

Título do capítulo	CAPÍTULO 13 – MULTIDIMENSIONALIDADE E HETEROGENEIDADE DOS PROCESSOS DE DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A TRAJETÓRIA RECENTE DAS POLÍTICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL
Autores(as)	Sergio Pereira Leite Claudia Job Schmitt Catia Grisa Marcos Alexandre P. da Silva Silvia Zimmermann Yamira S. Barborsa
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo13

Título do livro	DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)
Organizadores(as)	Alexandre de Ávila Gomide Michelle Morais de Sá e Silva Maria Antonieta Leopoldi
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-049-3
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

MULTIDIMENSIONALIDADE E HETEROGENEIDADE DOS PROCESSOS DE DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A TRAJETÓRIA RECENTE DAS POLÍTICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL¹

Sergio Pereira Leite²

Claudia Job Schmitt³

Catia Grisa⁴

Marcos Alexandre P. da Silva⁵

Silvia Zimmermann⁶

Yamira S. Barbosa⁷

1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa processos recentes de mudança política e institucional nas políticas públicas no Brasil, tomando como foco os programas e ações voltados ao fortalecimento da agricultura familiar. O trabalho busca reconstituir, historicamente, a trajetória recente de fragilização e desmonte desse subsistema de política pública,⁸ procurando compreender as determinações multidimensionais desse processo e suas repercussões diferenciadas em instrumentos de intervenção governamental vinculados a este arranjo político e institucional. O caso específico do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), abordado com maior detalhamento, contribui para ilustrar a complexidade e heterogeneidade dessas dinâmicas de desmantelamento em seus distintos níveis.

1. Este capítulo é uma versão revista e atualizada de trabalho encaminhado à Fundação Heinrich Böll, resultante de pesquisa realizada pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa), do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), em parceria com o projeto do Instituto de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com auxílio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

2. Professor titular do CPDA/UFRRJ; e coordenador do Oppa. *E-mail*: <sergiopereiraileite@uol.com.br>.

3. Professora do CPDA/UFRRJ; e pesquisadora do Oppa.

4. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES), ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e pesquisadora do Oppa.

5. Professor da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa); pesquisador do Oppa; e doutorando no CPDA/UFRRJ.

6. Professora da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila); e pesquisadora do Oppa.

7. Professora do Instituto Federal de Brasília (IFB); pesquisadora do Oppa; e doutoranda no CPDA/UFRRJ.

8. O conceito de subsistema de política foi desenvolvido originalmente no contexto do modelo de coalizões de defesa (*advocacy coalition framework*), tendo sido objeto de diferentes esforços de crítica e refinamento desde então. Merecem destaque as contribuições de Lavalley *et al.* (2018) no que se refere à noção de domínios de agência. Para uma discussão mais recente sobre o tema, ver Weible e Jenkins-Smith (2016), Lavalley *et al.* (2018) e Abers, Silva e Tatagiba (2018).

Iniciamos essas reflexões buscando problematizar a própria ideia de desmonte. No caso brasileiro, essa noção tem sido utilizada em diferentes estudos acadêmicos como forma de designar processos articulados e encadeados de mudança política e institucional, envolvendo a diminuição, decréscimo, remoção, ou mesmo a completa substituição de programas e ações de políticas públicas previamente existentes, em áreas diversas como saúde, meio ambiente, cultura, assistência social, entre outras.

Essas dinâmicas de fragilização, desativação ou mesmo supressão de instrumentos de políticas públicas assumem contornos variados, tendo frequentemente como pano de fundo uma narrativa que busca legitimar um novo padrão de atuação do Estado brasileiro, pautado na implantação de medidas de austeridade dada a crise fiscal vivenciada no país. A flexibilização e desregulamentação dos direitos trabalhistas, a necessidade de cortes significativos nos gastos com a previdência social, o fim das regras constitucionais que estabelecem patamares de gastos obrigatórios em áreas como a saúde e a educação, a transferência de ativos públicos para a iniciativa privada, entre outras propostas, são parte dessa agenda.

Contudo, o fortalecimento dessa narrativa após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, ainda que possa ser visto como um fator político importante, não é suficiente para explicar as transformações ocorridas na conformação das políticas públicas brasileiras no Brasil contemporâneo. É preciso considerar que a institucionalização dessas políticas é sempre o resultado de uma teia complexa de relações, envolvendo a emergência, o reconhecimento e eventual acolhimento institucional de determinadas demandas, que passam a se afirmar como problemas públicos e objeto de ação do Estado, em meio a disputas simbólicas e jogos de poder. Entende-se, ao mesmo tempo, que não é possível compreender as transformações em curso em áreas tão distintas como o meio ambiente, a saúde, a assistência social, a política indigenista, entre outras, como uma mera expressão de um “montar e desmontar incessante de políticas públicas”, que caracterizaria o jogo democrático (Marques e Roberto, 2019, p. 8). Torna-se necessário, portanto, estabelecer algumas diferenciações entre o período no qual as continuidades e descontinuidades dos programas governamentais integram as regras do jogo democrático, em alguma medida estabilizadas, e aquele no qual o desmonte autoritário de políticas públicas, ora em andamento, prevalece (Silva, 2021; Milhorange, 2022).

Como têm sido sugerido por diferentes autores, no caso brasileiro, os processos de dismantling de políticas públicas ocorridos no período mais recente assumem um caráter sistêmico, remetendo, portanto, a um conjunto mais amplo de transformações que afeta toda a estrutura relacional constituída pelos atores estatais e não estatais envolvidos e/ou afetados pelas discussões e decisões governamentais. Com efeito, de modo particular, a partir do governo Bolsonaro, o dismantling de políticas públicas e suas estruturas de participação e controle social é, pelo menos em algumas áreas, um objetivo a ser alcançado, mobilizando

uma retórica que passa, inclusive, pela própria desqualificação prática e discursiva tanto dos grupos beneficiários, como do corpo técnico-burocrático envolvido na formulação e implementação de programas e ações governamentais (Milhorce, 2022; Sabourin *et al.*, 2020; Silva, 2021; Santos *et al.*, 2021).

Estamos falando, portanto, de mudanças na própria estrutura do regime político, ou seja, em padrões de relação sociedade-Estado historicamente estabelecidos, influenciando os processos através dos quais determinados interesses e demandas são reconhecidos e equacionados como problemas públicos (Abers, Silva e Tatagiba, 2018). Essas mudanças guardam estreita relação com a reconfiguração das coalizões de força responsáveis pela sustentação de um determinado ordenamento político.

Para que se possa compreender em maior profundidade as transformações ocorridas nas relações Estado-sociedade subjacentes a esse processo de desmonte, julgamos necessário resgatar, em linhas gerais, as conexões existentes entre a constituição dos programas e ações voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e a institucionalização, a partir do final dos anos 1980, de um regime jurídico, político e institucional amparado por princípios democráticos. Nesse sentido, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) demarca o início de um período caracterizado por uma maior permeabilidade do Estado às demandas sociais, mas não isento de contradições.

O regime jurídico-político estabelecido pela nova Constituição impulsionou a criação de diferentes espaços de participação social, potencializando a formulação de políticas públicas em diferentes campos. Como observam diversos analistas, muitos dos subsistemas de políticas construídos no Brasil nos últimos trinta anos emergiram no bojo da redemocratização do país, a partir de uma “rede complexa de lutas” (Marques e Roberto, 2019, p. 8), sendo que as interações socioestatais fomentadas a partir de então marcaram fortemente as feições adquiridas por boa parte dessas políticas (Szwako e Lavalle, 2019; Abers, Silva e Tatagiba, 2018; Pires e Vaz, 2014).

É importante reforçar que as incompletudes, tensões e fragilidades que atravessam a construção política e institucional da cidadania e de um Estado de bem-estar social no Brasil não são propriamente uma novidade, seja considerando como horizonte de tempo o período pós-Constituinte, seja tomando como objeto de análise uma trajetória histórica mais longa. Os trabalhos de Evelina Dagnino são emblemáticos nesse sentido, ao identificar, no Brasil pós-Constituinte de 1988, a existência de uma confluência perversa entre um projeto democratizante, voltado à ampliação da cidadania e da participação da sociedade civil, e um projeto de Estado mínimo, de inspiração neoliberal, em que o poder público se distancia progressivamente de seu papel de garantidor de direitos (Dagnino, 2004; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

Em *O pêndulo da democracia*, Leonardo Avritzer também chama a atenção para a coexistência, na trajetória brasileira contemporânea, de um Estado social, engajado na implantação de políticas sociais voltadas à inclusão social, e de um Estado patrimonialista. Este último seria sustentado, nos termos propostos por Faoro (2001), por um aparato burocrático permeado por relações clientelistas o qual, embora assumindo contornos diferenciados ao longo da história, continuaria a viabilizar, de forma persistente, a apropriação de recursos públicos por atores privados (Avritzer, 2019).

De uma outra perspectiva, cabe mencionar ainda, conforme Fandiño e Kerstenetzky (2019), que a CF/1988 brasileira “teria impelido o Estado a assumir funções abrangentes na garantia de direitos sociais e novos patamares de gastos, sem explicitamente ampará-los em arrecadação progressiva”. Os autores aventam a hipótese de que o pacto político que possibilitou o restabelecimento da democracia política no país, nos anos 1980, teria se baseado na premissa “gastos sociais, sim, mas tributação progressiva, não” (Fandiño e Kerstenetzky, 2019, p. 306), impondo limites, portanto, a uma estratégia de ampliação das políticas públicas orientada por princípios de justiça fiscal.

A crise política que conduziu ao *impeachment* representou, sem dúvida, um transbordamento de contradições, em diferentes níveis, com implicações importantes para os rumos da democracia brasileira. Uma discussão ampliada desse processo não faz parte dos objetivos deste trabalho. Como já comentado, procuramos, aqui, analisar as trajetórias de transformação institucional, fragilização e desmonte de políticas públicas para a agricultura familiar. A opção por este recorte tem relação com a experiência da equipe de pesquisadores no tratamento dessa temática, mas se justifica, também, pelo caráter inovador dessas políticas e pelo seu significado no que tange ao reconhecimento pelo Estado brasileiro da existência no Brasil de “duas agriculturas”: o “agronegócio” – apesar das ressalvas que podemos fazer sobre o uso do termo (Heredia *et al.*, 2010) – e a “agricultura familiar”. Vale lembrar, também, que os “modelos de políticas públicas para a agricultura familiar” implantados no Brasil, em sua articulação com os programas e ações de combate à fome e à promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), passaram a constituir referência internacional, tendo sido disseminados em diferentes países da América Latina e do Caribe e reconhecidos por diferentes organismos multilaterais (Sabourin e Grisa, 2018).

A metodologia empregada incluiu análise bibliográfica sobre a literatura internacional do *policy dismantling* e a literatura nacional sobre os desmontes de políticas públicas em diferentes áreas no Brasil, particularmente sobre as políticas para a agricultura familiar. Recorreu-se, também, à análise documental, por meio da consulta a informações disponibilizadas através de diferentes plataformas

governamentais, visando a identificação e sistematização das principais medidas e instrumentos utilizados pelo governo para a condução do processo de desmonte das políticas selecionadas. Foram mobilizados, ainda, resultados de pesquisa derivados de diferentes estudos realizados em períodos anteriores por pesquisadores do Oppa, tendo como foco as políticas de fortalecimento da agricultura familiar.⁹

Além dessa introdução, o capítulo foi organizado em mais seis seções e as considerações finais. Apresentamos, na seção 2, a seguir, algumas notas conceituais sobre os processos de desmonte em políticas públicas, dialogando com diferentes literaturas, para, na sequência (seção 3), resgatar a trajetória de estruturação dos programas e ações voltados à promoção da agricultura familiar, considerando distintas “gerações de políticas públicas”. A quarta seção procura inserir os processos recentes de fragilização e desmantelamento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar em uma trajetória histórica mais longa, distanciando as análises aqui apresentadas de algumas interpretações que circunscrevem o desmonte das políticas públicas, sobretudo ao período pós-*impeachment*. Em seguida, na seção 5, apresentamos algumas reflexões sobre dois aspectos que nos parecem cruciais para o entendimento da natureza sistêmica desses mesmos processos: a extinção das institucionalidades participativas e as reformulações ocorridas no conceito de “agricultura familiar”, que serviu de base para a implantação dos programas e ações governamentais dirigidos a esta categoria, a partir de meados da década de 1990. Na sexta e última seção, analisamos, mais detalhadamente, o processo de desmonte do PAA, considerado, aqui, pelo seu caráter inovador, sua relevância e complexidade. O caso do PAA foi mobilizado como um exemplo que nos ajuda a complexificar as relações que se estabelecem entre as diferentes modalidades de desmonte capazes de afetar um instrumento específico de ação governamental, considerando sua inserção em um determinado subsistema de política pública. Por fim, seguem-se a isso as considerações finais.

2 PROCESSOS DE DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os desmontes de programas e ações governamentais estão associados a uma redução, decréscimo, diminuição ou completa remoção dos arranjos de política existentes, envolvendo, portanto, padrões específicos de transformação política e institucional. Com efeito, uma revisita às trajetórias de diferentes políticas e programas governamentais impõe um exercício de análise dos processos de estruturação de capacidades estatais que permitiram uma ação mais abrangente e eficaz do Estado brasileiro em determinado momento e que, em boa medida, vêm sendo objeto de desmantelamento nos últimos anos.

9. Uma visão abrangente desses trabalhos pode ser obtida a partir da consulta à página web do Oppa, disponível em: <www.oppa.net.br>.

Para melhor compreensão desse processo, retomamos debates da literatura internacional sobre *policy dismantling*, cuja construção tem como ponto de partida um diálogo entre as abordagens institucionalistas dos processos de transformação da ação governamental e um conjunto diversificado de esforços de autores que se debruçaram sobre as preferências, estratégias e efeitos do desmonte das políticas públicas (Bauer *et al.*, 2012). Procuramos, ao mesmo tempo, problematizar alguns aspectos dessa literatura considerando especificidades do caso brasileiro (Silva, 2021; Milhorange, 2022).

É importante destacar que a emergência do *policy dismantling* como objeto de reflexão ganhou força, nos anos 1990, com o enfraquecimento do Estado de bem-estar social e, sobretudo, com o aprofundamento das políticas de austeridade implementadas em diferentes partes do mundo nos anos 2000, alcançando uma maior intensidade com a crise de 2008. Mas, como observam Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020) e Sabourin *et al.* (2020), a retração das políticas de bem-estar social foi abordada pelos teóricos do institucionalismo já na década de 1990, como mostraram diferentes trabalhos, como o de Pierson (1994). Embora não tenha tratado diretamente do desmonte (ainda que o termo constasse no título do seu famoso livro publicado em 1994 – *Dismantling Welfare State?*), o autor analisou cuidadosamente o processo de “retração” ou “reco” das políticas que tão bem haviam caracterizado o *Welfare State*, vigente no contexto europeu na fase áurea do capitalismo pós-guerra. O livro de Pierson vem sendo objeto de revisita por vários autores passados 25 anos da sua publicação (Jensen *et al.*, 2019), no sentido de apontar os acertos da sua análise sobre esse movimento de expansão e retração dos instrumentos de políticas governamentais, mormente aqueles dedicados ao campo das “políticas sociais”. O autor, naquela obra, analisava os impactos das decisões relativas ao desmantelamento de programas sociais sobre o quadro político-eleitoral e os esquemas de sucessão governamental, algo que a literatura mais recente (Bauer *et al.*, 2012) recuperou para problematizar o campo das estratégias político-institucionais.

Pesquisadores vinculados ao chamado neoinstitucionalismo histórico buscaram, também, identificar padrões distintos de mudança institucional a partir de um conjunto de categorias analíticas, no geral bastante sensíveis à continuidade das instituições e de seus padrões organizativos ao longo do tempo (*path dependency*), reconhecendo, no entanto, a emergência de momentos críticos e descontinuidades institucionais, gerando mudanças não incrementais. A dificuldade de conjuntar continuidade e ruptura, efeitos externos e mudanças exógenas tem provocado intensos debates entre os autores com a finalidade de qualificar os tipos de mudanças institucionais, sejam eles mais abruptos, sejam mais graduais.

A título de exemplo cabe mencionar o modelo proposto por Mahoney e Thelen (2010), que apresentam padrões específicos de mudança institucional considerando, de um lado, a capacidade de agência dos atores e as características do contexto político e, de outro, atributos ligados às diferentes instituições. A proposta dos autores contempla quatro tipos distintos de mudança institucional: *i*) deslocamento (*displacement*), ou seja, a remoção das regras existentes e a introdução de novas; *ii*) a “agregação de camadas” (*layering*), envolvendo a incorporação de novas regras que passam a se sobrepor ou se apresentam como um caminho alternativo à estrutura normativa existente; *iii*) a deriva (*drift*), mudança no impacto das regras existentes em função de transformações no ambiente; e *iv*) a conversão (*conversion*), que remete a uma transformação nas formas de implementação das normas estabelecidas, que passam a ser utilizadas de maneiras distintas em função de definições estratégicas.

É possível encontrar, no entanto, nessa literatura centrada principalmente na dinâmica de transformação das instituições, lacunas importantes no sentido de explicar por que certos atores passam a se engajar, a partir de um determinado momento, em processos de desmonte de políticas públicas que podem ser, inclusive, politicamente custosos, e quais os efeitos gerados pelas dinâmicas do *policy dismantling* não apenas no que diz respeito aos beneficiários dos diferentes instrumentos de política pública, mas na conformação do sistema político de modo geral. Transformações nas orientações gerais adotadas pelos governos no campo da política econômica, pressões supranacionais, reestruturações em nível do sistema político, ascensão de novas coalizões de atores que passam a disputar os rumos das políticas públicas, dinâmicas de fragilização das instituições democráticas, entre outros fatores de mudança, identificados por Bauer *et al.* (2012) como “fatores externos”, podem estar presentes nos processos de desmonte das políticas públicas. Elementos situacionais (de contexto) e institucionais podem contribuir para explicar a estruturação dos distintos campos/subsistemas/domínios de políticas públicas, com suas arquiteturas de poder e fontes de legitimação, possibilitando o desmonte dos diferentes tipos de políticas.

Transformações no sistema político com a ascensão de regimes autoritários podem influenciar as avaliações acerca dos custos, benefícios ou da inevitabilidade desse desmonte, obstaculizando caminhos alternativos. Mudanças no regime político podem afetar as condições em que esse desmonte é legitimado ou pactuado entre os diferentes atores compreendendo, aqui, que as dinâmicas do *policy dismantling* não são necessariamente referendadas no debate público, sendo resultado de decisões mais amplas de política econômica ou de planejamento estatal, que acabam por tornar o desmonte “inevitável” ou envolver mudanças em nível que afetam determinados instrumentos de gestão, inviabilizando a implementação de políticas específicas.

Jordan *et al.* (2013) destacam, ainda, que frente às pressões da austeridade, os gestores são levados a cortar ou remover políticas públicas, indagando por quê, quando, como e quais os efeitos produzidos por esse dismantling (*policy dismantling*). Emergem como dimensões importantes da análise do desmonte: a *intensidade* (grau de restrições das políticas públicas, perpassando redução de orçamento, número de beneficiários), a *densidade* (número de instrumentos e de políticas públicas em uma área) e as *estratégias* de desmonte ativadas. Os autores chamam atenção para o fato de que diferentes tipos de políticas públicas apresentam custos políticos distintos de dismantling, podendo gerar maior ou menor resistências ou reações. Merecem especial atenção, nesse contexto, as narrativas que buscam naturalizar os processos de desmonte, condicionando suas formas de legibilidade.

Entende-se que a análise do desmonte, com foco na intencionalidade dos gestores engajados nesses processos de mudança, precisa necessariamente ser complementada por análises mais abrangentes que permitam apreender os processos de desmonte pelos grupos sociais afetados e por um conjunto mais amplo de atores que são atingidos, muitas vezes, de forma indireta ou difusa por essas transformações (Jensen *et al.*, 2019). No caso brasileiro, Mello (2022, p. 5) sugere que o desmonte seria mais viável em políticas que atendessem às seguintes condições: *i*) arranjos centralizados de formulação e implementação na esfera federal, com fraca participação dos atores subnacionais ou localizados fora do Estado, como a sociedade civil e os atores privados; *ii*) baixo grau de consolidação e institucionalização de temas, processos e lógicas de implementação e instrumentos normativos; e *iii*) estratégias de direcionamento de políticas centradas na atenção ao indivíduo ou às famílias, sem vínculo e convergência com dinâmicas territoriais, regionais ou coletivas.

Autores como Bauer *et al.* (2012), Jordan *et al.* (2013) e Jordana (2014), vêm propondo uma tipologia para compreender as formas de dismantling de programas governamentais. Como aponta Bauer *et al.* (2012, p. 35, grifo nosso), o desmonte de políticas públicas pode ser definido como

uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de políticas utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos cruciais da política e/ou ser alcançada *através da manipulação das capacidades para implementação e acompanhamento da política.*

Assim, o *trade-off* entre custos políticos a serem enfrentados com o dismantling e eventuais benefícios gerados com essas iniciativas passa a ser objeto do cálculo estratégico dos *policy makers* responsáveis pela manutenção e/ou extinção dos programas em apreço, cujo entendimento *ad hoc* pelos analistas poderia ser enquadrado em uma ou mais das seguintes situações que caracterizam o processo de *policy*

dismantling: *i*) o desmantelamento por *default*, marcado por uma ausência formal de tomada de decisão, baixa visibilidade e efetiva redução do nível de atividades e/ou serviços prestados pela política, buscando contornar os eventuais custos negativos gerados pela ação de desmonte, comprometendo menos os gestores responsáveis pela decisão; *ii*) o desmantelamento por mudança de área, consiste numa decisão formal, com baixa visibilidade, de deslocar a política pública da arena a qual ela estava associada de modo a reduzir sua intensidade e densidade, minimizando, dessa forma, os possíveis custos negativos aos gestores das instâncias nas quais o programa governamental estivera originalmente vinculado; *iii*) o desmantelamento simbólico prevalece nas situações onde há benefícios potencialmente identificados com o desmonte da política, mas cuja efetiva desestruturação enfrenta fortes constrangimentos institucionais, impedindo uma tomada de decisão mais efetiva; e *iv*) o desmantelamento por convicção ou ativo, particularmente marcado pela ação explícita e determinada de *policy makers* engajados na redução, suspensão e/ou extinção dos instrumentos de política pública, assumindo abertamente os custos ou benefícios dessa decisão, superando eventuais constrangimentos institucionais, estimulados por razões políticas ou eleitorais, ou mesmo ideológicas (Bauer *et al.*, 2012).

Uma análise de casos específicos pode trazer elementos originais que permitam problematizar os pressupostos e flexibilizar os parâmetros com os quais os autores estrangeiros trabalham. Apontamentos importantes nessa direção já podem ser encontrados em diferentes trabalhos que chamam atenção tanto para o caráter não ordinário dos processos de transformação política e institucional que afetaram (e continuam afetando) as políticas públicas brasileiras nesse período (Silva, 2021), como para o esforço de publicização das estratégias de desmonte, através de uma retórica populista, transformando a própria desconstrução de marcos legais e programas e ações de políticas públicas em um ativo político. Assim, diferentemente do que concluem Knill *et al.* (2020) no estudo sobre o desmonte em países de democracia moderna, no Brasil a estratégia de desmonte não se limitou àquela cunhada como “*default*”, mas abrangeu um conjunto variado de iniciativas, comportando exemplos variados das tipologias anteriormente mencionadas e com muito mais intensidade do que aquele observado na amostra de países europeus lembrada pelos autores.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: DINÂMICAS DE EXPANSÃO E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

Do período em que foi promulgada a CF/1988 até 2016, havia dois processos importantes relacionados à expansão de políticas públicas para a agricultura familiar. O primeiro correspondeu ao reconhecimento, à formalização e ao estímulo à participação social nas políticas públicas, tanto na construção quanto na implementação e acompanhamento destas políticas, sendo inspiradora para as diferentes iniciativas

participativas que surgiram no período, como os Orçamentos Participativos (OPs), executados em diferentes municípios brasileiros, envolvendo um amplo conjunto de organizações sociais. O segundo processo, por sua vez, resultado do anterior, referiu-se ao desenvolvimento, à diversificação e a uma maior heterogeneidade das políticas para a agricultura familiar, o que levou à constituição de um quadro bem complexo, preenchido por políticas agrícolas, agrárias, de desenvolvimento territorial rural, de SAN e aquelas de caráter ambiental.

Grisa e Schneider (2015) observam que o desenvolvimento dessas políticas no Brasil compreendeu três etapas distintas, identificadas pelos autores como “gerações de políticas públicas”. Mas é de fundamental importância destacar que essas diferentes gerações de políticas públicas se entrelaçam no tempo e que um mesmo programa pode incorporar, simultaneamente, características um pouco distintas, contemplando, por exemplo, aspectos socioassistenciais e relacionados à construção de mercados, como no caso do PAA.

A primeira delas começou com a CF/1988, estendendo-se até o início dos anos 1990. Nesse período ocorreu o reconhecimento oficial da agricultura familiar, pelo Estado brasileiro, como uma categoria social que demanda a formulação de políticas públicas diferenciadas. Na prática, isso significou a instituição de novos espaços de participação social e a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995,¹⁰ e de um conjunto de políticas com foco nas dimensões agrícolas e agrária (Grisa e Schneider, 2015).

A segunda geração de programas correspondeu à construção de um referencial mais social e assistencial para estes instrumentos, que emerge a partir do final da década de 1990. Nesse contexto, identifica-se uma certa continuidade entre as políticas sociais dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. Podemos destacar, nessa vertente socioassistencial, a substituição do Programa Comunidade Solidária, criado em 1995, pelo ousado Programa Fome Zero, já no ano de 2003. Promoveu-se, também, a criação de novos instrumentos – com reforço à implantação da linha de financiamento Pronaf Infraestrutura, a extensão dos programas de transferência de renda para as populações rurais – por meio do programa Bolsa Família, o financiamento do programa Um Milhão de Cisternas, com recursos federais, a criação do Programa de Habitação Rural (PNHR),¹¹ entre outras ações, todas elas desenvolvidas ainda em 2003. Em 2004 foi extinto, por sua vez, o Pronaf Infraestrutura, dando lugar ao Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), orientado por um enfoque territorial, complementado, em 2008, pelo Programa Territórios

10. O Pronaf foi criado, fundamentalmente, como um programa de crédito de custeio e investimento, capaz de oferecer condições diferenciadas de contratação de projetos e formas de pagamento, adaptadas à realidade da agricultura familiar. Foi estruturado com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, potencializando o aumento de sua capacidade produtiva, gerando empregos e melhorias de renda para este segmento. Para mais informações, ver Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm>.

11. Em 2009 esse mesmo programa foi integrado ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

da Cidadania (PTC). Registra-se, ainda, em governos subsequentes, a retomada das ações de assistência social no meio rural pelo Plano Brasil Sem Miséria, o incremento do programa Bolsa Família, a criação do Brasil Carinhoso, do programa Bolsa Verde e a disponibilização de crédito de fomento a fundo perdido para aquisição de equipamentos, assistência técnica diferenciada e doação de sementes e tecnologias pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (Grisa e Schneider, 2015).¹²

Finalmente, a terceira geração de políticas aqui mencionada teve como objeto a construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, ganhando impulso a partir dos anos 2000. A partir desse período, registram-se mudanças importantes nas ideias que orientaram a construção de políticas para a agricultura familiar, e que implicaram na ampliação do seu escopo e no reconhecimento de sua diversidade, principalmente em função da intensificação do debate em torno da SAN e dos processos de mobilização social protagonizados por seus diferentes segmentos (Grisa e Schneider, 2015). Os autores destacam, nessa etapa, a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), em 2003; o já mencionado PAA e sua consequente expansão (apesar da extinção do Mesa); a implantação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em 2004; das compras da agricultura familiar através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), reformulado através da Lei nº 11.947, de 2009; da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM Bio); e, finalmente, a ampliação de mercados institucionais dinamizados através do PAA, em 2012, com a criação da modalidade de compra institucional.

Como parte dessas gerações e dinâmicas, diferentes instituições participativas de caráter consultivo foram retomadas e adensadas, passando a influenciar diversos sistemas de políticas públicas direta ou indiretamente relacionados à agricultura e ao espaço rural brasileiro. Destacam-se, nesse cenário, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap) e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeter), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPTC) e o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI). Com interesses distintos, viu-se também a retomada do Conselho Nacional do Agronegócio (Consagro) e das câmaras setoriais e temáticas vinculadas ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

12. Cabe observar que, nesse período, a extinção de programas e políticas para esse setor não deve ser associada às estratégias de desmonte. Por exemplo, em casos como o do Pronaf Infraestrutura em 2003, tratou-se mais de uma estratégia voltada para a expansão dessa política do que de desmonte, uma vez que o Pronaf Infraestrutura deu origem ao Pronat.

4 DAS TENSÕES E CONFLITOS ÀS RUPTURAS INSTITUCIONAIS PÓS-*IMPEACHMENT*

Esse processo de expansão não se fez sem constrangimentos, contestações, tensões, conflitos, cabendo salientar alguns pontos. Em primeiro lugar, apesar dos inúmeros avanços proporcionados pelos espaços de participação, havia também uma percepção por parte de diferentes analistas e atores sociais no que diz respeito à insuficiência das instituições participativas e à debilidade dos mecanismos de transparência, compreendendo que as tensões e as contradições no âmbito do governo limitavam a eficácia da participação social (Dagnino e Teixeira, 2014). Tensões iniciadas ainda nos governos Lula, acirradas no primeiro governo Dilma e amplificadas nos governos Temer e Bolsonaro, explicitaram a cisão nas coalizões políticas que davam sustentação, até então, ao governo e à participação social nos debates acerca das políticas públicas (Avritzer, 2016).¹³

Em segundo lugar, durante esse percurso de fortalecimento das políticas públicas para agricultura familiar, também ocorreram alterações em mecanismos jurídicos e marcos legais, que iam de encontro à luta pelo reconhecimento de direitos territoriais de povos indígenas, comunidades tradicionais, quilombolas e pela preservação/conservação do meio ambiente. Junto com propostas como a de revisão do Código Florestal (implicando redução das áreas destinadas à proteção permanente e reserva legal existentes nos imóveis rurais), a concessão de anistias e a liberação de crédito rural para proprietários rurais que haviam praticado o desmatamento, o estímulo à entrada de grupos empresariais em terras indígenas (através de grandes projetos de energia, infraestrutura e logística e mineração), a revisão dos direitos territoriais de quilombolas e comunidades tradicionais, entre outros, multiplicavam-se também discursos, práticas e coalizões de interesses em torno da mudança de marcos regulatórios e instrumentos de política pública consolidados desde a CF/1988 (Almeida, 2010).

Esse “movimento” se fortaleceu nos anos 2000, quando os discursos das agroestratégias ganharam força no espaço legislativo sob a forma de frentes parlamentares conservadoras, já bastante organizadas em torno da defesa de uma única agricultura para o Brasil, leia-se aquela representada pelo agronegócio. Essas ações adquiriram impulso em 2015, quando a “nova” política econômica anunciada para o país virou à direita e assumiu um caráter marcadamente neoliberal, como ficou claro pelo anúncio das restrições orçamentárias a partir daquele momento. Ao mesmo tempo, a eleição de Dilma Rousseff para seu segundo mandato foi pública e fortemente contestada, o que levou a pressões constantes por rupturas institucionais no início de seu segundo governo. Finalmente, o “movimento” em torno das mudanças nas políticas de proteção social, ambiental e para a agricultura

13. O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, promulgado ainda no governo Dilma, continha a proposta de instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Porém, ele foi revogado pelo art. 10 do decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, responsável por extinguir e estabelecer novas diretrizes, regras e limites aos colegiados da administração pública, no governo de Jair Bolsonaro.

familiar identificou no processo do *impeachment* de 2016 ascensão do governo interino de Michel Temer e, finalmente, na deposição da presidenta, uma janela de oportunidades de alteração da correlação de forças estabelecida pelo regime político anterior. O desmonte, que apenas se esboçava nos discursos inflamados e práticas pró-agronegócio, ganhou corpo a partir de então.

Em terceiro lugar, uma outra questão que deve ser levada em conta quando buscamos compreender o início do desmonte das políticas para a agricultura familiar no Brasil, refere-se ao papel importante desempenhado pela política macroeconômica de austeridade fiscal que foi se adensando ao longo de 2016, seja pelo seu efeito de restrição orçamentária, que interfere na continuidade das políticas, seja pelo seu papel de justificativa que autoriza o governo a cortar, reduzir ou mesmo extinguir políticas. No final daquele ano, como muito bem observaram Dweck, Silveira e Rossi (2018), a austeridade fiscal havia sido constitucionalizada por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, consolidando, assim, um quadro restritivo permanente para a continuidade das políticas públicas de modo geral, e para a agricultura familiar em particular. Uma consequência imediata disso foi que, após o *impeachment*, verifica-se uma redução de recursos que já haviam sido direcionados ao financiamento das políticas para o setor familiar, impactando a execução de muitos programas governamentais, desde 2016. Esses retrocessos se intensificaram a partir de 2017, aprofundando-se em 2018 (Mattos, 2018).

Em terceiro lugar, é nesse contexto que eventos mais diretamente associados ao desmonte, como a extinção do MDA, ganham sentido, agravados obviamente pela ofensiva do “agronegócio” na disputa pelo erário público, especialmente por meio das pressões exercidas pela chamada “bancada ruralista” no Congresso Nacional. Criado em 1999, aquele ministério foi extinto em 2016, quando suas competências foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) por meio de medida provisória assinada pelo então presidente Michel Temer.¹⁴ Em seguida, no dia 27 de maio de 2016, essas mesmas competências foram centralizadas na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) da Casa Civil.¹⁵ Ato contínuo, verifica-se a exoneração de funcionários e equipes que há bastante tempo estavam envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar. Somam-se a isso: *i*) o cancelamento da transferência de recursos para programas como, por exemplo, o PAA; *ii*) a revogação de chamadas públicas para contratos relacionados à implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER); *iii*) o cancelamento

14. Após ser dado início ao processo do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer (MDB) assumiu interinamente a presidência. Logo em seguida, em um de seus primeiros atos de governo, extinguiu o MDA por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

15. Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016. Por meio do Decreto nº 8.786, de 14 de junho de 2016, a Sead, a Secretaria de Reordenamento Agrário, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) tornaram-se subordinados ao ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República.

de aquisição de equipamentos e de infraestruturas via PTC; *iv*) a redução drástica do orçamento destinado à regularização de terras para quilombolas; *v*) a emissão da portaria de suspensão de contratos do MCMV rural.

Esses eventos desdobraram-se, no mínimo, em três linhas de desmonte, conforme a seguir descrito.

- 1) O desmonte das capacidades estatais do MDA: como demonstraram Medeiros e Grisa (2019), a redução da estrutura do MDA, os cortes de suas capacidades burocrática, democrática e de coordenação política, pelas mãos de Michel Temer, significaram o desmonte de suas capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas.
- 2) A fragilização das arenas públicas de participação da sociedade civil: inicialmente as arenas públicas envolvidas com as políticas para a agricultura familiar ficaram sem direção quanto ao destino das políticas com as quais lidavam e, posteriormente, as próprias arenas foram objeto de desmonte propriamente dito (caso do Consea e dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento).
- 3) A redução e o recuo das políticas: diante disso, foi dado início a um processo acelerado de redução e mesmo de recuo das políticas agrícolas, de desenvolvimento territorial e de SANque estavam direcionadas para a agricultura familiar naquele ano.

A partir desse momento, tanto as *institucionalidades participativas* quanto as *políticas de fortalecimento da agricultura familiar* passaram a sobreviver sob forte ataque de estratégias multidimensionais de desmonte de políticas.

5 O DESMONTA E OS “NOVOS” SENTIDOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Nesta parte do trabalho, procuramos explorar duas dimensões que nos parecem fundamentais neste processo de fragilização/desmantelamento e reconfiguração das políticas públicas para a agricultura familiar. A primeira delas diz respeito à extinção das institucionalidades participativas e, a segunda, às inflexões ocorridas nos governos Temer e Bolsonaro na concepção de agricultura familiar que serviu de base à construção dessas políticas.

Durante o período de expansão das políticas aqui analisadas, os principais instrumentos de participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar estiveram associados aos decretos presidenciais, na forma de conselhos, comitês, colegiados, entre outros. Esses espaços passaram a se conformar e a ser reconhecidos publicamente como institucionalidades participativas.

A partir de 2016, ainda no desenrolar do *impeachment*, registra-se a promulgação de decretos presidenciais que acabaram por dar outra direção a essas institucionalidades participativas. Por exemplo, o decreto de 8 de outubro de 2003, que instituiu o Condraf, foi revogado pelo Decreto nº 8.735, de 3 de maio de 2016. Este, por sua vez, foi também revogado pelo Decreto nº 9.186, de 1 de novembro de 2017. Até então, essas duas medidas implicaram apenas na reorganização de atribuições já previstas para o conselho, de modo a mantê-lo sob controle, mas sem muita direção. No período Bolsonaroista, o ataque às instituições participativas transformou-se em meta de governo, momento em que o desmonte das instituições de participação social, seja pela extinção, seja pela desvalorização desses espaços, tornou-se mais evidente.

Com a publicação da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, destinada à reorganização das estruturas do governo federal, Bolsonaro extinguiu o Consea. Apesar das inúmeras mobilizações sociais ocorridas naquele ano em defesa desse conselho, o presidente manteve a decisão. Segundo Recine *et al.* (2020), a extinção do Consea, somada aos demais desmontes nas políticas sociais, tem afetado diretamente as políticas de SAN no país, contribuindo para o agravamento da insegurança alimentar, conforme evidenciado pelos dois inquéritos nacionais sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil conduzidos pela Rede Penssan.¹⁶

A extinção também foi o destino do Condraf¹⁷ e de outros conselhos, comitês e colegiados (Bezerra *et al.*, 2022). Esse processo foi oficializado pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 e, em seguida, reafirmado com o Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019. Na ocasião, estimou-se a extinção de setecentos colegiados – de acordo com levantamento da Procuradoria Geral da República (PGR). Permaneceram apenas os conselhos criados por lei específica, como por exemplo, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH).

Diante disso, cabe destacar duas observações até aqui. Em primeiro lugar, a extinção de conselhos federais não afetou necessariamente os conselhos estaduais e municipais vinculados. Isto porque muitos estados e municípios mantiveram seus conselhos locais, de forma muito desigual e com um baixo nível de articulação entre si. Isso ocorreu, pelo menos em parte, em função de regulamentos relacionados à liberação de recursos federais e que exigem a aprovação e controle social por parte dos conselhos locais (estaduais e municipais), tal como no PAA e no PNAE, o que explica, em alguma medida, a continuidade dessas institucionalidades.

16. Disponível em: <<https://pesquisassan.net.br/>>.

17. Em fevereiro de 2020, por meio do Decreto n. 10.253 o Condraf foi recriado, contudo o mesmo permanece praticamente inativo, manifesto na ausência de reuniões e incidência política.

Em segundo lugar, se é possível notar, por um lado, um evidente desmonte das instituições participativas e do reconhecimento das vozes dos movimentos e organizações sociais da agricultura familiar para a construção e implementação das políticas públicas, por outro lado, é visível também a legitimação e o reconhecimento dado às instituições participativas ligadas ao agronegócio. Um exemplo disso foi a publicação da Portaria nº 1.353, em agosto de 2018, que aprovou o regimento do Conselho do Agronegócio (Consagro) e reafirmou o papel consultivo das câmaras setoriais e temáticas para as políticas desse setor. No ano seguinte, com a Portaria nº 253, em novembro de 2019, o Mapa aprovou o regimento do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), que passou a deliberar sugestões para compor o Plano Safra 2020/2021. Esses espaços são integrados, em sua maioria, por organizações sociais compostas por elites agrárias e agrícolas, sendo a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) praticamente a única organização representativa da agricultura familiar.

O desmonte nem sempre leva ao fim de uma política, mas, como vimos anteriormente, pode se traduzir em cortes orçamentários, redução do seu alcance, alteração dos seus objetivos ou fragilização institucional. Exploramos, aqui, a ideia de que há um desmonte em curso no que diz respeito à concepção normativa da agricultura familiar, orientadora das políticas públicas, e que tem o potencial de (re)direcionar um conjunto mais amplo de instrumentos, ao estabelecer critérios diferentes daqueles que foram previstos na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Para que entendamos isso, destacamos aqui dois instrumentos fundamentais dessas políticas.

O primeiro deles diz respeito àquele criado em 1995 com a instituição do Pronaf. A Resolução nº 2.191, de 24 de agosto de 1995, do Conselho Monetário Nacional (CMN), instituiu a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) que, entre outras coisas, deveria ser emitida por associações, cooperativas e entidades de representação de trabalhadores rurais, garantindo, dessa maneira, o acesso da categoria a programas de créditos e como condição de acesso a outras políticas.

O segundo instrumento corresponde à política oficial de reconhecimento da agricultura familiar como categoria social, normatizada pela referida Lei nº 11.326. Mas não apenas isso, pois essa lei, ao prever silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e quilombolas como beneficiários da categoria da agricultura familiar, acabou por ampliar o seu alcance, reconhecendo a diversidade dos atores sociais presentes no rural brasileiro. Em decorrência disso, a formulação de políticas para essa categoria também se tornou diversificada e heterogênea.

A partir de 2016, essas duas políticas passaram por alterações sutis no que se refere a esses instrumentos. O Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, por exemplo, passou a operar com as seguintes categorias: Unidade Familiar de Produção Agrária (UFGA), empreendimentos familiares rurais (já previsto), formas associativas de organização da agricultura familiar e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF),

todos voltados, em tese, para a regulamentação da “Lei de Agricultura Familiar”, de 2006. Esse decreto instituiu a obrigatoriedade do CAF para o acesso ao crédito rural, prevendo, assim, a extinção da DAP como forma de cadastro. A Portaria nº 523, publicada em 24 de agosto de 2018, complementa esse regulamento, instituindo maior controle e centralização da emissão desse cadastro por meio de medidas como a redução de sua validade de três para um ano e o cadastramento das prefeituras municipais como emitentes do CAF. O Decreto nº 10.688, de 26 de abril de 2021, por sua vez, trouxe novas alterações no CAF, institucionalizando a definição operativa dos conceitos normativos de UFPA, empreendimento familiar rural e formas associativas de organização da agricultura familiar.

Desse modo, em um contexto marcado pela fragilização dos mecanismos de participação e controle social e de desestruturação de um conjunto de políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, o conceito normativo de agricultura familiar, anteriormente previsto na lei de 2006, foi reduzido à sua dimensão técnico-administrativa, a unidade familiar de produção agrária. Merece destaque o fato de que a nova legislação distanciou as organizações representativas da agricultura familiar dos processos de formulação e implementação das normativas relacionadas a esse cadastro, interrompendo uma dinâmica de participação social na construção dos significados desta categoria, iniciada na década de 1990. Ademais, observam-se duas questões entrelaçadas, conforme a seguir descrito.

- As mudanças acima mencionadas – efetivadas em um momento em que uma série de instrumentos que buscavam atender aos distintos segmentos da agricultura familiar, em sua diversidade, passavam por um processo de desmantelamento – contribuíram para que o cadastro passasse a se configurar como um simples mecanismo de disciplinamento da obtenção de crédito agrícola pelas UFPAs, ou de eventual acesso a outros programas.
- O esvaziamento do conceito normativo de agricultura familiar, representado por sua reformulação, acompanha o desmonte das capacidades estatais do extinto MDA e o redirecionamento dessas políticas para a responsabilidade do Mapa.

6 O DESMONTE DAS POLÍTICAS: O CASO DO PAA

O PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, com o objetivo de apoiar a comercialização dos produtos da agricultura familiar e combater a insegurança alimentar. O programa permitia a aquisição de alimentos diretamente de agricultores familiares para distribuição aos programas sociais e pessoas atendidas pelas políticas de alimentação e nutrição. Além de distribuir produtos alimentícios para pessoas em situação de insegurança alimentar, o programa contribuía, também, para a formação de estoques estratégicos, para ações de combate à fome e promoção da SAN.

A compra de alimentos pelo PAA ocorria mediante a dispensa de licitação e os preços praticados não deviam ultrapassar os preços de mercado, sendo que produtos orgânicos ou agroecológicos admitiam um valor de até 30% a mais. O programa era operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e pelos governos estaduais e municipais, contando com recursos do Ministério da Cidadania e do Mapa (anteriormente, MDS e MDA, respectivamente).

Podemos analisar o PAA considerando três fases distintas, sendo que a primeira fase de estruturação ocorreu de 2003 a 2005. Coalizões formadas por movimentos sociais e sindicais, organizações não governamentais e partidos políticos conseguiram pautar a necessidade de intervenção do Estado no fortalecimento da agricultura familiar e na promoção da SAN, o que permitiu avançar na institucionalização de políticas como o PAA. O Consea, que fora recriado em 2003, foi fundamental nesse processo.

Entre 2006 e 2012 ocorreu a fase de expansão e fortalecimento do programa. Novas modalidades foram estabelecidas, o número de agricultores familiares e entidades socioassistenciais foi ampliado, e mais recursos foram aplicados no PAA (tabela 1). Em 2012, o programa atingiu o seu maior orçamento (cerca R\$ 850 milhões) e público beneficiário (quase 186 mil agricultores).

A partir de 2013, no entanto, uma nova fase foi estabelecida, via redução da intensidade e densidade do programa, em um cenário em que houve queda internacional do preço das *commodities*, desaquecimento da economia nacional e a emergência de contestações políticas, o que levou ao surgimento e ampliação de coalizões críticas aos paradigmas de políticas públicas em curso.

O primeiro evento que inaugurou essa fase de redução da intensidade e densidade do programa foi a Operação Agrofantasma, desencadeada pela Polícia Federal em setembro de 2013. Sob a alegação de que estava havendo desvios de recursos públicos por parte das associações e cooperativas de agricultores familiares, diversas pessoas foram presas, incluindo treze agricultores e funcionários da Conab, a pedido do juiz Sérgio Moro, em Curitiba. Ainda que, em 2016, os réus tenham sido absolvidos, já que não foi encontrada nenhuma prova de fraude no programa, esse evento pode ser analisado como um desmantelamento discursivo e simbólico, o qual, por meio de alegações de inconformidades às regras estabelecidas pelo programa, gerou receios e contribuiu para a redução de intensidade. Ademais, percebe-se também um desmantelamento da capacidade relacional (das redes e das articulações socioestatais envolvidas na sua execução) e da capacidade burocrática (tensões e receios dos gestores em operar o PAA).

Diante desse evento, houve uma tentativa de fortalecimento do programa via Termo de Adesão a ser assinado por governos estaduais e municipais, de forma a assegurar maior capacidade de controle. Todavia, as limitações dos municípios em

termos de capacidades estatais – devido à sobrecarga de tarefas e responsabilidades, insuficiência e rotatividade dos gestores, dificuldades operativas do sistema utilizado para a execução do PAA e ausência de repasses financeiros do governo federal para operar o programa, acabaram frustrando tal tentativa.

Verifica-se, também, um adensamento das exigências do programa para aquisição de alimentos agroindustrializados de origem animal, o fim do pagamento da modalidade de formação de estoques com produtos, mudanças nas regras de credenciamento das entidades socioassistenciais beneficiárias e diminuição nos limites máximos de comercialização por cooperativa. Todos esses elementos contribuíram para reduzir a intensidade do PAA, manifesta sobretudo na redução de recursos aplicados, número de agricultores familiares fornecedores e entidades assistidas.

TABELA 1
Recursos investidos, número de agricultores familiares e organizações socioassistenciais beneficiados e quantidade de alimentos adquiridos pelo PAA (2003-2019)

	Recursos aplicados (R\$)	Número de agricultores familiares beneficiados	Número de organizações socioassistenciais beneficiadas	Alimentos adquiridos (toneladas)
2003	145.014.750,90	41.464	*	7.800
2004	181.074.211,46	68.697	*	248.804,68
2005	295.582.051,59	69.692	*	277.033,48
2006	497.833.620,40	150.919	*	462.598,69
2007	465.105.404,51	134.574	*	418.661,22
2008	512.036.873,93	138.285	*	396.379,94
2009	591.244.764,73	142.381	*	500.490,78
2010	675.133.142,78	157.594	*	462.429,16
2011	667.325.490,15	160.011	25.331	517.921,88
2012	839.217.997,38	185.979	23.866	529.033,66
2013	443.185.235,52	96.912	12.329	280.175,45
2014	583.838.845,62	113.727	13.225	336.155,54
2015	555.429.848,06	95.871	14.065	289.827,17
2016	417.407.933,74	76.896	14.772	133.909,94
2017	191.135.350,62	31.187	4.720**	59.115,82
2018	199.214.239,39	*	*	*
2019	157.895.909,99	*	*	*

Fonte: PAADData; Brasil; MDS, 2010; Conab.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: * Dados não disponíveis; ** Informação incompleta.

A partir de 2016, com as rupturas político e institucionais em curso, embora a insegurança alimentar tenha aumentado no país, houve um agravamento da redução dos recursos para o programa, o que podemos caracterizar como um

desmantelamento por inefetividade (tabela 1). Os atores políticos preferiram não assumir os custos políticos de extinguir um programa reconhecido internacionalmente, mas foram reduzindo sua intensidade. Em 2019, o PAA executou o menor orçamento desde 2004 (praticamente desde o seu início, em 2003). Em 2020, a Lei Orçamentária inicialmente havia estabelecido R\$ 150 milhões para o programa, contudo, o orçamento extraordinário aprovado em função da pandemia de covid-19 permitiu suplementação orçamentária de R\$ 500 milhões. Ainda que pudesse sinalizar uma retomada em um contexto de agravamento da insegurança alimentar, a Lei Orçamentária de 2021 voltou a reduzir esses valores, estabelecendo um orçamento de R\$ 371 milhões.

Além disso, outra mudança institucional importante ocorreu no programa a partir de 2016, confluindo para o seu processo de desmantelamento. A principal novidade no governo Temer foi incluir recursos provenientes de emendas parlamentares no orçamento do programa, movimento que não existia nas gestões anteriores. Para tanto, foram produzidas cartilhas para orientar os parlamentares na indicação das emendas parlamentares, tanto individuais como de bancada. À medida que o governo ampliou o orçamento via emendas, fragilizou, simultaneamente, a autonomia da política no estabelecimento de critérios técnicos e sociais para a execução dos recursos e na definição de territórios prioritários. Além disso, como se trata de um programa de custeio, de fácil execução e que atende tanto a agricultura familiar como entidades socioassistenciais, muitos deputados procuram mobilizar recursos de emendas como uma maneira de manter a sua base eleitoral.

Na gestão Temer esse movimento de indicação de emendas ao orçamento do programa foi pontual, responsável por cerca de 10% do seu orçamento. Com o advento do governo Bolsonaro, os estímulos à indicação de emendas parlamentares aumentaram consideravelmente: em 2021 havia mais recurso proveniente de emendas do que de orçamento ordinário. Enquanto este último definiu cerca de 150 milhões de reais, as emendas parlamentares – e particularmente aquelas provenientes do relator-geral – somaram 250 milhões. Além do relator-geral indicar os municípios e estados beneficiários do programa, há maiores dificuldades para controle do cumprimento – diferentemente das emendas impositivas, quando a União é obrigada a executar conforme requisitado pelo deputado que a indicou e os procedimentos são padronizados e centralizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), com ampla transparência das fases da alocação dos recursos.

Em 2020, em um contexto de pandemia e suplementação dos recursos, o governo federal priorizou a execução do PAA em municípios (em detrimento dos governos estaduais) que estavam no mapa de insegurança alimentar ou que comprovassem situação de insegurança alimentar e pobreza. Além das dificuldades em termos de capacidades estatais, já mencionadas, é notável a relação entre priorização dos municípios e interesses políticos.

Todas essas mudanças no orçamento (e intensidade do programa) também repercutiram no enfraquecimento das relações socioestatais que permeavam o PAA. Ao longo de sua execução, o programa construiu e mobilizou diversas redes de atores nos territórios, as quais, desde a operação Agrofantasma e com a redução dos recursos, foram se desestruturando. A extinção do Consea, a paralisação dos seminários nacionais, as mudanças e a inoperância do grupo consultivo do PAA reforçaram esse viés.

A terceira fase do programa culminou no seu fim, com a revogação do PAA pela Medida Provisória nº 1.061/2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que substituiu o programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil e criou o Programa Alimenta Brasil no lugar do PAA. Vale frisar que a mudança estrutural do PAA vem sendo feita ao longo dos anos, de forma a tornar a execução da política pública dependente do Legislativo, devido ao seu baixo orçamento ordinário, dependência essa que é instável, sujeita à desistência da indicação de parlamentares e/ou bloqueio do Ministério da Economia. Mais que uma mudança semântica de títulos de políticas, tratou-se de fato do desmonte de um programa e a subsequente criação de outro reconfigurando instrumentos anteriores, dissimulando os importantes efeitos da extinção do PAA.

A lei traz alterações expressivas, como a necessidade de nova regulamentação para todos os instrumentos do programa Alimenta Brasil (ficando vulnerável às dinâmicas políticas do momento), a vinculação do Auxílio Inclusão Produtiva Rural ao programa e a extinção da modalidade PAA Sementes, mantida a compra de sementes e mudas no PAA como uma modalidade de compra institucional. Há uma série de questões que ainda não estão claras, o que mostra a vulnerabilidade do programa no atual cenário.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, procuramos reconstituir os processos de fragilização, desconstrução e reconfiguração das políticas voltadas à agricultura familiar, especialmente as alimentares. Mesmo reconhecendo que essa trajetória de desmonte ganha impulso a partir do governo Temer, intensificando-se no governo Bolsonaro, consideramos importante chamar atenção para o fato de que as tensões e conflitos que potencializaram esse processo de desconstrução já estavam presentes em uma fase anterior. Um segundo elemento a ser destacado diz respeito à complexidade inerente a essas transformações, que não podem ser vistas, simplesmente, como um resultado imediato das políticas de austeridade fiscal. As restrições orçamentárias são, sem dúvida, um dos elementos centrais no processo de desmantelamento dessas políticas. Além disso, a extinção das estruturas de participação e controle social que possibilitavam um acompanhamento permanente dessas políticas pelos diferentes segmentos ligados à agricultura familiar em nível federal, aparecem também, aqui, como um componente-chave das estratégias de desmonte.

As transformações em curso parecem abarcar, simultaneamente, ações intencionais, de caráter estratégico, mas, também, decisões de curto prazo, tomadas ao sabor de diferentes conjunturas. A fragilização e desmantelamento desses instrumentos de políticas públicas parecem ser resultado de mudanças institucionais mais abrangentes, cujas determinações abarcam múltiplas escalas. Paulatinamente, a categoria agricultura familiar vai sendo esvaziada de seu conteúdo, expressão de reconhecimento da diversidade da agricultura e do meio rural brasileiro, com suas múltiplas identidades, passando a se constituir como um estrato pertencente a uma categoria genérica, itso é, “os produtores rurais”. O caso do PAA ilustra o caráter descontínuo dessas transformações, que não envolvem, necessariamente, a supressão dos diferentes instrumentos, podendo implicar na sua reconfiguração e apropriação por interesses políticos privados ou setorializados, apontando, no entanto, para uma efetiva trajetória de desmonte, se considerarmos as transformações ocorridas nesse subsistema de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, n. 105, p. 15-46, 2018.
- ALMEIDA, A. W. B. de. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. *In*: ALMEIDA, A. W. B. de. *et al.* (Org.). **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 101-143.
- AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- _____. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.
- BAUER, M. W. *et al.* **Dismantling public policy: preferences, strategies and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BEZERRA, C. P. *et al.* Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. **SciELO Preprints**, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4218>>.
- DAGNINO, E. ¿Sociedad civil, participación e ciudadanía: de que estamos falando? *In*: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, 2004. p. 95-110.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Editora da Unicamp, 2006.

DAGNINO, E.; TEIXEIRA, A. C. C. The participation of civil society in Lula's government. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 3, p. 39-66, 2014.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. Austeridade e desigualdade social no Brasil. *In*: ROSSI, P. *et al.* (Org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 32-82.

FANDIÑO, P.; KERSTENETZKY, C. L. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. **Revista de Economia Política**, v. 39, n. 2, p. 306-337, 2019.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-50.

HEREDIA, B.; PALMEIRA, M.; LEITE, S. P. Sociedade e economia do "agronegócio" no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 74, p. 159-196, 2010.

JENSEN, C. *et al.* Dismantling the Welfare State? After twenty-five years: what have we learned and what should we learn? **Journal of European Social Policy**, v. 29, n. 5, 2019.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

JORDANA, J. Multiple crises and policy dismantling in Spain: political strategies and distributive implications. **Political Studies Review**, v. 12, p. 224-238, 2014.

KNILL, C. *et al.* Policy dismantling, accumulation and performance. *In*: CAPANO, G.; HOWLETT, M. (Ed.). **Modern guide to public policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2020.

LAVALLE, A. G. *et al.* (Org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change: ambiguity, agency and power**. New York: Cambridge University Press, 2010.

MARQUES, C. F.; ROBERTO, N. L. B. O que significa desmonte? Desmonte do que e para quem? **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 39, n. 2, p. 6-18, 2019.

MATTOS, L. M. de. Desestruturação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira. *In*: ROSSI, P. *et al.* (Org.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 242-262.

MEDEIROS, J. C., GRISA, C. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural. **Campo Território**, v. 14, n. 6, 2019.

MELLO, J. **Caminhos do desmonte de políticas públicas no Brasil**: condicionantes e hipóteses. Brasília: Ipea, 2022. Versão preliminar.

MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: coalition politics, ideas and underlying discourses. **Review of Policy Research**, p. 1-19, 2022. Disponível em: <10.1111/ropr.12502>.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State?** Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, n. 93, p. 61-91, 2014.

RECINE, E. *et al.* Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of covid-19, Brazil. **Revista de Nutrição**, v. 33, 2020.

SABOURIN E.; GRISA, C. (Org.). **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

SABOURIN E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n. 1, p. 45-67, 2020.

SABOURIN E. *et al.* Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, v. 29, p. 1-8, 2020.

SANTOS, A. A. *et al.* Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 669-698, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-7>>.

SILVA, M. M. S. Beyond ordinary policy change: authoritarian policy dismantling in Brazil. **SciELO Preprints**, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2692>>.

SZWAKO, J.; LAVALLE, A. G. “Seeing like a social movement”: institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos Estudos Cebrap**, v. 38, n. 2, p. 411-434, 2019.

WEIBLE, C. M.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an approach for the comparative analysis of contentious policy issues. *In*: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Ed.). **Contemporary approaches to public policy**: theories, controversies and perspectives. London: Palgrave Macmillan, 2016.