interaction; it involves mutual claimmaking between challengers and powerholders. The claim-making, furthermore, often engages third parties: other powerholders, repressive forces, rivals, allies, citizens at large. The definition excludes many forms of struggle: feuds, civil wars, electoral competition, insurrections. Although movement activists sometimes take direct action against authorities, rivals, or opponents, in general social movements center on indirect forms of action: actions that display will and capacity, but that would not in themselves accomplish the objectives on behalf of which they make claims.

Considerando essa perspectiva, podemos dizer que políticas públicas são resultados de processos ideacionais, cujos problemas são definidos como merecedores de atenção pública, identificando as formas de solução desses problemas (TATAGIBA *et al.*, 2018).

Para Serafim (2019), a compreensão dos desafios, limites e potencialidades que se impõem à atuação dos movimentos sociais e demais atores que são comprometidos com a democracia, considerando o novo cenário político, está inserida na ordem do dia dos pesquisadores e atores sociais do campo democrático. Segundo a autora, essa é uma agenda compartilhada por pesquisadores e sociedade civil, sendo de suma importância para analisar e compreender o período de gestão petista e o pós-impeachment, sobretudo no que diz respeito à natureza das interações socioestatais e aos efeitos dessas interações sobre atores sociais, instituições do Estado e políticas públicas (SERAFIM, 2019, p. 34).

O início da era petista foi marcado por parte expressiva dos movimentos sociais brasileiros participando popularmente dos processos políticos de definição de políticas públicas, avançando pautas históricas por meio de reconhecimento e participação, refletindo na oportunidade política de atuação de grupos minoritários, contribuindo para que esses acessassem e influenciassem o Estado.

Contudo, o final da gestão do PT foi marcado pela insatisfação expressiva em relação à baixa representatividade e por insuficiência nos mecanismos existentes para expressão e encaminhamento das demandas de parcelas expressivas da sociedade (SERAFIM, 2019, p. 37).

Isto contribuiu para corroer o então governo Dilma Rousseff, que já andava de pernas bambas, tentando se equilibrar em uma linha tênue, culminando na ascensão de forças contrárias ao projeto democrático-participativo. Dentre essas, podemos destacar os setores autoritários, conservadores e da direita radical, que nos anos posteriores ganharam mais espaço e expressividade social e política, chegando ao ápice: o impeachment de 2016 e o resultado eleitoral de 2018 (SERAFIM, 2019).

O cenário de descalabro político e social vivenciado, de forma latente em 2016 e concretizado por meio do resultado eleitoral de 2018, historicamente, demarcou uma nova era para os movimentos sociais, que poderá ser mais bem analisada em estudos futuros. Cohn (2020) faz menção a esse período, destacando que a cassação do mandato da então presidente Dilma Rousseff significou para o âmbito social a quebra de um projeto político e social de inclusão de políticas de combate à fome que vinha sendo desenvolvido desde 2002, resultando na saída do Brasil do Mapa da Fome, além da declaração do País como livre da poliomielite e do sarampo.

Contudo, segundo a autora, com o distanciamento da chefe do executivo federal dos movimentos e segmentos organizados da sociedade, vinculado à forma que foi conduzida a economia durante o seu mandato, caminhando contrariamente ao que foi dito e reverberado em sua campanha, a resposta foi a debilidade da base social de sustentação do arcabouço institucional da rede de proteção social, que vinha há muito sendo desenvolvida.

Diante disso, a burocracia estatal, regida pelos novos *decision-makers* (tomadores de decisões) tratou de reverter o sentido das políticas sociais, passando essas a serem exclusivas e residuais e não mais inclusivas, abarcando o mínimo social (COHN, 2020).

A partir de 2019 as ações do chefe do executivo federal passaram a ser balizadas pela *aporofobia*, personificadas em decisões políticas que penalizavam, sobretudo, os pobres e grupos mais vulneráveis da sociedade. Com requinte de perversidade, disfarçado de racionalidade custo-efetividade, no que diz respeito às ações do Estado, estava em curso a concretização de um projeto político e social de destituição material e ideológica da classe trabalhadora e dos mais carentes, dentro de uma perspectiva de direitos e enquanto sujeitos sociais. Grupos minoritários, carentes e dependentes de proteção social imersos em um cenário de exclusão como o atual, uma vez expulsos de um sistema da área social, dificilmente regressam a ele, e caso consigam, o caminho é muito mais longo e penoso (COHN, 2020).

Dito isso, acreditamos na necessidade de aqui destacar o cenário de desafios para o ativismo social e político democrático diante de um contexto de regressão de problemas sociais, antes superados, além dos empecilhos inerentes à busca por mecanismo efetivos de interferência nas decisões, para terem suas pautas inseridas na agenda política. A ascendência do governo Bolsonaro, com as suas propostas conservadoras e radicais de enfraquecimento das instituições, desmonte do Estado, além do descrédito e destruição de todas as políticas do arcabouço institucional de proteção social e de garantia dos direitos sociais básicos, agiu de forma catalizadora no processo de unificação de pautas.

