

ATIVISTAS INSTITUCIONAIS E EMPREENDEDORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO E ATUAÇÃO DA COMISSÃO DE ALIMENTOS TRADICIONAIS DOS POVOS NO AMAZONAS – CATRAPOA

Cristiane Lima *

Cátia Grisa **

Sob a lente de análise das literaturas de ativismo institucional e de empreendedores de políticas públicas, o artigo analisa a interação de atores governamentais e não governamentais na formação e atuação da CATRAPOA. Distanciando-nos de interpretações que reforçam a ideia de atores individuais com características heroicas, enfatizamos a atuação coletiva da Comissão. Os resultados demonstram que: i) na construção/defesa de políticas públicas, os atores agem em redes formadas por ativistas institucionais e empreendedores políticos internos e externos ao Estado; ii) o somatório de protagonismos (agências) e oportunidades (estruturas) influencia na configuração da rede e nos resultados obtido pelo coletivo; iii) ainda que intrínseca à configuração, a atuação em rede é uma tática mobilizada para a ação coletiva avançar em suas causas. Sendo assim, a presente pesquisa, conduzida por meio de observação não-participante e de 15 entrevistas semiestruturadas, contribui no sentido de apresentar elementos empíricos para a compreensão da tática de articulação em rede. Ademais, as discussões apontam que as literaturas de ativismo institucional e de empreendedores de políticas públicas, embora possuam origens distintas, se concentram no mesmo foco, apresentando, portanto, confluências analíticas.

PALAVRAS CHAVES: Ativismo institucional. Empreendedores de políticas públicas. Políticas Públicas. Atores coletivos. Tática.

INTRODUÇÃO

Na última década, o tema do ativismo institucional tornou-se objeto de grande interesse nas literaturas brasileiras que discutem a atuação da burocracia governamental e as interações entre movimentos sociais e Estado (Silveira, 2022; Abers, 2021; Domingos, 2021; Pereira, 2020; Ferreira, 2016; Cayres, 2017, 2015; Magalhães, 2016; Abers; Serafim; Tata-giba, 2014). O ativismo institucional diz respeito à ação de servidores públicos que, dentro dos limites legais, agem de forma espontânea e proativa (além das obrigações cotidianas) – valendo-se dos instrumentos, informações e recursos do próprio Estado – na defesa de causas contenciosas e na promoção de projetos,

políticas e agendas de natureza pública e coletiva, alinhadas aos seus valores desses (Abers, 2021; Ferreira, 2016).

Com similaridade à noção de ativismo institucional, o debate sobre empreendedores de políticas públicas, discutido desde os anos 1980, também enfatiza a atuação e o protagonismo de atores (vinculados ou não em espaços institucionais) na produção de mudanças ou defesa de políticas públicas (Cohen, 2022). John Kingdon (1984) foi um dos primeiros autores a destacar o papel dos empreendedores de políticas públicas. Trata-se de indivíduos que defendem suas ideias, promovem a visibilidade de problemas públicos e atuam na elaboração de soluções, a partir da articulação de momentos oportunos, ou seja, aproveitando “janelas de oportunidades”. Posteriormente, Baumgartner e Jones (1991) também destacaram o papel desses sujeitos na criação e manutenção de “monopólios de políticas públicas”, que correspondem a ação de gerar mudanças ou manter a estabilidade política, dependendo do objetivo pretendido. Pesquisadores mais contemporâneos (Cohen, 2022; Cohen; Aviram, 2021; Mintron, 2019a; Capela, 2016) têm

* Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM).
Campus Manaus Zona Leste. Av. Cosme Ferreira, 8045.
São José Operário. Cep: 69083-000. Manaus – Amazonas
– Brasil. cristiane.lima@ifam.edu.br
<https://orcid.org/0000-0003-2100-3975>

** Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES).
Av. João Pessoa 31, Centro. Cep: 9040000. Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil. catiagrisaufgrs@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-6685-4875>

reafirmado a atuação diferenciada desses atores na defesa ou no tensionamento para produzir mudanças na agenda governamental.

Assim, ambas as literaturas colocam luz sobre a atuação de determinados atores na construção, mudança ou defesa das políticas públicas. Enquanto o ativismo institucional enfatiza a atuação de sujeitos pertencentes à esfera estatal, a literatura de empreendedores de políticas públicas destaca que sua atuação pode ocorrer tanto dentro, quanto fora dos espaços governamentais. Poderíamos afirmar, portanto, que todo ativista institucional pode ser considerado um empreendedor de políticas públicas, mas nem todo empreendedor de políticas públicas é ativista institucional, uma vez que também pode militar por fora do Estado.

Além do foco similar apresentado acima, ambas as literaturas convergem, no período recente, no deslocamento da ênfase de uma perspectiva individual para a compreensão do ativismo institucional e do empreendedorismo de política pública enquanto ações coletivas (Abers, 2021; Giambartolomei; Forno; Sage, 2021; Meijerink; Huitema, 2010);¹ na compreensão de que as estratégias construídas pelos atores também são influenciadas pela estrutura/contexto institucional em que estão imersas (Abers, 2021; Petridou; Mintron, 2021); e no mapeamento de estratégias e táticas que materializam as ações ativistas e dos empreendedores de políticas públicas, dentre eles a formação de redes (Giambartolomei; Forno; Sage, 2021; Ferreira, 2016).

Considerando a aproximação analítica das duas literaturas, esse artigo apresenta um duplo objetivo. Por um lado, o artigo busca aproximar as duas literaturas, apontando certas divergências e convergências analíticas. Por outro, com base nas convergências de ambas as literaturas, o artigo analisa a atuação coletiva de ativistas institucionais/empreendedores de políticas públicas na Comissão de Ali-

mentos Tradicionais dos Povos no Amazonas (CATRAPOA), evidenciando as estratégias e as táticas mobilizadas para avançar em suas causas e fazer frente aos desafios enfrentados. A CATRAPOA é composta de ativistas institucionais e empreendedores de políticas públicas que atuam na promoção da valorização da alimentação e de melhorias nas condições de vida dos povos tradicionais. Este coletivo é formado por funcionários da burocracia governamental e por atores de organizações da sociedade civil que, em conjunto, atuam na defesa das práticas alimentares tradicionais, por meio da alteração de regras e normas sanitárias que constroem ou ameaçam a cultura alimentar dessas populações. Reunindo os dois objetivos, apresentamos, dessa forma, a seguinte questão norteadora desta pesquisa: como ativistas institucionais e empreendedores de políticas públicas atuaram na construção e na dinâmica da CATRAPOA?

Como instrumento de coleta de dados utilizamos de observação não participante e entrevista semiestruturada. De março de 2021 a março de 2023, uma das autoras desse trabalho acompanhou reuniões virtuais desenvolvidas pela Comissão. Além disso, entre dezembro de 2021 e janeiro de 2022, foram realizadas 15 entrevistas com membros da CATRAPOA.² A escolha dos entrevistados seguiu a metodologia da “bola de neve”, “uma forma de amostra não probabilística que utiliza cadeias de referência” (Vinuto, 2014, p. 203). Assim, ao final de cada entrevista, os interlocutores eram indagados sobre quais organizações e/ou pessoas que, segundo suas avaliações, eram mais atuantes na Comissão. Durante as entrevistas, buscamos abordar temas relacionados ao processo de formação da Comissão e a articulação em rede conduzida pelo coletivo para influenciar a agenda governamental do estado Amazonas.

Além dessa introdução, o texto foi organizado em mais cinco seções. A próxima seção, de caráter mais teórico, apresenta os ele-

¹ Apesar desse deslocamento, ainda há muitos estudos que enfatizam a atuação de sujeitos específicos, minimizando a relevância da atuação em rede conduzida por esses atores.

² Há entre os entrevistados servidores estatais, presidentes de associações, participantes de ONGs, ou seja, atores institucionais e não institucionais.

mentos conceituais das literaturas de ativismo institucional e empreendedorismo de políticas públicas. A terceira seção do artigo apresenta o processo de formação da CATRAPOA. Na sequência, o estudo analisa a atuação da Comissão em relação aos conceitos de agência e estrutura. A quinta seção discute sobre a tática de em rede mobilizada pelo coletivo. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais sobre a investigação realizada.