Em meio a insuficiente ação do governo federal, a sociedade civil e os movimentos sociais investiram nos diálogos com o chefe do executivo estadual, reivindicando ações efetivas para mitigar os efeitos desastrosos da pandemia, na tentativa de garantir renda à população do

campo e atenuar a insegurança alimentar, que durante esse período se agravou de forma alarmante no Brasil.

Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a pandemia modificou as dinâmicas da fome, aumentando a sua concentração nos grandes centros urbanos, revelando a face da fome no Brasil: mulher e criança na primeira infância; preta e parda; nortista e nordestina⁵.

Conforme artigo publicado pelo *Le Monde Diplomatique Brasil* (ADILSON; CÂMARA, 2021), a agricultura familiar e camponesa é o setor que promove um modelo de produção de alimentos saudáveis e diversificados necessário ao enfrentamento da pandemia e de um conjunto de doenças crônicas, que têm consequências diretas na saúde da população. Além disso, a matéria destacou que o aumento no número de casos de Covid-19 afeta, em especial, as pessoas portadoras de comorbidades relacionadas a doenças crônicas não transmissíveis, o que evidencia o papel fundamental dos sistemas alimentares, que têm como objetivo principal a produção de alimentos saudáveis⁶.

Os agricultores familiares fazem parte de uma camada social que mais vem sofrendo com os efeitos da pandemia. Segundo matéria escrita por Chaves, Ribeiro e Souza, publicada pelo Brasil de Fato, em dezembro de 2020⁷, com o advento do isolamento social como medida sanitária de proteção, muitas feiras livres, espaço de venda da produção de muitas famílias, foram proibidas de abrir ou tiveram o fluxo de consumidores drasticamente reduzido, comprometendo a comercialização dos produtos de base familiar.

Este fato mobilizou a comunidade rural a procurar suas lideranças e entidades representativas, cobrando uma articulação conjunta para pressionar o governo a sancionar uma Lei específica que garantisse a compra mínima dos produtos da agricultura familiar, criando um novo mercado institucional e, conseqüentemente, garantindo renda à categoria, por meio do processo de comercialização.

No dia 03 de junho de 2020, foi sancionada a Lei que instituiu o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PEAAF), visando regulamentar a compra institucional de alimentos oriundos da agricultura de base familiar⁸.

⁵ Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/analise-de-volta-ao-vergonhoso-mapa-da-fome/>. Acesso em 15 jul. 2021.

⁶ Disponível em: <https://diplomatique.org.br/agricultura-familiar-em-tempos-de-pandemia/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

⁷ Disponível em: <https://www.brasildefatopb.com.br/2020/12/01/pandemia-e-a-fome-a-agricultura-familiar-brasileira>. Acesso em: 16 jul. 2021

⁸ Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/economia/2020/06/peaaf-torna-se-uma-politica-de-estado.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

De acordo com o que prevê o programa, no mínimo 30% dos recursos destinados à compra institucional de alimentos, para suprir os órgãos da administração pública estadual, serão destinados a contemplar a agricultura familiar de Pernambuco, por meio da aquisição de produtos agropecuários, extrativistas, produtos lácteos e resultantes da atividade pesqueira, *in natura* e beneficiados.

Isso só se tornou possível mediante a atuação dos movimentos sociais e entidades não governamentais do Campo, agindo como grupo de pressão, a fim de inserir na agenda governamental suas pautas de reivindicação, influenciando parlamentares e o executivo estadual.

A pandemia e suas calamidades agiram de forma propulsora, mobilizando forças, integrando pautas, conectando janelas, transformando uma situação latente em um problema público, considerando que há muito as entidades e movimentos do campo reivindicavam a constituição de um novo mercado institucional no Estado.

O envolvimento de diversos atores em posição estatal e societária interessados e atuando para influenciar no âmbito das políticas públicas forma uma estrutura concebida como *advocacy coalitions*. Segundo Jenkins-Smith, St. Clair e Woods (1991), o termo diz respeito ao envolvimento de grupos de interesse, comitês legislativos, associações, autoridades eleitas, acadêmicos e outros na formulação de alternativas, objetivando influenciar os rumos das políticas públicas.

Dentro dessa perspectiva, Tatagiba (2018) expõe que os movimentos sociais possuem uma capacidade de acionar conflitos associados à forma de vida em sociedade, sendo isso um fator diferencial entre eles e outras entidades ou organizações da sociedade civil que estabelecem relação de parceria com o Estado, recebendo recursos para implementar determinadas políticas públicas. Ainda segundo a autora, os movimentos sociais formam um tipo particular de ator/rede (ou coalizão) que não apenas se insere em processos de produção de políticas públicas, mas também elabora, experimenta e disputa modelos alternativos de políticas, traduzindo seu projeto político em um subsistema específico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência política de formação de redes em busca de alcançar respostas das autoridades governamentais, por meio da formulação de políticas públicas, não é uma experiência nova. Porém, o atual cenário de crise sanitária, avanço do pensamento de extrema direita e a ineficaz atuação do chefe do executivo federal do Brasil em resposta às consequências da pandemia, agiu de forma catalizadora na mobilização de unificação de pautas, integrando atores sociais.

No ano de 2020, no auge da pandemia do coronavírus, os movimentos sociais e entidades da sociedade civil com atuação no Campo defenderam exclusivamente a criação de um programa estadual de aquisição de alimentos de base familiar, justificando que tal programa, além de garantir renda, movimentando a comercialização de seus produtos, também operaria em função da diminuição da insegurança alimentar e nutricional da população mais carente.

A então conjuntura gerou a oportunidade política tão esperada, trazendo uma pauta antiga para a agenda do governo, resultando na criação do referido programa estadual. Dessa forma, não é recomendado desprezar a capacidade que os movimentos possuem em influenciar no desenho de uma política pública. Para tanto, tal compreensão e análise requerem não somente identificar os pontos de acesso, mas entender os processos de interação entre os atores envolvidos, sejam esses estatais ou não.

A experiência empírica dialogou com a proposta de literatura que trata das fases do ciclo de políticas públicas: formação de agenda, formulação de política e processo decisório, visto que, até o momento, o programa ainda não entrou na fase de implementação. Mesmo sendo uma conquista recente, os movimentos envolvidos nessa construção, atualmente, lutam pela regulamentação da política e sua implementação.

Isto nos leva a identificar um terreno frutífero para novas pesquisas no âmbito da implementação e avaliação. Aqui fica a intenção de continuidade e acompanhamento de pesquisas vindouras.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Os movimentos sociais e o ativismo no governo Bolsonaro. **Nexo**. São Paulo, 30 jun. 2019. Debate, p. 0-0. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2019/Os-movimentos-sociais-e-o-ativismo-no-governo-Bolsonaro>. Acesso em: 15 jun. 2020.

ADILSON, D. F.; CÂMARA, J. P. T. A agricultura familiar em tempos de pandemia. **Le Monde: Diplomatie**. Brasil, 17 mar. 2021. Campo e Saúde. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/agricultura-familiar-em-tempos-de-pandemia/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BARBOSA, B. Movimentos sociais lançam propostas para enfrentar crise do Covid-19 e pedem saída de Bolsonaro. **Carta Maior**. Brasília, 03 abr. 2020. Política; Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Movimentos-sociais-lancam-propostas-para-enfrentar-crise-do-Covid-19-e-pedem-saida-de-Bolsonaro/4/47044>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BARCELOS, M; PEREIRA, M. M.; SILVA, M. K. Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. **Bib Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 82, p. 13-40, 2016. Semestral. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/edicoes-anteriores-es/bib-82>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Bib Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006. Semestral.

CHAVES, E. M. O.; RIBEIRO, M. T. M.; SOUZA, P. A. A. de. Pandemia e a fome: a agricultura familiar brasileira. **Brasil de Fato**. Paraíba, 01 dez. 2020. Fome e Pandemia, p. 0-0. Disponível em: <https://www.brasildefatopb.com.br/2020/12/01/pandemia-e-a-fome-a-agricultura-familiar-brasileira>. Acesso em: 16 jul. 2021.

COHN, A. As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 109, p. 129-160, 2020, jan-abr. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Y3jzjrjsLPLS9QfRhNC3kvG/?lang=pt>. Acesso em: 13 maio 2021.

DIANI, M.; BISON, I. Organizações, coalizões e movimentos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 3, p. 219-250, 2010. Semestral.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. PEAAF torna-se uma política de Estado. **Notícia de Economia**. Agricultura. Recife, 03 jun. 2020. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/economia/2020/06/peaaf-torna-se-uma-politica-de-estado.html>. Acesso em: 15 jul. 2021.

GOHN, M. da G. Ações coletivas civis na atualidade: dos programas de responsabilidade/compromisso social às redes de movimentos sociais. **Ciências Sociais Unisinos**, [S.L.], v. 46, n. 1, p. 10-17, 10 maio 2010. UNISINOS - Universidade do Vale do Rio dos Sinos. <http://dx.doi.org/10.4013/csu.2010.46.1.02>.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. **Lei nº 16.888**, de 3 de junho de 2020. Institui o Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PEAAF e dispõe sobre a compra institucional de alimentos da agricultura familiar, de produtos da bacia leiteira e da economia solidária, no Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16888&complemento=0&ano=2020&tipo=&url=>. Acesso em: 25 fev. 2021.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PEARL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 328 p. Tradução Francisco G Heidemann.