ATIVISMO INSTITUCIONAL E EMPREENDEDORES DE POLÍTICA PÚBLICA: elementos conceituais

A noção de ativismo institucional tem suas origens no âmbito das teorias sobre movimentos sociais e buscou dar conta de uma dentre as diversas formas de interação entre Estado e sociedade. Inicialmente, os estudos sobre ativismo institucional remetiam à atuação de atores ativistas, oriundos de movimentos sociais, em âmbito governamental (Cayres, 2017; Santoro; McGuire, 1997). De acordo com esse entendimento, ao adentrar nos espaços governamentais, esses ativistas procuram avançar na institucionalização de agendas e projetos políticos propostos pelos movimentos sociais (Cayres, 2017; Abers; Tatagiba, 2015). Posteriormente, a partir do diálogo com os estudos sobre burocracia governamental, alguns autores passaram a analisar o ativismo desses burocratas independente de vínculos com movimentos sociais (Abers, 2021; Ferreira, 2016; Ferreira; Lotta, 2016; Abers, 2015; Pettinicchio, 2012).

Segundo Abers (2015, p. 148), o ativismo institucional representa um “tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva”. Os estudos sobre o tema concentram a atenção no papel e na atuação de atores que, a partir de instâncias do Estado, militam em determinadas causas e são orientados com causas contenciosas (Pereira, 2020; Zanolli, 2019; Ferreira, 2016; Cayres, 2015; Abers,

2015). Eles atuam na transformação ou manutenção de programas e ações representando, ao mesmo tempo, o Estado e a sociedade (Ferreira; Lotta, 2016).

Em relação à noção de empreendedores de política públicas, esta possui suas raízes no campo de análise de políticas públicas, e faz referência a atores que atuam dentro (políticos eleitos, funcionários públicos de carreira ou comissionários) ou fora do Estado (lobistas, acadêmicos, jornalistas etc.), com o objetivo de encaminhar suas pautas em direção à agenda governamental. Para Mintron (2019b), fatores relacionados às características pessoais desses atores – ambição, acuidade social, credibilidade, sociabilidade e tenacidade – aliados às estratégias mobilizadas por eles, são condições que favorecem a influência dos empreendedores nas políticas públicas. De acordo com Kingdon, (2006, p. 238-239), os empreendedores são atores dispostos

a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer. Eles são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas; busca de benefícios próprios, tais como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático; reconhecimento pelas suas realizações; promoção de seus valores e mero prazer de participar [...]. [Eles] desempenham a função de unir soluções a problemas, problemas a forças políticas, e forças políticas a propostas.

A principal diferença entre as literaturas consiste no fato de que, para os autores que analisam o ativismo institucional e em virtude de possuírem raízes na literatura de movimentos sociais, a atuação dos ativistas institucionais gira em torno de causa contenciosas, entendidas como “a defesa ou a crítica de mudanças nas instituições que organizam as relações de poder na sociedade” (Abers, 2021, p. 27). Esse é um aspecto não necessariamente presente na literatura em empreendedores de políticas públicas. Como comenta Capella (2016), para o campo de políticas públicas, os empreendedores se envolvem de forma mais direta: i) na “busca pela definição estratégica

dos problemas”; ii) na “estruturação do debate acerca de uma política, oferecendo alternativas para o seu encaminhamento”; iii) na “procura pelo estabelecimento de contatos com diferentes grupos, o que o faz circular dentro de uma comunidade de políticas e para além de seus limites”; v) na “busca de bases institucionais de apoio para suas ideias”.

Embora possuam origens distintas e essas diferenças, ambas as literaturas tratam do papel e da atuação de certos atores em defender ou produzir mudanças nas políticas públicas. Os estudos empíricos realizados sob as lentes dessas duas literaturas foram despertando novas reflexões com foco: *i) no caráter coletivo das ações desses atores; ii) nas relações entre agência/estrutura; e iii) nas táticas mobilizadas para avançar com suas causas contenciosas/pautas.*

Em relação ao primeiro ponto - *caráter coletivo* das ações mobilizadas -, dirigindo-nos, primeiramente, aos ativistas institucionais, concordando com Abers (2021, p. 31) quando esta afirma que “embora muitas vezes pessoas que têm muita iniciativa própria e comprometimento sejam consideradas ativistas, a discussão [...] chama a atenção para o ativismo como uma prática em grupo”. Avaliamos, nesse sentido, que as ações conduzidas por esses atores não são individualizadas, sendo, inclusive, sustentadas, muitas vezes, pelo pertencimento ou identificação com diversos grupos, tais como movimentos sociais, redes de servidores públicos, grupos profissionais ou outros arranjos coletivos. Ao destacar a ação coletiva, Abers (2021) enfatiza a natureza relacional do Estado com a sociedade civil, mostrando como os servidores públicos operam e constroem redes sociais.

Tratando dos empreendedores de políticas públicas, destaca-se que apesar de grande parte dessa literatura enfatizar as características tidas como quase heroicas de determinados atores individuais, colocando-os como agentes excepcionais no direcionamento da agenda governamental (Giambartolomei; Forno; Sage, 2021; Meijerink; Huitema, 2010; Kingdon,

2006), há também estudos que reconhecem o ativismo desses sujeitos enquanto ação coletiva. Por exemplo, Meijerink e Huitema (2010, p. 5), ao analisarem políticas nacionais relativas à água em 15 países, observaram a

importância dos grupos em desafiar com sucesso o status quo. Esses grupos consistem em representantes de agências governamentais de vários níveis de governo (que criam conexões entre várias escalas e níveis de tomada da decisão), ONG's e grupos de pesquisa. Assim, a maior parte dos empreendedores de políticas públicas encontrada é coletiva.

Em consonância com os achados do estudo acima mencionado, concordamos com Giambartolomei, Forno e Sage (2021), quando estes destacam a importância de ampliar a compreensão do empreendedorismo político de um processo feito por pessoas, para algo feito com pessoas. Essa alteração diminui o foco do indivíduo (habilidades e características pessoais), e direciona o olhar para a agência coletiva dos atores (Giambartolomei; Forno; Sage, 2021).

Observa-se, portanto, em ambas as literaturas, que os atores envolvidos na mudança ou defesa das políticas públicas não agem sozinhos, conformando redes com pessoas internas e/ou externos ao Estado. Essas reorientações analíticas confluem para o argumento construído nesse trabalho sobre a necessidade de, em diversas configurações de política pública, analisar as ações dos ativistas institucionais e dos empreendedores de políticas a partir de suas redes de interação.

Entendemos que as ações coletivas de ativistas institucionais e empreendedores de políticas públicas são também uma maneira de reunir recursos e capacidades para avançar com suas pautas, pois as articulações em rede mobilizadas por esses atores possibilitam que pessoas com diferentes capacidades e habilidades, em distintas posições e oriundas de diversos espaços (institucionais e não institucionais), confluem para compor um “arsenal” diversificado de estratégias visando produzir mudanças nas políticas públicas. Esta interpretação dialoga com o segundo ponto que tra-

ta das relações entre *agência/estrutura*.

Na literatura de ativismo institucional, Abers (2021) discute o tema de agência e estrutura, ao argumentar que, ao defender causas contenciosas, os ativistas, ao mesmo tempo que mobilizam ações criativas (as quais correspondem as suas capacidades de agências), também tem suas ações influenciadas por rotinas, crenças, instituições e recursos, disponíveis em seus mais diversos contextos de atuação, os quais representam o conceito de estrutura. Nessa perspectiva, segundo Abers (2021, p. 25), “os atores frequentemente são obrigados a agir criativamente com os instrumentos cognitivos e materiais disponibilizados pelo contexto problemático em que se situam”. De forma similar, Ferreira (2016) também analisa que ações dos ativistas institucionais podem ser afetadas pelos contextos institucionais e políticos onde se encontram.

Em relação aos empreendedores de políticas públicas, embora Kingdon (1984), Baumgartner e Jones (1991) e outros autores (Capela, 2016; Meijerink; Huitema, 2010) tenham chamado a atenção para a importância das estruturas presentes nos espaços de atuação desses atores, esse tema (estrutura) ainda é tímido nessa literatura. Isso se deve ao fato de grande parte dos estudos nessa área se concentrar em identificar os comportamentos e as características desses atores (Petridou; Mintron, 2021). Desse modo, há uma lacuna em pesquisas que se dediquem a analisar os contextos de atuação, ou seja, as estruturas que influenciam ação dos empreendedores (Mintron, 2019a; 2019b).

Sendo assim, destacamos que pesquisas sobre quem são e o que fazem os empreendedores, incorporando em suas análises as oportunidades e/ou possíveis constrangimentos dos diferentes contextos de atuação desses atores (Brouwer; Huitema, 2015), podem gerar reflexões com o potencial para abordar *agência e estrutura* simultaneamente (Petridou; Mintron, 2021). Mobilizado por essa inquietação teórica, Petridou e Mintron (2021) propõem uma agenda de pesquisa que busca compreender,

de forma mais aprofundada, os fatores que possibilitam e/ou restringem as ações dos empreendedores de políticas públicas, lançando luz, portanto, as estruturas mobilizadas por esses atores em seus respectivos espaços de atuação.

Ao levarmos em conta os contextos de atuação dos ativistas institucionais e empreendedores de políticas públicas, observamos que ambos contam com recursos, capacidades e constrangimentos específicos (estruturas). Por exemplo, enquanto os ativistas institucionais podem contar com certos recursos da própria burocracia; os empreendedores de políticas públicas podem acionar a “mobilização social” (ou mesmo judicial) contra o Estado, recurso que, em algumas situações, não está disponível aos ativistas institucionais (Ferreira, 2016). O somatório dessas possibilidades conforma um “arsenal” para tensionar a agenda governamental. Desse modo, avaliamos que as habilidades, somadas aos recursos mobilizadas por ativistas institucionais e empreendedores, os colocam como atores importantes nas dinâmicas (de mudança ou estabilidade) das políticas públicas.

Do mesmo modo que ocorre com as análises sobre os contextos, acreditamos que ainda há poucos estudos que investigam de forma sistematizada as táticas utilizadas por ativistas e empreendedores para fazer com que suas pautas alcancem as políticas públicas. Nessa perspectiva, adentramos ao terceiro ponto de análise que trata das *táticas mobilizadas* por esses atores. No âmbito dos estudos sobre ativismo institucional, as pesquisas de Domingos (2021) e Ferreira (2016) são alguns dos poucos trabalhos dedicados a esse tema.

Ao sistematizar diversos estudos, Ferreira (2016) mapeou onze táticas mobilizadas pelos ativistas institucionais, sendo elas: i) mobilização de redes de relacionamento pessoais ou de trabalho, de modo a angariar apoios, levantar informações, facilitar encaminhamentos etc.; ii) adequação da linguagem comunicativa, visando torna-la mais objetiva, acessível, inclusiva ou alinhada às suas causas e valores; iii) compartilhamento de informações privile-

giadas (normalmente só disponíveis a servidores públicos) de modo a informar e mobilizar a rede de atores envolvida com o problema; iv) direcionamento de recursos financeiros para organizações ou projetos vinculados às causas; v) incentivo ou subsídios para que movimentos sociais ou grupos externos realizem pressões ao governo na temática em foco; vi) mediação de conflitos e a promoção de diálogos entre governo e movimentos sociais; vii) mobilização de atores e recursos externos ao governo visando apoiar ou fazer avançar a causa; viii) promoção de agendas ou políticas internas ao governo que estejam alinhadas às suas causas; ix) apoio a organizações da sociedade civil para que elas tomem medidas legais e jurídicas nos temas em questão; x) promoção de ou a atuação em espaços de participação social, seja para ajudar a pautar o tema, seja para dar legitimidade às decisões do governo que apoiam essas pautas; e, xi) alteração de suas práticas diante de mudanças administrativas e governamentais (ex. tentar manter o tema na agenda governamental ainda que em governos que não apoiam ou são hostis a causa). Domingos (2021), ao estudar as práticas ativistas de docentes vinculados à construção de políticas públicas de educação para diversidade de gênero e sexualidade no Distrito Federal, identificou várias táticas descritas por Ferreira (2016).

É certo que essas táticas variam em função de fatores relacionados às características pessoais, a autonomia do burocrata, ao contexto institucional, estrutura político-administrativa de cada país e orientações políticas de cada governo (Ferreira, 2016). De todo modo, tratam-se de táticas ilustrativas de como os ativistas institucionais agem para fazer a política pública acontecer ou para evitar mudanças nela.

No âmbito da literatura sobre empreendedorismo de políticas públicas, o tema das táticas e as práticas dos atores são um tema um pouco mais abordado (Giambartolomei; Forno; Sage, 2021; Mintron, 2019b; Brouwer; Huitema, 2018). Ainda que focado na ação de atores individuais, Mintron (2019b) tem se dedicado

a identificar as estratégias mobilizadas pelos empreendedores de políticas públicas, as quais podem variar de acordo com o contexto político em que eles operam. Segundo o autor, para avançar com suas pautas, estes sujeitos mobilizam as seguintes táticas: i) construção/delimitação do problema, promovendo visibilidade às questões, por meio da produção de evidências e de narrativas e discursos; ii) estruturação e expansão de redes, seja para gerar e difundir ideias, seja para fazer as ideias acontecerem; iii) influência ou estabelecimento de coalizões de interesses favoráveis ao tema em questão; iv) liderança pelo exemplo ao mostrar a exequibilidade da política pública diante de possíveis percepções de riscos (políticos e econômicos) entre os tomadores de decisão; e, v) o *scaling up* de suas ações e resultados para outras escalas, visando angariar mais apoio e legitimidade.

Avançando para a compreensão do empreendedorismo político enquanto uma ação coletiva, Giambartolomei, Forno e Sage (2021) também procuram mapear as táticas desses atores. Várias delas são confluentes com as estratégias acima mencionadas. Para os autores, os empreendedores de políticas i) definem e articulam problemáticas, ou seja, atuam na construção de interpretações e enquadramentos comuns a determinadas questões; ii) procuram demonstrar a viabilidade das propostas (desconstruindo interpretações associadas a riscos); iii) ativam e nutrem capital social em torno das causas, com o objetivo de oferecer maior legitimidade às ideias e iniciativas propostas; iv) articulam atores e constroem redes, visando mobilizar diferentes conhecimentos, informações e habilidades; v) geram e disseminam conhecimentos, para melhor compreensão das questões em pauta e, assim, angariar apoios e engajamento da comunidade; vi) facilitam inovações sociais, alertando sobre novas ideias, práticas e ações, bem como elaborando alternativas de soluções; vii) reconhecem momentos favoráveis e aproveitam “janelas de oportunidades” para avançar em suas pautas.

Pelo exposto, observamos que tanto os ativistas institucionais quanto os empreendedores de políticas públicas, possuem algumas práticas e/ou táticas em comum, como no caso daquelas que visam a *articulação de atores/formação de redes e/ou coalizões*. A formação de rede oportuniza maior legitimidade às ações, favorece recursos adicionais (financeiros, humanos etc.), apoios políticos, entre outros benefícios. A pesquisa realizada sobre a CATRAPOA demonstra elementos empíricos para a compreensão da tática de articulação em rede (presente nos estudos das duas literaturas selecionadas para análise), a qual foi intensamente mobilizada pelo coletivo no seu processo de formação, bem como no seu modo de atuação.

Considerando os elementos apresentados nessa seção, nas seguintes colocamos em análise as interações entre ativistas e empreendedores de políticas públicas na construção da CATRAPOA, situando-as nos contextos institucionais que as oportunizaram, influenciaram ou limitaram, e a mobilização de formação de rede enquanto uma tática deliberada de ambos os grupos de atores para fazer avançar em suas pautas.

A CONSTRUÇÃO DA COMISSÃO DE ALIMENTOS TRADICIONAIS DOS POVOS NO AMAZONAS: um processo coletivo

A CATRAPOA foi criada em 2016 com a finalidade de catalisar discussões, articulações e ações em torno da temática da alimentação tradicional de povos indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais. Vale ressaltar que o tema da alimentação escolar no contexto amazonense costuma ser ainda mais complexo se comparado a outros estados brasileiros, em virtude das especificidades logísticas e culturais do Amazonas.

A geografia do estado do Amazonas é composta, em sua maioria, por vias fluviais e estas se alteram dependendo da sazonalidade dos rios (nos seus períodos de cheias e vazantes), modificando as distâncias entre os municípios. Tais alterações prejudicam a logística de pessoas e mercadorias, afetando, especialmente, as comunidades tradicionais mais isoladas. Esse cenário compromete tanto o acesso quanto a qualidade dos alimentos. As Imagens 1 e 2 retratam um panorama dessa realidade:

A ideia de formar uma Comissão que enfrentasse o desafio da problemática alimentar das comunidades tradicionais surgiu a partir de uma visita do Procurador de justiça, servidor do Ministério Público Federal do Amazo-

Figura 1 – Realidade geográfica e logística do estado do Amazonas

Figura 1.1



Fonte: elaborada pela autora (2022).

Figura 1.2



nas (MPF), à terra indígena Yanomami, em que se constatou problemas de escoamento da produção local e dificuldades com a alimentação escolar que, não raro, estava baseada em produtos industrializados e descontextualizados da cultura local (Brasil, 2020).

A partir desse fato, o Procurador Federal (coordenador da comissão) e representantes de outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como organizações da sociedade civil e movimentos indígenas, passaram a tensionar a agenda governamental do estado do Amazonas e pautar mudanças nas políticas de compras públicas institucionais, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com o objetivo de assegurar que essas populações tivessem acesso à alimentos de acordo com seus modos próprios de produção e consumo.

Na ocasião da visita do Procurador às terras indígenas Yanomami, um grupo de indígenas entregou-lhe uma carta cujo conteúdo denunciava a precariedade da alimentação escolar. Visitas realizadas em outras comunidades indígenas constataram que essa problemática não se tratava de um caso isolado, pois essa situação se faz presente em todo estado do Amazonas, sobretudo nas regiões mais longínquas (Brasil, 2020).

Além das questões nutricionais, a problemática da alimentação escolar envolvia também questões de caráter cultural. De acordo com os membros da Comissão, grande parte dos alimentos que chegavam às comunidades era industrializada e/ou ultra processada, que, além de ser prejudicial à saúde, não possuía nenhum valor cultural, pois não fazia parte dos hábitos alimentares dessas populações. A fala da entrevistada Vivá³ (servidora pública) corrobora com estas afirmações:

Quando a gente foi procurar a situação da alimentação escolar, a gente viu que era muito precária né, que a alimentação era aqueles embutidos, enlatados, que era muito congelado, muita comida

artificial, zero alimentação local. Até a farinha que é um alimento super importante para os povos do Amazonas em geral, mas que para os Tikunas [etnia indígena] é muito mais importante, não era a farinha que eles consumiam. Enfim, era bem precário mesmo, não só de qualidade, mas a quantidade, faltava mesmo, faltava merenda.

A inadequação dos alimentos ofertados na alimentação escolar aos hábitos alimentares dos povos indígenas, ribeirinhos e quilombolas tornou-se a principal pauta da CATRAPOA, que passou a atuar no sentido de favorecer o acesso das populações tradicionais aos programas de compras públicas, tais como: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE),⁴ Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁵ e Programa de Regionalização da Merenda Escolar (PREME), respeitando a oferta e as tradições alimentares locais.⁶ O acesso a essas políticas, além de possibilitar geração de renda, incentivava o consumo de alimentos locais, valorizando a cultura alimentar desses povos.

Dada a complexidade do tema, sobretudo em uma região com características tão peculiares, foi fundamental o papel do procurador do MPF/AM (ativista institucional e empreendedor de políticas públicas), como pioneiro em mobilizar a pauta da alimentação dos povos tradicionais no estado do Amazonas. Entretanto, apesar do seu engajamento ativista e mesmo possuindo um cargo de grande prestígio institucional, o procurador compreendeu que sozinho não teria condições suficientes para solucionar as problemáticas identificadas. Nesse sentido, avaliou ser necessário reunir uma rede de atores com expertises sobre o tema. O relato a seguir confirma sua posição:

⁴ Veja-se a Lei nº 11.947/2009, que estabelece a aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na aquisição de alimentos da agricultura familiar (Brasil, 2009).

⁵ Esse programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar atendidas pela rede pública socioassistencial e/ou por instituições filantrópicas.

⁶ O PREME, Lei Ordinária nº 3.454, de 10 de dezembro de 2009, do estado do Amazonas, tem como objetivo garantir a utilização de gêneros alimentícios regionais na merenda escolar servida na rede pública estadual de ensino (Amazonas, 2009).

³ Com o intuito de preservar as identidades dos sujeitos entrevistados, os nomes utilizados nesse artigo serão todos fictícios.

Eu sempre entendi que o que eu posso fazer de melhor no MPF, na área coletiva é juntar pessoas com conhecimento. Eu não tenho conhecimento né, no máximo um pouquinho de conhecimento jurídico, mas nas outras áreas não tenho quase nenhum conhecimento. Então, o que eu posso fazer? O meu papel, meu cargo, me dá o poder de juntar essas pessoas.

O depoimento acima dialoga com as colocações de Giambartolomei; Forno e Sage (2021), quando afirmam que empreendedores de políticas públicas acreditam que a força dos agentes de mudança está em sua capacidade em trabalhar com os outros, em coalizões formadas por sujeitos com diferentes conhecimento e habilidades. A decisão do procurador de reunir uma rede de atores está em consonância com o *primeiro ponto tratado nesse artigo*, que diz respeito ao *caráter coletivo* das ações conduzidas por ativistas institucionais e empreendedores de políticas públicas. Estudos empíricos (King; Roberts, 1992; Ferreira; Lotta, 2016; Abers 2021) têm reforçado a

afirmação de que esses atores manifestam seu poder, sobretudo, de forma coletiva.

Nessa perspectiva, na tentativa de reverter o cenário negativo da alimentação, o procurador do MPF/AM, a partir da mobilização e articulação de uma rede de atores, criou a Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas (CATRAPOA), formalizada pela Portaria nº 16, de 15 de janeiro de 2019 e oficialmente vinculada ao 5º Ofício do Ministério Público Federal do Amazonas. Trata-se de um fórum permanente, envolvendo vários órgãos públicos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), bem como representantes de entidades não-governamentais, como no caso das lideranças indígenas e agroextrativistas. O Quadro 1 lista as organizações atuantes no coletivo.

A Comissão reflete a dinâmica de uma rede de organizações interconectadas com expertises nos temas relacionados à alimentação e aos povos tradicionais. É composta por su-

Quadro 1 – Composição da CATRAPOA

SIGLA	DEFINIÇÃO
ASPROC	Associação dos Produtores Rurais de Carauari
ASIBA	Associação dos Produtores de Barcelos
CCM	Memorial Chico Mendes
CECANE	Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
COOINE	Cooperativa Agrícola Indígena Nova Esperança
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOIRN	Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FVS	Fundação de Vigilância Sanitária
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IDAM	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas
Iepé	Instituto de Pesquisa e Formação Indígena
ISA	Instituto Socioambiental
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MPF/AM	Ministério Público Federal do Amazonas
REMA	Rede Maniva de Agroecologia
SEDUC/AM	Secretaria de Estado de Educação do Amazonas
WWF	World Wide Fund for Nature

Fonte: elaborado pela autora.

jeitos que atuam de forma ativista⁷ na defesa de uma agenda em comum. Apesar do protagonismo dos atores vinculados ao Estado, a Comissão não possui somente ativistas governamentais, pois seus membros desempenham funções em contextos institucionais e não institucionais (movimentos sociais, associações e cooperativas). A composição da CATRAPOA dialoga com as colocações de Mintrom (2019, p. 314), quando afirma que:

Os empreendedores de políticas devem encontrar maneiras de envolver vários públicos [...] o trabalho de engajamento de múltiplos públicos é essencial para a construção de apoio a uma política de inovação, reduzindo a oposição a ela e mantendo o compromisso das coalizões de defesa.

A formação diversificada do coletivo CATRAPOA sinaliza para a natureza relacional do Estado, mostrando que para alcançar seus objetivos, servidores públicos operam e constroem redes sociais. Para Giambartolomei, Forno e Sage (2021), Ferreira (2016) e Petridou e Mintron, (2021), essa compreensão minimiza o foco nas habilidades e características pessoais do indivíduo, e enfatiza a agência coletiva desses atores.

A ATUAÇÃO DA CATRAPOA EM MEIO AOS CONSTRANGIMENTOS E O PROTAGONISMO DOS ATORES

A articulação em rede da CATRAPOA foi se estruturando ao longo do tempo, a medida em que as demandas surgiam. Nesse sentido, a inclusão de atores esteve condicionada ao tipo de contribuição que poderiam oferecer para o alcance dos objetivos da comissão. Cada membro participante contribui segundo suas respectivas expertises e a partir dos recursos institucionais que dispõem (no caso dos

membros vinculados aos órgãos estatais). Conforme colocou o entrevistado Porã (servidor público): “cada órgão internaliza as ações da CATRAPOA da sua melhor forma [...]. O que acontece é assim, a gente trabalha, faz discussão em rede, mas as ações são de cada órgão”. A fala do entrevistado possui relação com os argumentos levantados por Galanti e Capano (2015), os quais afirmam que, nessas redes, cada indivíduo desempenha papéis específicos de acordo com os processos funcionais em que estão envolvidos.

Assim, para alcançar seu objetivo, que consiste em favorecer o acesso das populações tradicionais aos programas de compras públicas, o coletivo acionou as várias expertises de seus membros, de modo a suplantiar alguns instrumentos legais, sobretudo aqueles relacionados às questões sanitárias que não reconheciam as formas culturais de produção, conservação e consumo dos povos tradicionais,

Nesse sentido, a CATRAPOA elaborou as notas técnicas nº 01/2017/ADAF/SFAAM/MPF-AM e nº 3/2020/6^aCCR/MPF⁸, as quais permitem que as populações indígenas e demais povos tradicionais comercializem produtos como peixe, galinha, farinha, polpas de frutas etc., segundo suas tradições alimentares, dispensando-os, portanto, dos convencionais critérios de registro e inspeção sanitários. Essas notas técnicas foram fundamentadas nos conceitos de autoconsumo, consumo familiar e família estendida, os quais são legalmente reconhecidos quando se refere a realidade das populações indígenas e demais povos tradicionais. Assim, vale ressaltar que não se trata de isentar essas populações dos protocolos sanitários, mas, sobretudo, de adaptar tais protocolos às suas práticas tradicionais.

Os resultados alcançados pela Comissão

⁷ Vale destacar que nem todos os ativistas institucionais possuem, necessariamente, um histórico de engajamento (Abers, 2021; Pereira, 2021). Esse ativismo pode ser desencadeado por outras variáveis (compromissos prévios; socialização organizacional e interação com a comunidade local) (Vilaça, 2021). Segundo as entrevistas realizadas junto aos membros da CATRAPOA, a terceira variável é a mais decisiva no comportamento ativista de seus membros.

⁸ A diferença entre as duas notas técnicas é tão somente que a primeira é específica para a realidade indígena e a segunda é mais abrangente, incluindo outras comunidades tradicionais como, por exemplo, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas. Fazendo referência à ampliação dos beneficiários trazidas pela segunda nota técnica, o entrevistado Piatá (agricultor indígena), assim comentou: “se reconheceu também que as comunidades ribeirinhas vivem a mesma situação que nossos irmãos indígenas”.

estiveram diretamente atrelados, por um lado, à iniciativa criativa de seus membros, principalmente no que tange a elaboração das notas técnicas e, por outro, às oportunidades dos contextos de atuação sobretudo dos membros institucionais. O exemplo das notas técnicas reforça o *segundo ponto de discussão* levantado pelo artigo relativo à *agência e estrutura*, pois sua elaboração e publicação só foi possível em função do ativismo dos atores envolvidos (agência) e dos recursos institucionais (estrutura) acionados por eles em seus respectivos espaços de atuação.

Segundo os sujeitos entrevistados, as notas técnicas foram uma solução articulada pela Comissão a partir dos recursos institucionais de órgãos tais como: Fundação Nacional dos Povos indígenas (FUNAI); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A fala da entrevistada Teça (presidente de associação) sinaliza a importância desses atores institucionais: “[...] nessas reuniões a gente precisou necessariamente trazer ANVISA, a gente precisou necessariamente trazer o MAPA para a discussão”. O depoimento de Teça dialoga com as colocações de Cohen (2016, p. 190, tradução nossa), quando este afirma que “para ter sucesso, os empreendedores políticos precisam atrair o apoio de atores-chave [...] a consolidação de uma coalizão de apoio à mudança pode reduzir os riscos”. De modo geral, a articulação de atores estratégicos, atuando em espaços igualmente estratégicos, facilitou a publicação das notas técnicas mencionadas.

Um outro exemplo que ilustra o debate sobre agência e estrutura é a atuação de membros da CATRAPOA vinculados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os recursos disponíveis pelo FNDE, acionados a partir da ação ativistas de seus atores, permitiram que este órgão governamental colaborasse com oficinas e com a contratação de pessoas para esclarecer e auxiliar os gestores municipais do estado do Amazonas em relação à compra de produtos de alimentos de

origem animal e vegetal diretamente das populações tradicionais, segundo as orientações constantes nas notas técnicas.

Na avaliação dos entrevistados, a presença do FNDE ofereceu maior segurança às secretarias de educação em ofertar chamadas públicas específicas para estas populações, pois como as notas técnicas representavam uma orientação relativamente recente, ainda havia muito receio por parte dos gestores em adquirir alimentos sem a exigência das normas sanitárias convencionais. Segundo o depoimento da entrevistada Thaynara (atuante de movimento social), foi “fundamental esse respaldo do FNDE de estar apoiando, isso dá segurança para as Secretarias”. A contribuição de cada órgão presente na composição da CATRAPOA, reforça o entendimento de que ativistas institucionais e empreendedores de políticas públicas, na tentativa de atingir seus objetivos, mobilizam os recursos/capacidades, disponíveis em seus espaços de atuação.

O caso da CATRAPOA está em diálogo com os estudos sobre ativismo institucional conduzidos por Pettinicchio (2012), Abers (2021), Pereira (2020), Cayres (2017; 2015) e Abers e Tatagiba (2015), os quais têm demonstrado que esses atores têm promovido mudanças e influenciado políticas públicas, muitas vezes por meio da mobilização e acesso à recursos presentes no interior das burocracias. Assim, as pesquisas sobre o tema, além de enfatizar a agência coletiva desses atores, também têm demonstrado que sua atuação é, em boa medida, influenciada pelos contextos institucionais e/ou políticos nos quais se encontram (Ferreira, 2016; Petridou e Mintron, 2021).

A TÁTICA DE ARTICULAÇÃO EM REDE DA CATRAPOA

A vinculação de atores em rede, de acordo com Giambartolomei, Forno e Sage (2021), é uma tática intensamente utilizada pelos empreendedores de políticas públicas. Acredita-

-se, conforme coloca Cartaxo (2021, p. 225), que “as redes são instrumentos poderosos para ação. [...] a autonomia individual não é concebida sozinha, ela se faz possível por meio de várias estruturas [...]”. Para Petridou e Mintrom (2021), as redes ajudam a proteger de choques externos e facilitam a construção de coalizões.

Referências sobre a relevância da articulação em rede da CATRAPOA foram frequentes em vários momentos das entrevistas. Os depoimentos apresentados a seguir dialogam com o *terceiro ponto* sinalizado pelo artigo, de que para alcançar seus objetivos, os ativistas institucionais e empreendedores de políticas públicas necessitam *mobilizar a tática de articulação de redes*. Para o entrevistado Porã (servidor público):

Essa metodologia de trabalho [em rede] é mais frutífera, se a gente tem um problema para resolver em uma região em específico, a gente precisa conversar com todo mundo que tem interface com esse tema, né!? Que atua, que contribui para isso. Então trabalhar em rede, para mim, é o primeiro passo para a gente conseguir ter resultado. Eu acho que muito do que foi alcançado foi devido a esse trabalho em rede.

Concordando com Porã, na avaliação do entrevistado Kayke (agricultor indígena), o trabalho em rede “ dá muito mais resultado. Essas organizações em redes coletivas e fóruns têm mostrado que os resultados são bem melhores quando você está junto, somando forças, porque às vezes só quando uma entidade ou organização fala, a força é pequena [...]”. Na mesma linha argumentativa de Kayke, para o entrevistado Kauê (agricultor indígena), a articulação em rede foi fundamental. Segundo sua avaliação,

Se não fosse o trabalho coletivo não tem como, porque o custo de sair da sede para as calhas dos rios é muito alto, pode colocar aí cada calha mil litros de gasolina, fora o resto, alimentação, monte de coisa que tem que ter [...]. Cada instituição sede uma parte para poder andar, isso tá viabilizando que as coisas aconteçam”.

Apesar da maioria dos entrevistados reconhecerem o protagonismo e importância do MPF na coordenação da CATRAPOA, os in-

terlocutores enfatizaram que as conquistas alcançadas são resultado da articulação em rede desse coletivo. Este entendimento é compartilhado pelo coordenador da Comissão. Segundo o procurador:

Isso tudo surgiu da atuação da CATRAPOA como comissão, se não tivesse pessoal mais engajado [...] o FNDE, o apoio da Funai, não fluiria, né. Não adianta só o Ministério público está ali coordenando. O meu papel é mais articular pessoal, chamar sempre a reunião, cobrar uma coisa ou outra, mas sem eles não, não, não fluiria.

Embora tenha sido enfatizado os aspectos positivos do trabalho coordenado em rede pela CATRAPOA, isso não significa que esses atores estejam sempre em perfeita harmonia. Por exemplo, alguns dos depoimentos também enfatizaram os conflitos envolvendo o órgão institucional SEDUC. Apesar dos membros da Comissão reconhecerem a relevância deste órgão governamental _ por ser o responsável em executar a política do PNAE_, durante as entrevistas alguns interlocutores direcionaram algumas críticas, especialmente em relação à publicação dos editais, alegando estarem em desacordo com as recomendações da Comissão. As limitações apresentadas pelos entrevistados em relação à SEDUC, corroboram com as colocações de Abers (2021) e Pereira (2021), quando afirmam que os ambientes institucionais da mesma forma que podem oferecer recursos para ação, também podem fornecer constrangimentos.

A mobilização da tática de articulação em rede, além de envolver os atores governamentais (em nível federal, estadual e municipal), também permitiu estabelecer redes com atores da sociedade civil, tais como associações e ONGs. Nesse sentido outro ator muito atuante no coletivo da CATRAPOA é a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), uma Organização não governamental (ONG) que trabalha em parceria com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Segundo os interlocutores da pesquisa, sua principal contribuição foi a contratação de uma assessoria para atuar, exclusivamente, junto à comissão. A qualidade desse assessoramento foi um fator frequentemente destacado durante as entrevistas. Tratava-se de uma profissional com engajamento em movimentos sociais, com conhecimento da realidade local e com experiências de trabalhos em diversas ONGs. Conforme destaca Oliveira (2021, p. 130-131), quando esse tipo de perfil adentra espaços institucionais carregam “suas práticas políticas, experiências e redes para dentro do estado, diversificam o processo de produção das políticas para além das abordagens estritamente técnicas/ burocráticas ou político partidário (...)”. No caso aqui relatado, a assessora não assumiu cargos em órgãos estatais, mas atuou como influenciadora direta do coordenador da CATRAPOA, o qual possui um cargo de grande prestígio institucional, na condição de procurador do estado.

Os entrevistados acreditam que a experiência trazida pela assessora contribuiu para os resultados alcançados, dado o histórico profissional da assessora, seu engajamento ativista em questões relacionadas à alimentação, suas amplas redes de contato, bem como seu conhecimento e experiências em ações de ordem coletiva. As colocações da assessora à época ilustram a relevância de sua agência:

A nossa bagagem de fazer essa articulação com os movimentos [...] muitas organizações que estão lá participando hoje, foi a gente que trouxe também, né. Acho que isso que fez avançar. Provavelmente ia ter resultados, mas se não tivesse a gente, talvez ia demorar mais. Então, ter a gente que estava dedicada a essa pauta foi fundamental, fazer essa articulação, trazer essas pessoas para dentro”.

Na avaliação do entrevistado Piatá (agricultor indígena), “a CATRAPOA só chegou aonde está porque teve um grande aporte de recurso de pessoas altamente capacitadas patrocinado pela GIZ, [...], então isso aí foi fundamental”. Para a entrevistada Vivá (servidora pública), a diversificada composição da CATRAPOA, en-

volvendo atores institucionais e não institucionais “contribui muito nesse sentido de colocar as pessoas na mesa, de nivelar a informação”.

Se por um lado o Ministério Público Federal do Amazonas (MPF), na figura do procurador (coordenador da comissão), buscou articular os atores institucionais, por outro, sua assessoria mobilizou os atores não institucionais, os principais deles foram: o Instituto Socioambiental (ISA); Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), Cooperativa Agrícola Indígena Nova Esperança (COINE), Associação dos Produtores Rurais de Carauari (ASPROC) e, movimento social Rede Maniva de Agroecologia (REMA), do qual a referida assessora é uma das membras fundadoras.

A participação de ONGs, movimentos sociais, cooperativas e associações na composição da rede articulada pela CATRAPOA foi fundamental por permitir uma compreensão mais fidedigna das dificuldades enfrentadas pelas comunidades indígenas e povos tradicionais. Além de promover maior conhecimento da realidade, o envolvimento da sociedade civil contribui para legitimar as ações conduzidas pela Comissão. De acordo com o entrevistado Porâ (servidor público), “eles [sociedade civil] participam ativamente, dialogando, propondo, sugerindo e cobrando”. Para o entrevistado Piatá (agricultor indígena), a participação de movimentos da sociedade civil é importante porque “a CATRAPOA nos aproxima do Estado, dos gestores e da política”.

A relação entre burocratas e sociedade civil é relevante porque amplia as chances de tensionar a agenda governamental (Abers, 2021; Petridou; Mintron, 2021). As ideias, valores, habilidades, bem como os recursos, acionados especialmente a partir de suas articulações em rede, são elementos que favorecem o protagonismo desses atores em direção à mudança ou estabilidade das políticas públicas.

Confluindo com Pereira (2021, p. 198), no caso da CATRAPOA, o ativismo transborda por outros espaços, por meio de “parcerias e rede entre atores situados dentro e fora do estado”.

Além de “transbordar para outros espaços”, os resultados obtidos por meio da tática de articulação em rede da Comissão têm influenciado o surgimento de outras redes, com o objetivo de replicar o “modelo CATRAPOA”, em outros estados brasileiros. Essa articulação nacional é realizada via Mesa de diálogo permanente CATRAPOVOS Brasil,⁹ instituída em 2021 pela Câmara de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais do MPF. Essa abrangência, contribui na legitimação política e institucional da própria CATRAPOA em nível local.

Pelo exposto, avaliamos que a atuação e os resultados alcançados pela Comissão são frutos da ação coletiva de seus ativistas institucionais e empreendedores de políticas públicas, os quais têm aproveitado os recursos e possibilidades dos seus diferentes contextos de atuação. Essas considerações alinham os três pontos de discussão abordados por esse artigo: *i) caráter coletivo; ii) relações entre agência/estrutura e, iii) articulação em rede, enquanto tática de atuação.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do diálogo entre as literaturas de ativismo institucional e de empreendedores de políticas públicas, esse artigo teve como objetivo analisar a atuação de atores governamentais e não governamentais na construção e atuação da CATRAPOA. Diferentemente de ações individuais protagonizadas por atores com características quase heroicas - elementos geralmente destacados por ambas as literaturas -, procuramos argumentar que o ativismo de burocratas e o empreendedorismo de diver-

sos atores somaram e confluíram para a construção da CATRAPOA e para a sua capacidade de produzir mudanças nas políticas públicas.

Com efeito, os resultados alcançados nesse trabalho mostraram que: i) dadas as complexidades do problema em foco, logo o procurador federal observou que, por mais que se dedicasse ao tema, a produção de mudanças em políticas públicas dependeria da construção de redes e alianças com outros atores. Assim, a CATRAPOA conformou-se enquanto uma articulação de atores governamentais e não governamentais envolvidos e identificados com a causa; ii) além de articular indivíduos ativistas e empreendedores engajados na produção de mudança política, a atuação em rede permitiu somar recursos (humanos, financeiros, políticos etc.) e fazer frente aos constrangimentos vivenciados em cada espaço institucional (falta de expertise e legitimidade para atuar em determinadas temáticas técnicas e políticas, desconhecimento das particularidades dos territórios, falta de capilaridade, limitações financeiras etc.). Deste modo, desde o início e em sua continuidade, iii) a atuação em rede foi uma das estratégias e táticas mobilizadas pelo coletivo para avançar em sua causa.

Confluindo, portanto, com deslocamentos importantes observados recentemente nas literaturas de ativismo institucional e empreendedorismo político, reafirmamos que: i) os atores não agem sozinhos na construção ou na defesa de políticas públicas, conformando redes de ativistas institucionais e empreendedores políticos internos e externos ao Estado; ii) as habilidades dos atores (capacidade de agência) devem ser situadas nos seus respectivos contextos político e institucionais (estrutura), sendo que o somatório de protagonismos, oportunidades e constrangimentos delimita a rede envolvida na produção de mudanças em políticas públicas; iii) ainda que intrínseca à configuração, a atuação e o fortalecimento da rede é igualmente uma das táticas e práticas mobilizadas para a ação coletiva avançar em suas causas.

⁹ De acordo com membros da Comissão, atualmente foram criadas nove CATRAPOVOS, nos estados do Acre, Amapá, Pará, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Roraima, Rio Grande do Sul e São Paulo. Outras sete estão em processo de articulação, nos estados da Bahia, Maranhão, Rio de Janeiro, Rondônia, Tocantins Pernambuco e Rio Grande do Norte. Essa dinâmica de replicação do “modelo CATRAPOA” em outros estados Brasileiros está em diálogo com as colocações Petridou; Mintrom, (2021), os quais sugerem que os esforços para estabelecer novas maneiras de fazer as coisas em um determinado local podem criar impulso para mudanças mais amplas em outras direções.

Além de confluir com esses deslocamentos, as discussões e os resultados apresentados nesse trabalho reforçam a importância do diálogo entre as literaturas de ativismo institucional e de empreendedores de políticas públicas. Ainda que suas raízes analíticas sejam distintas, ambas as literaturas se concentram no mesmo foco - atuação de determinados atores (internos e externos ao Estado) na construção, mudança ou defesa das políticas públicas - e apresentam diversas convergências analíticas. O diálogo entre ambas deixa explícito como as interações entre ativistas institucionais e empreendedores de políticas (internos e externos ao Estado) confluem para o avanço de causas contenciosas e processos de mudança/defesa de políticas públicas.

Recebido para publicação em 06 de dezembro de 2023
Aceito para publicação em 20 de fevereiro de 2025

Editor Chefe: Renato Francisquini Teixeira

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. (org.). *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília, Ed.: Universidade de Brasília, 2021.
- ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 143-176.
- ABERS, R.N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, [s.l.], v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ABERS, R. N.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: ROSSI, F.; VON BÜLOW, M. *Social movement dynamics: new perspectives on theory and research from Latin America*. London: Ashgate, 2015.
- AMAZONAS. *Lei Estadual Ordinária nº 3.454/2009/AM*. Dispõe sobre a utilização de gêneros alimentícios regionais na merenda escolar servida na rede pública estadual de ensino. 2009.
- AMAZONAS. *Nota técnica nº 01/2017/ADAF/SFA-AM/MPF-AM*. 6ª Câmara de coordenação e revisão - populações indígenas e comunidades tradicionais. Manaus: Ministério Público Federal, 2017.
- AMAZONAS. *Nota técnica nº 3 de 2020*. Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas - ADAF, da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Amazonas - SFA/AM e do Ministério Público Federal/AM/5º Ofício. Manaus: Ministério Público Federal, 2020.
- BAUMGARTNER F.; JONES, B. Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, [s.l.], v. 53, n. 4, 1991.
- BRASIL. *Guia prático: alimentação escolar indígena e de comunidades tradicionais*. Brasília: MAPA/AECS, 2020.
- BRASIL. *Lei 11.947, de 11 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019.
- BROUWER, S.; HUITEMA, D. Policy entrepreneurs and strategies for change. *Regional Environmental Change*, [s.l.], n. 18, p. 1259-1272, 2018.
- BROUWER, S.; HUITEMA, D. Policy entrepreneurs in the Picture: the who, what, why and how. *Political science*, [s.l.], 2015.
- CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. *Cad. EBAPE.BR*, [s.l.], v. 14, Edição Especial, Artigo 5, Rio de Janeiro, Jul. 2016.
- CARTAXO, M. Ativismo e construção de significado: a política de AIDS do governo federal. In: ABERS, R. (org.). *Ativismo Institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2021.
- CAYRES, D. C. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, São Paulo, n. 82, p. 81-104, 2017.
- CAYRES, D. C. *Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no governo Dilma Rousseff*. 2015. Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- COHEN, N. Policy entrepreneurs and agenda setting. In: ZAHARIADIS, N. (ed.). *Handbook of public policy agenda setting*. [s.l.]: Edward Elgar Publishing, 2016.
- COHEN, N.; AVIRAM, N. F. Street-level bureaucrats and policy entrepreneurship: when implementers challenge policy design. *Public Administration*, [s.l.], v. 99, n. 2, 2021.
- DOMINGOS, C. O. *Ativismo institucional nas políticas públicas para educação em gênero e sexualidade no Distrito Federal*. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.
- FERREIRA, D. D. *Ativismo institucional no Governo Federal: as práticas dos analistas técnicos de políticas sociais*. 2016. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2016.
- FERREIRA, D. D.; LOTTA, G. Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016. [Anais...]. Caxambu: Anpocs, 2016.
- GALANTI, M. T.; CAPANO, G. B. Entrepreneurs and leaders in policy dynamics: From individual actors to types of agency. *ECPR General Conference, Montreal*, [s.l.], p. 27-29. 2015.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- GIAMBARTOLOMEI, G.; FORNO, F.; SAGE, C. How food policies emerge: the pivotal role of policy entrepreneurs as brokers and bridges of people and ideas. *Food Policy*, [s.l.], 2021. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102038>.
- KING, P. J.; ROBERTS, N. C. An investigation into the personality profile of policy entrepreneurs. *Public Productivity & Management Review*, [s.l.], p. 173-190, 1992.

- KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma idéia. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas Públicas - Coletânea Volume 1*. [s.l.]: [s.n.], 2007. p. 219-224.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown, 1984.
- MAGALHÃES, A. G. *Ativismo institucional e os desafios do Estado: uma análise da Política Nacional de Participação Social*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- MEIJERINK, S.; HUITEMA, D. Policy entrepreneurs and change strategies: lessons from sixteen case studies of water transitions around the globe. *Ecology and Society*, [s.l.], v. 15, n. 2, 2010.
- MINTROM, M. *Policy entrepreneurs and dynamic change*. Cambridge elements: public policy. Cambridge, 2019a.
- MINTROM, M. So you want to be a policy entrepreneur?. *Policy design and practice*, [s.l.], v. 2, n. 4, p. 307-323, 2019b.
- OLIVEIRA, M. S. de. Movimentos Sociais, ocupação de cargos públicos e políticas públicas: uma relação de sucesso. O caso da produção do Plano de Preservação e Combate ao Desmatamento na Amazônia – PPCDAM. In: ABERS, R. (org.). *Ativismo Institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 2021.
- PEREIRA, M. M. Ativismo institucional no poder legislativo: confrontos políticos, assessores ativistas e frentes parlamentares. *Revista brasileira de Ciência Política*, [s.l.], n. 31, 2020, p. 301-338.
- PEREIRA, A. K. Ativismo institucional em empreendimentos de infraestrutura: autonomia e discricionariedade no caso da Hidrelétrica de Belo Monte. In: ABERS, R. N. (org.). *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2021.
- PETRIDOU, E.; MINTROM, M. A research agenda for the study of policy entrepreneurs. *Policy Studies Journal*, [s.l.], v. 49, n. 4, p. 943-967, 2021.
- PETTINICCHIO, D. Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, [s.l.], 2012.
- SANTORO, W. A.; MCGUIRE, G. M. Social movement insiders: the impact of institutional activists on affirmative action and comparable worth policies. *Social Problems*, [s.l.], v. 44, n. 4, p. 503-519, 1997.
- SILVEIRA, M. C. Activism among bureaucrats: creative social housing work in a conservative institutional setting. *Brazilian political science review*, [s.l.], v. 16, n. 3, 2022.
- VILAÇA, L. H. Para além do gabinete: o ativismo de procurados no caso da usina de Belo Monte. In: ABERS, R. N. (org.). *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília. Ed.: Universidade de Brasília, 2021.
- VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago/dez. 2014.
- ZANOLI, V. “Mais ativista do que gestora”: ativismo institucional no campo do movimento LGBTQB em Campinas. *Sociologia e Antropologia*, [s.l.], v. 09, n. 02, p. 495-517, 2019.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA:

Cristiane Lima – Ideias. Formulação ou desenvolvimento geral de metas e objetivos. Conduzir um processo de pesquisa e investigação, especificamente realizando os experimentos, ou coleta de dados/evidências. Responsabilidade de gestão e coordenação do planejamento e execução da atividade de investigação. Responsabilidade de supervisão e liderança pelo planejamento e execução da atividade de pesquisa. Preparação, criação e/ou apresentação do trabalho publicado, especificamente da visualização/apresentação de dados. Preparo, criação e/ou apresentação do trabalho publicado, especificamente da escrita do esboço inicial (incluindo tradução significativa). Preparo, criação e/ou apresentação do trabalho publicado, especificamente revisão crítica, comentário ou revisão – incluindo etapas pré ou pós-publicação.

Cátia Grisa – Ideias. Formulação ou desenvolvimento geral de metas e objetivos. Conduzir um processo de pesquisa e investigação, especificamente realizando os experimentos, ou coleta de dados/evidências. Responsabilidade de gestão e coordenação do planejamento e execução da atividade de investigação. Responsabilidade de supervisão e liderança pelo planejamento e execução da atividade de pesquisa. Preparação, criação e/ou apresentação do trabalho publicado, especificamente da visualização/apresentação de dados. Preparo, criação e/ou apresentação do trabalho publicado, especificamente revisão crítica, comentário ou revisão – incluindo etapas pré ou pós-publicação.

Cristiane Lima – Doutor(a) Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul Professor(a) do Departamento de Graduação e Pós graduação do Instituto Federal do Amazonas do Campus Manaus Zona Leste, Integra o Grupo de Estudos e Pesquisas em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (GEPAD), desenvolvendo pesquisas na área de pesquisa temas relacionados a agricultura familiar, desenvolvimento rural, ativismo alimentar e políticas alimentares. Suas mais recentes publicações são: Democracia alimentar para populações em vulnerabilidade social: o caso de cozinhas solidárias em Manaus, Amazonas. CONFINS (PARIS), v. 63, p. 1-15, 2024 e Adecuación del PNAE a las especificidades indígenas: la estrategia de articulación de actores y la construcción de redes por parte de la comisión de alimentos tradicionales de los pueblos de amazonas (Catrapoa). In: Yesid Aranda Camacho, Juan Patricio Molina, Álvaro Parrado Barbosa, Adriana María Chapa rro Africa no.

(Org.). Redes y circuitos cortos de comercialización agroalimentarios. 1ed. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2023, v. 2, p. 45-60.

Cátia Grisa – Professora nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) e Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES/UFRGS). Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ - 20120), com Doutorado Sanduíche no Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), em Montpellier/França. Mestre em Desenvolvimento Rural pelo PGDR/UFRGS (2007) e Engenheira Agrônoma pela Universidade Federal de Pelotas (FAEM/UFPel - 2004). É uma das coordenadoras da Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina e Caribe (Rede PP-AL - 2022-2025). É Conselheira Fiscal da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs - 2025-2026). Foi Vice Presidente da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (2019-2023), fez parte da Diretoria da Rede de Estudos Rurais (2019-2021) e foi conselheira no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) do Estado do Rio Grande do Sul (2020-2023). É membro do Conselho Científico do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), França. Possui experiência nas áreas de Ciências Sociais, Sociologia e Política, com ênfase nos campos da sociologia rural, políticas públicas e desenvolvimento rural. Desenvolve estudos e pesquisas nos seguintes temas: agricultura familiar, políticas públicas para a agricultura familiar, políticas alimentares, desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional.

INSTITUTIONAL ACTIVISTS AND PUBLIC POLICY ENTREPRENEURS IN THE CONSTRUCTION AND OPERATION OF THE TRADITIONAL FOODS COMMISSION OF THE PEOPLES IN AMAZONAS – CATRAPOA

Cristiane Lima
Cátia Grisa

Based on the dialogue between the literature of institutional activism and policy entrepreneurs, this paper analyzes the interaction of governmental and non-governmental actors in the construction and performance of CATRAPOA. Different from the interpretation that reinforces the idea of individual actors with heroic characteristics, we emphasize the collective performance of CATRAPOA. Derived from non-participant observation and 14 semi-structured interviews, the results confirm that: i) in the construction/defense of public policies, the actors act in networks formed by institutional activists and policy entrepreneurs sited internal and external to the State; ii) the sum of protagonisms (agency), opportunities and constraints (structure) influence on the configuration of the network; iii) although intrinsic to the configuration, networking is a tactic mobilized for collective action to pursue its causes. In addition, the reflections point out that the literature of institutional activism and of policy entrepreneurs focus on the same object and present several analytical confluences.

KEYWORDS: Institutional activism. Policy Entrepreneurs. Public Policy. Collective actors. Tactics.

ACTIVISTAS INSTITUCIONALES Y EMPREENDEDORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CONSTRUCCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN DE ALIMENTOS TRADICIONALES DE LOS PUEBLOS DE AMAZONAS - CATRAPOA

Cristiane Lima
Cátia Grisa

A través de la lente de la literatura sobre activismo institucional y emprendedores de políticas públicas, este artículo analiza la interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales en la formación y funcionamiento de CATRAPOA. Alejándonos de interpretaciones que refuerzan la idea de actores individuales con características heroicas, enfatizamos la acción colectiva de la Comisión. Los resultados muestran que: i) en la construcción/defensa de políticas públicas, los actores actúan en redes formadas por activistas institucionales y empresarios políticos, tanto internos como externos al Estado; ii) la suma de protagonistas (agencias) y oportunidades (estructuras) influye en la configuración de la red y en los resultados obtenidos por el colectivo; iii) aunque intrínseco a la configuración, el trabajo en red es una táctica movilizadora para que la acción colectiva avance en sus causas. Como tal, esta investigación, realizada mediante observación no participante y 15 entrevistas semiestructuradas, contribuye a presentar elementos empíricos para comprender la táctica del trabajo en red. Además, las discusiones señalan que la literatura sobre activismo institucional y emprendedores de políticas públicas, aunque tienen orígenes diferentes, se centran en el mismo tema y, por lo tanto, presentan confluencias analíticas.

PALABRAS CLAVE: Activismo institucional. Empresarios de políticas públicas. Políticas públicas. Actores colectivos. Tácticas.