JENKINS-SMITH, H. C.; ST. CLAIR, G. K.; WOODS, B. Explaining change in policy subsystems: analysis of coalition stability and defection over time. **American Journal Of Political Science**, Austin, v. 35, n. 4, p. 851-880, Nov. 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2111497>. Acesso em: 13 maio 2021.

LIMA, L. L.; PAPI, L. P. Planejamento governamental e ciclo de políticas públicas: quando a semelhança não é correspondência. In: LIMA, L. L.; PAPI, L. P. **Planejamento e políticas públicas**: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, 2020. Cap. 1. p. 15-39. Organizadoras. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/212555>. Acesso em: 15 maio 2021.

MAZZEI, B. B.; FARAH, M. F. S. O processo de implementação de uma política pública: um instrumento de análise. In: LIMA, L. L.; SCHABBACH, L. **Políticas públicas**: questões teórico-metodológicas emergentes. Porto Alegre: Editora da Ufrgs/Cegov, 2020. p. 310-339.

Organizadoras. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/editora/news/lancando-livro-digital-politicas-publicas>. Acesso em: 03 abr. 2020.

MELUCCI, A. Um objetivo para os movimentos sociais? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 17, p. 49-66, jun. 1989. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451989000200004>. Acesso em: 15 maio 2021.

MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do programa de aquisição de alimentos**. Porto Alegre, 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

OXFAM BRASIL. Pandemia de coronavírus reforça desigualdades da população mais vulnerável. **Blog**. São Paulo, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/pandemia-de-coronavirus-reforca-desigualdades-da-populacao-mais-vulneravel/>. Acesso em: 19 jun. 2021.

PICOLOTTO, E. L. Movimentos sociais: abordagens clássicas e contemporâneas. Csonline: **Revista eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, p. 156-177, nov. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17048>. Acesso em: 30 jun. 2021.

PISMEL, A.; OLIVEIRA, A. B. de; TEIXEIRA, A. C. Entendendo Bolsonaro: movimentos sociais driblam omissão do governo na pandemia. **Blogosfera: UOL**. São Paulo, 13 dez. 2020. Entendendo Bolsonaro, p. 0-0. Disponível em: <https://entendendobolsonaro.blogosfera.uol.com.br/2020/12/13/movimentos-sociais-driblam-omissao-do-governo-na-pandemia/>. Acesso em: 17 jun. 2021.

RUA, M. das G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Textos elaborados para o curso de formação para a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental: ENAP/Ministério do Planejamento. Brasília: Ministério do Planejamento, p. 1-20, 1997.

SANTOS, A. L. P. Análise: de volta ao vergonhoso mapa da fome. **Carta Capital**. São Paulo, 14 abr. 2021. Economia, p. 0-0. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/analise-de-volta-ao-vergonhoso-mapa-da-fome/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. v.1. Brasília, Enap. 2007.

SCHERER-WARREN, I. Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória?. **Caderno Crh**, [S.L.], v. 21, n. 54, p. 505-517, dez. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792008000300007>.

SCHERER-WARREN, I. Redes e movimentos sociais projetando o futuro. **Revista Brasileira de Sociologia - Rbs**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 187, 20 jul. 2013. Sociedade Brasileira de Sociologia. <http://dx.doi.org/10.20336/rbs.29>

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, [S.L.], v. 21, n. 1, p. 109-130, abr. 2006. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69922006000100007>.

SCHERER-WARREN, I. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo. **Revista História: Debates e Tendências**, Passo Fundo, v. 7, n. 1, p. 9-21, 2007. Dossiê: Movimentos Sociais. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/2947>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SCHERER-WARREN, I. **Redes de Movimentos Sociais**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 1993. 143 p.

SERAFIM, L. Sobre resistências, medo e esperança: os desafios para os movimentos sociais em tempos de crise da democracia. **Argumentum: Debate, Vitória**, v. 11, n. 1, p. 33-41, Não é um mês valido! 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/24324>. Acesso em: 16 maio 2020.

SOUZA, C. Introdução. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K. 2018. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea/Enap. pp. 106-138.

TILLY, C. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, p. 133-160, 2010. Semestral. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/94145/mod_resource/content/1/Mov.%20Sociais%20como%20pol%C3%ADtica%20-%20Tilly.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.

TILLY, C. Social movements as historically specific clusters of political performances. **Berkeley Journal Of Sociology**, Califórnia, v. 38, p. 1-30, 1993-1994. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41035464> .. Acesso em: 12 jun. 2020.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014. 160 p. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza.