

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (CFCH)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARIANA BRITO DA FONSECA

**DESMANTELAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E INSEGURANÇA
ALIMENTAR: QUAIS FORAM AS PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS DO DESMONTE
DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)? (2011 – 2022)**

Recife

2023

MARIANA BRITO DA FONSECA

**DESMANTELAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E INSEGURANÇA
ALIMENTAR: QUAIS FORAM AS PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS DO DESMONTE
DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)? (2011 – 2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre(a) em Ciência Política.

Área de concentração: Democracia e Instituições

Orientador (a): Prof^ª. Dr^ª. Mariana Batista da Silva

Recife

2023

Fonseca, Mariana Brito da

Desmantelamento da agricultura familiar e insegurança alimentar: quais foram as principais estratégias do desmonte do programa de aquisição de alimentos (PAA)? (2011 – 2022) / Mariana Brito da Fonseca - 2023.

60f.: il., fig.

Orientadora: Mariana Batista da Silva

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco.
Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Recife, 2023.

Inclui referências.

1. Políticas públicas 2. Agricultura familiar 3. Insegurança alimentar
I. Silva, Mariana Batista da (Orientadora). II. Título.

320 CDD (22.ed.)

UFPE/CFCH-2023-048

MARIANA BRITO DA FONSECA

**DESMANTELAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E INSEGURANÇA
ALIMENTAR: QUAIS FORAM AS PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS DO DESMONTE
DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) (2011 – 2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal de Pernambuco,
como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre(a) em Ciência Política.

Aprovada em: 15/03/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Mariana Batista da Silva (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof^ª. Dr^ª. Andrea Quirino Steiner (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof^ª. Dr^ª. Luciana Pazini Papi (Examinadora Externa)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente aos meus familiares e amigos, em especial à minha mãe pelo apoio incondicional aos meus estudos. Todas as outras pessoas (todas mesmo!) que permaneceram enquanto rede de suporte durante toda a experiência do Mestrado foram fundamentais, desde a iniciativa para a inscrição no processo seletivo, na metade do primeiro ano pandêmico (2020), até a obtenção do título de Mestra.

Meus agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro.

Gostaria de agradecer à minha orientadora Mariana Batista da Silva (UFPE), cujas percepções foram essenciais para a definição da pesquisa. Agradeço também aos professores que contribuíram direta e indiretamente para a realização deste trabalho, como Luciana Pazini (UFRGS), Catia Grisa (UFRGS), Andrea Steiner (UFPE), Gabriela Tarouco (UFPE), Nara Pavão (UFPE), Pedro Cavalcante (ENAP/IPEA) e Dalson Figueiredo (UFPE).

Meus agradecimentos aos colegas e amigos(as) com os quais tive o prazer de conviver no Programa de pós-graduação em Ciência Política da UFPE, fortalecendo laços afetivos e profissionais. Em especial, um muito obrigada à Bhreno Henrique, Leticia Souza e Maria Gabriela Mazzarella pelas opiniões especialmente na “reta final” do trabalho. Também agradeço à Élide Silva, Virgínia Rocha e Haína Coelho por sempre compartilharem materiais que poderiam contribuir para a construção do marco teórico e enquadramento do caso/objeto de pesquisa. Obrigada também à Anderson Henrique, que sutilmente me ajudou nos momentos angustiantes de sumiço de dados dos sites oficiais, e nas conversas sobre perrengues da vida de estudante de pós-graduação.

Gostaria de agradecer enormemente ao Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA), que me recebeu de portas abertas. Em especial, meus agradecimentos aos profissionais Hilda Brito, Silvana Low, Isaque A. do Nascimento, Graziela Glaice e Matheus Felipe, acima de tudo pela gentileza e pelo cuidado com os quais me prestaram todas as informações necessárias sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Meu último e importante agradecimento é direcionado para Raul Carvalho (*in memoriam*) (@rotasdetransportepublico), cuja expressão autêntica me tirou do piloto automático, me deu esperança e vida diversas vezes. É impossível separar a arte do artista, e Raul foi a minha inspiração nos momentos mais solitários, tristes e estressantes do Mestrado, e permanece me salvando diariamente quando eu, também, me sinto “uma obra inacabada da Prefeitura”.

RESUMO

O presente trabalho visa responder à questão: quais foram as principais estratégias do desmonte do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)? A questão está inserida em um contexto de indícios do desmonte em políticas públicas voltadas para a Agricultura familiar no Brasil, simultaneamente com uma dinâmica de aumento nos indicadores de insegurança alimentar e piora das mudanças climáticas, fatores influenciados pela temática. A pesquisa se utiliza da estrutura analítica do Bauer e Knill para descrever as principais estratégias do desmantelamento utilizadas para o Programa. Como principais resultados é possível listar um processo de desmonte por padrão iniciado no governo Dilma, em 2013, e uma possível influência da agenda ideológica nas decisões tomadas durante os governos Temer e Bolsonaro, também objetivando o desmonte do mesmo Programa.

Palavras-chave: desmonte; desmantelamento; agricultura familiar; políticas públicas; programa de aquisição de alimentos

ABSTRACT

The current work seeks to answer the following question: what were the main strategies for dismantling the Food Acquisition Program (PAA)? The issue is inserted in a context of empirical traces indicating a phenomenon of dismantling aimed at family farming's public policies in Brazil, simultaneously with an increase in food insecurity indicators and worsening climate change, factors influenced by the theme. The research uses the analytical framework of Bauer and Knill to describe the main dismantling strategies used. As main results, it is possible to mention a process of dismantling by default which started in Dilma's presidency, during the year of 2013, and a possible influence of the ideological agenda in the decisions taken during Temer and Bolsonaro's governments, also aiming at the dismantling of the same Program.

Keywords: disassemble; dismantling; family farming; public policy; food acquisition program

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Linha do tempo dos Ministérios responsáveis pela Agricultura Familiar

Quadro 2 - Instâncias do desmantelamento de Políticas Públicas

Quadro 3 - Dimensões densidade e intensidade para mensurar a redução de políticas, por indicadores

Quadro 4 - Desenho de pesquisa

Quadro 5 - Operacionalização das dimensões

Gráfico 1 - Relação entre as unidades de famílias agricultoras beneficiadas (beneficiários fornecedores) e entidades consumidoras (beneficiários consumidores), entre 2011 e 2022

Quadro 6 - Resumo dos resultados esperados e obtidos

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dotações orçamentárias por ação do Ministério responsável, por ano de Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (Dilma Rousseff)

Tabela 2 - Dotações orçamentárias por ação do Ministério responsável, por ano de Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) (Michel Temer)

Tabela 3 - Dotações orçamentárias por ação do Ministério responsável, por ano de Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (Jair Bolsonaro)

Tabela 4 - Número de famílias agricultoras beneficiadas e de entidades consumidoras beneficiadas, por ano (Dilma Rousseff)

Tabela 5 - Número de famílias agricultoras beneficiadas e de entidades consumidoras beneficiadas, por ano (Michel Temer)

Tabela 6 - Número de famílias agricultoras beneficiadas e de entidades consumidoras beneficiadas, por ano (Jair Bolsonaro)

Tabela 7 - Quantidade de alimentos distribuídos, em toneladas, por ano (Dilma Rousseff)

Tabela 8 - Quantidade de alimentos distribuídos, em toneladas, por ano (Michel Temer)

Tabela 9 - Quantidade de alimentos distribuídos, em toneladas, por ano (Jair Bolsonaro)

Tabela 10 - Recursos pagos para a modalidade Compra com Doação Simultânea (termo de adesão), por ano (Dilma Rousseff)

Tabela 11 - Recursos pagos para a modalidade Compra com Doação Simultânea (termo de adesão), por ano (Michel Temer)

Tabela 12 - Recursos pagos para a modalidade Compra com Doação Simultânea (termo de adesão), por ano (Jair Bolsonaro)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BSM	Plano Brasil Sem Miséria
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DHAA	Direito humano à alimentação adequada
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
Embrater	Empresa Brasileira de Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
GGPAA	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
GGPAB	Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Insan	Insegurança alimentar e nutricional
IPA	Instituto Agronômico de Pernambuco
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAARA	Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MST	Movimento Sem Terra
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
PAA	Plano de Aquisição de Alimentos
PAB	Programa Alimenta Brasil
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNPB	Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária

PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PT	Partido dos Trabalhadores
SEAD	Secretaria Especial para Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SISPAA	Sistema Informatizado do PAA
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUPRA	Superintendência Regional de Política Agrária
VIGISAN	Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	CONTEXTO INTERNACIONAL E DOMÉSTICO: INSEGURANÇA ALIMENTAR, AGRICULTURA E DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE	14
2.1	Dados da insegurança alimentar no Brasil	16
2.2	Políticas públicas de enfrentamento à insegurança alimentar	17
2.3	Políticas de incentivo à Agricultura familiar	17
2.4	Linha do tempo do estabelecimento da Agricultura familiar no Brasil	18
2.5	Como funciona o Programa de Aquisição de Alimentos?	20
3	MARCO TEÓRICO: DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	23
3.1	Diferentes abordagens para a conceitualização do fenômeno	23
3.2	Instâncias e dimensões do desmantelamento de políticas públicas em Michael Bauer e Christoph Knill	26
3.3	Como diferenciar o desmantelamento de outras mudanças em políticas públicas	29
3.4	Causas nos processos recentes de desmantelamento no Brasil	30
3.5	Principais mudanças e causas relacionadas à temática da Agricultura familiar e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	33
3.6	Pontos em comum entre os principais estudos	37
4	METODOLOGIA	40
5	RESULTADOS	43
5.1	Análise da dimensão densidade do Programa Alimenta Brasil	43
5.2	Análise da dimensão intensidade do Programa Alimenta Brasil	45
5.3	Principais pontos de discussão	50
6	CONCLUSÕES	54
	REFERÊNCIAS	56

1. INTRODUÇÃO¹

Para a Organização das Nações Unidas (ONU), a Agricultura familiar e o combate à fome são temáticas de suma importância. Dentre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), por exemplo, destaca-se a conexão entre a fome zero e a agricultura sustentável enquanto meta para os países. Paralelamente, os anos entre 2019 e 2028 são caracterizados pela ONU como essenciais no foco em campanhas de incentivo à Agricultura familiar. No que diz respeito ao combate à fome, desde a última pesquisa II VIGISAN (2022), 58,7% da população brasileira se encontra em algum nível de insegurança alimentar, enquanto a fome atinge principalmente as regiões norte e nordeste, e áreas rurais em todo o país, em especial nos lares de pequenos agricultores.

A Agricultura familiar é caracterizada por ter como alvo uma elaboração agrícola com área delimitada, ênfase da família enquanto trabalhadores rurais, a família administrando a terra e com renda principal proveniente deste trabalho, além do estabelecimento de residência na própria área de cultivo. Na história do país, as políticas públicas vinculadas são resultado de articulações lideradas pela sociedade civil organizada, envolvendo conflitos entre o Estado, movimentos sociais do campo e atores latifundiários e empresariais.

O PAA surge a partir da narrativa supracitada, visando incluir agricultores familiares no mercado formal de comercialização de alimentos, incentivando a agricultura familiar. Este estímulo, inicialmente, se dá via compras públicas com dispensa de licitação, de maneira a garantir estoques públicos e sustentar preços mínimos. O Programa também visa atender pessoas em situação de insegurança alimentar via entidades e órgãos de assistência cadastrados.

No mesmo contexto, pesquisas sugerem uma tendência de desmonte, com diminuição dos recursos, instrumentos e ações alocadas para políticas públicas de erradicação da fome e produção sustentável de alimentos desde o primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff. Dentre essas políticas, está o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que em 2021 passou a se chamar Programa Alimenta Brasil (PAA), prestigiado internacionalmente a partir dos resultados positivos alcançados desde a sua criação.

Para esta pesquisa, considera-se a temática da Agricultura familiar e seu desmantelamento no Brasil como enquadramento contextual. Se estuda o caso do desmonte do Programa de Aquisição de Alimentos. O objetivo do trabalho é descritivo, apresentando as principais estratégias de desmantelamento colocadas em prática para o PAA e como os eventos se conectam entre si. Para tanto, utiliza-se uma estrutura analítica para capturar

¹ Os dados utilizados para esse trabalho podem ser encontrados em <https://osf.io/nj7kb>.

indicadores de desmantelamento de políticas públicas proposta por Bauer e Knill (2012), com dados e informações para os anos entre 2011 e 2022. A questão de pesquisa que motiva esse objetivo é: quais foram as principais estratégias de desmonte do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)?

O fenômeno em questão, no Brasil, se diferencia de outros momentos na história e em como têm sido discutido por outros teóricos quando, principalmente, abrange várias áreas em simultâneo e com rapidez, via estratégias que podem indicar ganhos políticos para os tomadores de decisão (MELLO, 2022)

Com base na teoria existente, argumenta-se uma estratégia de desmonte por padrão durante o governo Dilma, tendo início em meados de 2014. Para o governo Temer, existe o argumento de um desmonte por mudança de arena, transformando-se em uma estratégia ativa posteriormente. Durante o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro espera-se uma estratégia ativa nos dois primeiros anos, seguida por um desmonte por ação simbólica.

Os resultados encontrados demonstram que, assim como tem ocorrido em tempos anteriores, a política voltada para a Agricultura familiar está fortemente ligada a articulação de demandas da sociedade civil com o Estado, a abertura ou não dos atores estatais para tal diálogo, portanto, pode ser determinante para a sobrevivência da política. Pode-se sugerir a existência de mecanismos que explicam essa relação ao longo do tempo no Brasil, como o afastamento do governo Dilma dos movimentos sociais que defendiam o Programa, logo após, uma agenda neoliberal priorizada pelo governo Temer, e por fim, a continuidade da mesma agenda, por uma retórica autoritária e populista, no governo Bolsonaro.

Este texto está dividido nas seguintes subdivisões: primeiramente, busca-se entender o objeto de pesquisa, explorando aspectos históricos e conceituais da relação entre insegurança alimentar e agricultura familiar; em segundo lugar, explora-se o desmonte e suas distintas abordagens em um contexto de mudanças em políticas públicas e as causas do fenômeno no Brasil, seguido dos principais argumentos que norteiam o trabalho; a metodologia, que se resume a um estudo de caso com pretensões descritivas, através da técnica da análise documental; os principais resultados encontrados para as dimensões densidade e intensidade do desmantelamento, através da adaptação analítica do Bauer e Knill (2012); e as considerações finais, explorando algumas das principais limitações do trabalho.

Para esta pesquisa se utilizam duas terminologias: desmonte e desmantelamento, utilizadas como sinônimo.

2. CONTEXTO INTERNACIONAL E DOMÉSTICO: INSEGURANÇA ALIMENTAR, AGRICULTURA E DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Conforme a Oxfam Brasil (2021) aponta, a insegurança alimentar é quando todas as dimensões que inibem a ocorrência da fome não são garantidas. Essas dimensões podem se relacionar com o acesso permanente aos alimentos, pleno consumo do ponto de vista nutricional e a sustentabilidade em processos produtivos. Já segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (CONSEA, 2006) a Segurança Alimentar pode ser caracterizada como a:

“Realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.”(p.4)

O Agronegócio, por exemplo, é o grande responsável pelas exportações e produção de alimentos no Brasil, por visar sempre o lucro, não contribui para o consumo doméstico e prejudica principalmente grupos mais vulneráveis. A Agricultura Intensiva possui mecanismos comerciais que trazem danos irreversíveis à natureza e ao corpo humano, trazendo malefícios como o esgotamento do solo e a erosão; resistência de pragas a produtos químicos; poluição da água; anomalias congênitas devido à exposição aos pesticidas (KALLIORA et al., 2018); concentração de terras; pouco envolvimento de recursos humanos na produção e menos geração de empregos, dentre outros. De acordo com De Sy, Herold e Kissinger (2012), este tipo de cultivo é responsável por 80% do desmatamento global, trazendo diversos impactos a *habitats*.

Em contraposição a esta problemática, a Agricultura familiar e agroecológica se torna um modelo de produção agrícola que se destaca por alinhar demandas sociais e relacionadas ao meio ambiente. Esta categoria de produção incentiva o fortalecimento das comunidades ao formar teias solidárias e agroecológicas de produção, que garantem o abastecimento dos mercados locais. A sustentabilidade na produção familiar disponibiliza uma produção mais diversificada e de maior qualidade por ser livre do uso de agrotóxicos. Agricultura familiar e combate à fome são temáticas fortemente conectadas com os esforços mundiais para a preservação do planeta e garantia de bem-estar social. No Brasil, a consolidação deste tipo de cultivo iniciou-se em 1950, com instrumentos de acesso à terra e ampliação de capacidades técnicas de agricultores (SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020).

Uma das fases que explicam a importância e consolidação da Agricultura familiar no Brasil se dá a partir de 2005, quando assuntos como as mudanças climáticas, a segurança nutricional e os desafios do desenvolvimento global começaram a ser debatidos.

Em setembro de 2015, os 193 países membros das Nações Unidas adotaram uma nova política global: a Agenda 2030, dividida em 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS apresentam um plano de ação com 169 metas, para pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Estes objetivos estimulam a ação para os próximos anos (até 2030) em áreas de importância crucial para a humanidade. Os objetivos também se organizam em cinco áreas: pessoas, prosperidade, paz, parcerias e planeta, buscando oferecer apoio para a criação de programas e iniciativas, governamentais ou não, no sentido de permitir um desenvolvimento econômico e social que respeite os recursos naturais limitados. A produção agrícola familiar pode se encaixar em diversos ODS. Dentre eles é possível citar o objetivo 1 — erradicação da pobreza; o objetivo 2 — fome zero e agricultura sustentável; o objetivo 12 — consumo e produção responsáveis, dentre outros. A ONU também declarou os anos entre 2019 e 2028 como o decênio da Agricultura Familiar, de maneira a incentivar ações globais e domésticas para o desenvolvimento pleno deste tipo de produção de alimentos.

O problema da insegurança alimentar e degradação do meio ambiente são pautas importantes entre governos e Organizações supranacionais. Essas questões estão intimamente relacionadas, dado que o conceito de insegurança alimentar é associado com a garantia de estoques de alimentos, com a capacidade de produção agrícola e a sustentabilidade em processos produtivos. O marco teórico sobre a situação da fome no Brasil indica que os principais determinantes para a segurança alimentar são as políticas agrícolas e ambientais, assim como políticas econômicas, sociais e assistenciais (KEPPLE e SEGALL-CORRÊA, 2011). Sendo a Agricultura familiar o meio de produção principal na garantia de alimentos no Brasil, enquanto boas condições climáticas são indispensáveis para a agricultura, boas escolhas no âmbito governamental, tanto nos aspectos relacionados ao meio ambiente quanto nos relacionados a incentivos agrícolas vão impactar diretamente no grau de segurança alimentar entre os brasileiros. O Plano de Aquisição de Alimentos (PAA), por exemplo, foi uma política brasileira importante como operacionalização dos benefícios da Agricultura Familiar no combate à fome.

2.1 Dados da insegurança alimentar no Brasil

Alguns indicadores conseguem medir o grau de Segurança Alimentar ao nível populacional e domiciliar, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), por exemplo, é uma medida psicométrica (quantitativa e qualitativa) que avalia uma das dimensões da segurança alimentar e nutricional em uma população, por meio da percepção e experiência com a fome. Esse indicador é importante, pois considera para a mensuração da fome outras dimensões psicológicas e subjetivas internas às famílias, assim como a presença ou não de menores de idade. No Brasil, medir insegurança alimentar ocorre principalmente a partir do estabelecimento de parâmetros de renda da família ou indivíduo. É estabelecido um valor monetário mínimo per capita suficiente para a compra de uma cesta básica de alimentos, assim como de outros itens essenciais, convencionou-se que estão em risco de insegurança alimentar indivíduos e famílias com renda per capita inferior do valor mínimo necessário para garantir o consumo estabelecido.

É importante salientar que a FAO, no que lhe concerne, utiliza um indicador de medida de disponibilidade calórica média diária per capita para medir o grau de carência alimentar das diferentes populações.

A porcentagem de pessoas em situação de insegurança alimentar moderada e grave no Brasil é maior que a média global. Desde 2018, o Brasil voltou ao Mapa da Fome. Conforme a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), um país entra no Mapa da Fome quando mais de 2,5% da população enfrenta falta crônica de alimentos, o Brasil está no patamar de 4,1%.

No segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (II VIGISAN, 2022), é possível observar que o número de pessoas em situação de insegurança alimentar grave (fome) praticamente dobrou em menos de 2 anos, afetando 33,1 milhões de brasileiros, equivalente a 15,5% da população brasileira. O levantamento realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) analisa dados coletados entre novembro de 2021 e abril de 2022, com a realização de entrevistas em 12.745 domicílios, em áreas urbanas e rurais de 577 municípios, distribuídos em 26 estados e Distrito Federal. Na pesquisa em questão, foi implementada a EBIA. No total, 58,7% da população brasileira se encontra nos mais variados níveis de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave). Do total, as formas mais severas de insegurança alimentar (moderada ou grave) atingem principalmente as populações nas regiões norte (45,2%) e nordeste (38,4%).

É de extrema importância enfatizar que a situação das pessoas que vivem em área rural é ainda mais grave, com uma porcentagem de 18,6% de famílias convivendo com a fome, número maior que a média nacional. Na área rural, a insegurança alimentar em todos os níveis está em 60% dos domicílios, número também maior que a média nacional. No caso dos agricultores familiares e pequenos produtores rurais, em 38% dos lares do grupo em questão é possível observar um contexto de insegurança alimentar grave e moderada.

No cenário atual, se fazem cada vez mais necessários investimentos em políticas permanentes de erradicação da pobreza (FAO, 2022)

2.2 Políticas públicas de enfrentamento à insegurança alimentar

Muitos fatores estão relacionados à condição de insegurança alimentar nas políticas públicas, programas de transferência direta de renda possuem ênfase na diminuição dessa condição entre os brasileiros. O Programa Municipal de Renda Mínima (Brasília), Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, dentre outros, foram programas que existiram antes da instituição do Programa Fome Zero, que trouxe como uma das consequências a união de todas essas iniciativas no Programa Bolsa Família, para a superação da fome e da pobreza no Brasil. Muitos estudos demonstram ser fundamental o impacto positivo de programas de transferência de renda para a diminuição da pobreza (ANSCHAU, MATSUO e SEGALL-CORRÊA, 2012). Beneficiários de programas de transferência de renda, em diversas pesquisas, possuem piores condições de acesso aos alimentos que não beneficiários, o que pode significar que famílias beneficiárias acumulam condições de maior vulnerabilidade, dificultando o acesso a alimentos. Esse achado pode reafirmar que os programas atingem as pessoas de maior risco, mas não eliminam o problema da insegurança alimentar isoladamente.

Muitos outros fatores podem interferir no grau de insegurança alimentar das famílias, se fazendo necessárias outras políticas estruturantes de promoção de igualdade de gênero, de geração de emprego, de acesso à terra e de recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo, por exemplo, sobretudo nos estratos de extrema pobreza onde estão os beneficiários de programas de transferência.

2.3 Políticas de incentivo à Agricultura familiar

Para uma definição da Agricultura Familiar, há características específicas que são importantes citar: área limitada; predominância do trabalho da família; administração por

parte da família; a renda principal é proveniente da produção agrícola; residência na área de cultivo ou muito próxima. Os instrumentos de políticas utilizados na Agricultura familiar geralmente são programas de crédito, assistência técnica e suporte organizacional. Conforme a Lei 11.326, de 24 de julho de 2006:

“Art. 4.º A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios:
 I — descentralização;
 II — sustentabilidade ambiental, social e econômica;
 III — equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia;
 IV — participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.”

Dentre as políticas brasileiras de Agricultura Familiar mais conhecidas na história do país, é possível citar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal (Suasa); Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária; Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel (PNPB).

Mesmo existindo vários programas voltados para a Agricultura familiar, é possível observar que essa temática tem recebido pouca atenção das autoridades competentes. Em Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020) as políticas de incentivo à Agricultura familiar vem sofrendo com mudanças que prejudicam o alcance dos objetivos relacionados com o combate à insegurança alimentar. Também é possível citar outros problemas, como a abolição do estímulo à produção orgânica e agroecológica, a baixa promoção da biodiversidade e o não incentivo ao consumo de alimentos produzidos no nível local.

2.4 Linha do tempo do estabelecimento da Agricultura familiar no Brasil

De acordo com Lamarche (1997): “a agricultura familiar foi profundamente marcada pelas origens coloniais da economia e da sociedade brasileiras, com suas três grandes características: a grande propriedade, as monoculturas de exportação e a escravatura”. Portanto, políticas de reforma agrária e agricultura familiar, em geral, são processos nascidos do trabalho de setores na base da sociedade civil, resultando de construções e conflitos sociais (SABOURIN, 2017). Em regimes civis ou militares, nos últimos cinquenta anos, movimentos sociais do campo são controlados e criminalizados. A partir de pequenas mudanças e respostas dos entes governamentais à esses conflitos, políticas terminam por se consolidar de maneira mais ampla.

A primeira resposta formal à essas lutas se deu através da criação da Superintendência Regional de Política Agrária (SUPRA). Durante o regime militar, foram aprovadas leis como o Estatuto da Terra, primeiro texto sobre a reforma agrária no Brasil e o Estatuto do trabalhador, ambos os documentos foram desmobilizados pelos militares pouco tempo depois. À época, a criação do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), “selou e oficializou (...) a deturpação da reforma agrária para a colonização da Amazônia” (SABOURIN, 2017), enquanto foi instaurada “tutela” sobre os principais sindicatos da categoria, reunidos na Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG). O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) também surge, em 1985, como uma “política especial” em resposta às demandas sociais. No mesmo ano, o governo Sarney aprovou o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), enquanto criou o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária, que logo depois foi substituído pelo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (MAARA). Em resposta à essas decisões, o setor latifundiário e empresarial através da União Democrática Ruralista atuou na Assembleia Constituinte de 1988 para barrar a redistribuição de terras.

A desapropriação de terras para a reforma agrária se inicia novamente através da posse do Itamar Franco, em 1992. Durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a Empresa Brasileira de Extensão Rural (Embrater) foi extinta, e com isso foram descontinuados os apoios financeiros e técnicos para as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural estaduais. Em 1996, surge o Ministério Extraordinário da Política Fundiária, como resposta política ao massacre dos sem-terra em Eldorado dos Carajás. Em 1999, é criado o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, ao qual foi incorporado o já existente PRONAF.

Entre os anos de 1970 e 1990, o Ministério da Agricultura dá prioridade à grandes fazendas e empreendimentos rurais, via diversas modalidades de suporte que se mostraram ineficazes aos produtores familiares rurais, levando pequenos agricultores à falência e ao êxodo rural. Se mostraram eficazes, posteriormente, com uma participação ativa dos líderes sindicais, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) por meio de um diálogo consolidado com as principais lideranças dos pequenos empreendimentos rurais, com o apoio das “elites setoriais burocráticas” (SABOURIN, 2017).

Com o fim do regime militar, uma ampla coalizão foi formada, com uma mobilização sindical intensa por parte do recém-criado Movimento Sem Terra (MST) e CONAG, com foco na luta para o acesso à terra e aplicação do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária.

Tal ativismo começou a demonstrar resultados nos governos de Fernando Collor e Itamar Franco.

No sentido do que foi exposto acima, a seguir estão listados os Ministérios responsáveis pela Agricultura familiar na história do Brasil (Quadro 1).

Quadro 1. Linha do tempo dos Ministérios responsáveis pela Agricultura Familiar

ANO	NOMENCLATURA
1982	Criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF)
1985	Criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD)
1989	Extinção do MIRAD
1990	As competências do MIRAD foram incorporadas ao então Ministério da Agricultura
1996	Criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF)
1999	Transformação do MEPF em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar
2000	Instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
2016	Extinção do MDA e transferência das suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Social
2016	Transferência das competências do MDA, que estavam com o MDS, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD)
2019	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), passa a ter em sua estrutura organizacional a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (antiga SEAD)

Fonte: www.gov.br

2.5 Como funciona o Programa de Aquisição de Alimentos?

O PAA foi um programa com duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, na segunda finalidade, garantindo o mercado e a sustentação de preços mínimos através de compras públicas com dispensa de licitação. Foi criado em 2003 no âmbito do Programa Fome Zero, onde os alimentos produzidos pela Agricultura Familiar são destinados a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (Insan) no Brasil, através de entidades socioassistenciais, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), dentre outros.

O Programa foi bastante explorado por pesquisadores em seus dezoito anos de funcionamento, por trazer questionamentos e observações importantes relacionadas a fenômenos locais de desenvolvimento rural. Dentre os efeitos do Programa, é possível citar um aumento no grau de associativismo local e a garantia de alimentação em qualidade e quantidade adequadas. Tendo seus impactos positivos constantemente reiterados por agricultores e especialistas no assunto (Grisa et al, 2011 *apud* Pimentel, 2019), a reprodução

do programa foi recomendada por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (Castro, 2018 *apud* Pimentel, 2019).

A partir de 2008, o programa contou com um avanço importante, onde foi possível adquirir produtos agropecuários para o atendimento da alimentação escolar, expandindo o seu escopo de atuação. Além disso, o PAA esteve bem estabelecido no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, segundo o IPEA:

“A inclusão do direito humano à alimentação adequada (DHAA) como direito fundamental na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) se somou, em 2010, à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecendo os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o que deu maior destaque ao PAA no âmbito da promoção do acesso à alimentação saudável e de qualidade às pessoas em situação de Insan (...). Nesse contexto, criou-se o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), cujo objetivo era superar a extrema pobreza no Brasil, e o PAA acabou por assumir um papel importante de fomento à inclusão produtiva de agricultores familiares em situação de vulnerabilidade social e alimentar (...).” (IPEA, 2021, p. 26)

Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes são as seis modalidades que o Programa possuiu ao longo do tempo, executadas em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e com governos Estaduais, Distrital e municipais, primeiramente por convênio e depois por meio do termo de adesão (com exceção da modalidade Leite). A execução do Programa, nas modalidades Compra com Doação Simultânea, Compra Direta e Formação de Estoque, possui recursos integralmente destinados ao pagamento dos agricultores familiares. Na modalidade Leite, cerca de 40% do orçamento é destinado ao pagamento do processo de pasteurização do leite, o qual pode ser feito pelas próprias cooperativas dos agricultores familiares ou até mesmo por laticínios privados, quando não houver estrutura cooperativista naquela circunscrição.

Estados interessados em implementar o programa, inscrevem-se em processo seletivo público com edital exclusivo, estabelecendo metas e valores com a União em um plano operacional referente à circunscrição específica. Todos os processos burocráticos na implementação do programa se dão através de sistema informatizado do PAA, anteriormente chamado de SISPA. Planejamentos orçamentários para a execução do Programa devem ser encaminhadas pelas unidades executoras estaduais em portal na internet, podendo ser aprovada a qualquer tempo². A proposta, vinculada a um plano operacional, pode ser construída em conjunto com o Ministério responsável, sindicatos e conselhos rurais da região

² A aprovação “a qualquer tempo” costumava acontecer quando os recursos eram recebidos exclusivamente através do Ministério da Cidadania.

a ser atendida. No projeto devem estar listados os municípios a serem atendidos, valores, produtos, quantidades, nomes de agricultores e entidades beneficiadas, por exemplo.

As entidades que firmam compromisso formal com a unidade executora podem obter produtos de agricultores familiares, comunidades indígenas, assentados da reforma agrária e demais comunidades tradicionais ou empreendimentos familiares rurais anteriormente portadores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

As unidades executoras estaduais não recebem nenhum repasse de recursos financeiros através da União, a não ser em situações isoladas. Uma vez que o estado se torna ente executor, sua contrapartida deve ser oferecer mão de obra qualificada e recursos (carros e balanças, por exemplo) que garantam a implementação do Programa.

O pagamento aos beneficiários fornecedores é realizado pela União, diretamente ao Agricultor familiar, que recebe o dinheiro na primeira quinzena do mês subsequente à entrega dos produtos, por meio de um cartão bancário específico³. O agricultor familiar participará da política, uma vez que o cadastro e recebimento do cartão por parte banco parceiro seja confirmado. A maioria dos agricultores beneficiados, no início do Programa, produziam para a própria subsistência. A compra dos alimentos produzidos por esses grupos, e encaminhados para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, também funciona como um incentivo à produção em maior variedade e quantidade, para a inserção das famílias agricultoras no mercado, através da comercialização em feiras livres de alimentos nas cidades e comunidades em que vivem.

A assistência técnica prestada pelas unidades executoras, em parceria com entes do Sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial — SENAC e Sebrae, por exemplo), busca estabelecer boas práticas para: uma produção orgânica consolidada; a manipulação de alimentos de maneira que não ofereçam risco à saúde do consumidor; e hábitos saudáveis no núcleo das famílias agricultoras.

³ Sempre ao fim de cada mês, as informações sobre a quantidade, o preço unitário e o valor total dos produtos adquiridos, por agricultor e por município, são organizados e submetidos pela unidade executora em sistema informatizado do Programa. As informações sobre quais entidades foram beneficiadas, por data da doação, CNPJ, nome do município, produtos recebidos em quantidade (kg), preço unitário e valor total também são submetidas em sistema informatizado, os dados submetidos são referentes ao mês em que as informações são inseridas no sistema. Para as entidades consumidoras, as doações podem ocorrer semanal, quinzenal ou mensalmente.

3. MARCO TEÓRICO: DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O desmantelamento de políticas se refere a um tipo específico de mudança em políticas públicas visando a redução, reversão e abolição de um arranjo ou acordos políticos. Estudos comparativos demonstram que políticas de desmantelamento variam significativamente entre diferentes campos de política (BAUER e KNILL, 2012). As causas se dão através de fatores estruturais, contextuais e institucionais. As estratégias de desmantelamento ocorrem de maneira passiva, por mudança de arena, por ação simbólica ou desmantelamento ativo (BAUER e KNILL, 2012). Considerando o significado do desmantelamento de políticas públicas e a crescente importância em priorizar tal área de estudo, nos tópicos seguintes são expostos: como o fenômeno foi conceitualizado ao longo dos anos, e de que maneira o arcabouço analítico de Bauer e Knill (2012) se tornou compreensível enquanto referência analítica; como o desmantelamento se diferencia em relação às outras categorias de mudanças em políticas públicas; como diferentes autores sugerem as principais influências para o fenômeno no Brasil; e, por último, os indícios de desmantelamento na temática da Agricultura familiar no Brasil.

3.1 Diferentes abordagens para a conceitualização do fenômeno

A maioria das pesquisas existentes sobre mudanças em políticas públicas tendem a não considerar e nem mensurar a direção e a magnitude das modificações. Quando se trata de estudos que analisam a redução ou o término de políticas, as abordagens são bastante dispersas, existindo diferentes perspectivas. Pelo menos quatro pontos de vista se debruçam sobre a extinção ou diminuição de políticas: a “rescisão (ou terminação) da política” (BREWER, 1974; 1978), a primeira tentativa em conceitualizar o fenômeno; “desregulamentação” (MAJONE, 1990), com foco em políticas ambientais e regulatórias; “contenção” (PIERSON, 1996; 2001), cuja ênfase está em políticas sociais e *welfare state*; e “desmantelamento (ou desmonte)” (BAUER e KNILL, 2012).

A rescisão política é vista como a terminação propositada de incumbências governamentais, programas, políticas e instituições (DELEON, 1978), sendo um subgrupo de várias análises que envolvem o nascimento de políticas públicas (BARDACH, 1976). Para Bardach (1976) a rescisão de um programa seria algo difícil de se confirmar empiricamente. Algumas motivações podem ser destacadas para a rescisão de políticas, como a influência da mídia e da opinião pública, mudanças na administração e no governo, ideologia política, eficiência organizacional e imperativos financeiros (DELEON, 1982 *apud* SOUZA e

SECCHI, 2015). Quando um Programa é executado de maneira insatisfatória, podendo trazer danos aos seus beneficiários, não se deve evitar considerar extingui-lo (DELEON, 1977, *apud* SOUZA e SECCHI, 2015). Outra motivação que contribui para a terminação da política ou programa é quando o problema público que é o foco é resolvido, fazendo com que a implementação seja reconsiderada. Acrescentando à mesma lógica, um problema público, mesmo que sem resolução, pode cair no esquecimento e justificar a terminação de uma política por parte dos tomadores de decisão (GIULIANI, 2005 *apud* SOUZA e SECCHI, 2015). A etapa de rescisão pode ser a finalização de uma política que cumpriu com o seu propósito, para o início de outra para corrigir uma ou várias políticas mal-sucedidas (DELEON, 1977 *apud* SOUZA e SECCHI, 2015).

Para Souza e Secchi (2015) a terminação de políticas públicas pode ser analisada como uma fase “esquecida” no ciclo de políticas públicas. Segundo os autores, o processo de avaliação de políticas públicas tem como resultado gerar informações para a decisão sobre extinção de determinado programa ou política. Nesse sentido, também existem extinções previsíveis, como, por exemplo, ações implementadas por meio de medidas provisórias que possuem prazo de validade definido.

Os princípios de Bardach (1976) e DeLeon (1977) possuem algumas limitações. A ênfase estaria na rescisão de organizações burocráticas ou de funções das políticas? Até que ponto a rescisão pode se diferenciar do desenvolvimento de novas políticas (inovação) ou do ajuste de políticas antigas (sucessões)? (BAUER et al; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C. e TURNPENNY, J., 2021). O enfoque em questão possui uma aproximação ruim para coletar evidências empíricas, falhando em citar causas para a rescisão. Este considera apenas a rescisão ou não rescisão de uma política, sem considerar um espectro com variação analítica entre os dois extremos. A mesma abordagem também não constrói correspondências com temáticas como Instituições, Partidos ou grupos de interesse, em simultâneo, não se relaciona com outros estágios do ciclo de políticas públicas (BAUER et al; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C. e TURNPENNY, J., 2021).

A ótica da “desregulamentação” pode ser vista como um desenvolvimento em que estruturas convencionais de regulação e controle são desmanteladas ou drasticamente reformadas (MAJONE, 1990; 1994). O foco é em formas onde a liberalização e privatização afetam capacidades regulatórias. Em Hancher e Moran (1989) é possível haver a abolição de regras existentes, a substituição ou a sistematização (simplificação ou revisão), de maneira passiva ou ativa, mais fortemente ligada às questões ambientais e sociais.

A abordagem da “contenção” observa que as motivações surgem a partir de uma necessidade para lidar com a austeridade permanente em estados de bem-estar social. Outras motivações podem se relacionar com questões demográficas e econômicas (IVERSEN, 2001; CASTLES, 2004) e globalização (GARRET e MITCHELL, 2001; SWANK, 2002; CASTLES, 2004). No mesmo tratamento analítico são evidenciadas políticas sociais e as relações entre partidos, de direita e esquerda, e suas diferentes motivações para promover o desmantelamento.

A ausência de um debate acadêmico compartilhado sobre a extinção ou diminuição deliberada de políticas públicas prejudica a possibilidade de estudos comparativos. A abordagem do “desmantelamento” de políticas por Bauer e Knill (2012) evoca uma sistematização passível de utilização para a análise de diversos tipos de políticas, sem vínculos com uma temática específica em políticas públicas, garantindo a possibilidade de pesquisas comparadas.

Adaptando a tipologia de Hall (1993), Bauer e Knill (2012) diferenciam políticas públicas a partir da presença e configurações dos instrumentos. Nessa dimensão, é mensurada a extensão em que uma mudança incremental ou desmantelamento ocorrem, a partir da adição de novos instrumentos ou a abolição de instrumentos pré-existentes. Se um instrumento baseado em autoridade é substituído por um de viés mercadológico, isso não seria interpretado como desmantelamento e sim substituição. Os mesmos autores mensuram mudanças nas configurações dos instrumentos a partir da medida em que padrões regulatórios ou taxas de impostos são aumentadas, ou diminuídas. Nesse ponto, é importante frisar que em áreas diferentes de políticas a caracterização exata dessas mudanças depende da política em questão. Em políticas relacionadas a seguro desemprego, por exemplo, a diminuição do recurso pago para cada pessoa elegível se caracteriza como desmantelamento, enquanto em políticas de proteção ambiental, a diminuição do máximo permitido de emissões de gases do efeito estufa significaria uma mudança incremental da política, considerando que essa ação aumenta o nível médio de proteção ambiental.

Os enfoques supracitados não são mutuamente excludentes e fornecem, em conjunto, o aparato necessário para a compreensão dos casos de total extinção de uma política ou programa, ou de instrumentos de políticas públicas, ações, e a existência de outras decisões que buscam diminuir o escopo de políticas estatais. O foco desse trabalho se constrói a partir da perspectiva do desmantelamento de políticas públicas (BAUER e KNILL, 2012), elucidada nos próximos três tópicos.

3.2 Instâncias e dimensões do desmantelamento de políticas públicas em Michael Bauer e Christoph Knill

A partir do *framework* analítico do Bauer e Knill (2012), o desmantelamento de uma política, a depender do espaço-tempo em que é analisada, pode ser classificado em até quatro categorias (ou instâncias): desmantelamento padrão, por mudança de arena, por ação simbólica e ativo.

O caso do desmantelamento padrão é caracterizado pela não decisão de desmantelamento e não visibilidade. Isso acontece quando a política é gradualmente esquecida, onde o governo se abstém de ajustar os níveis existentes de entrega e serviços às mudanças externas. Portanto, essa estratégia garante menos atenção política para o governo tornando a dinâmica menos onerosa para a imagem dos governantes. O desmantelamento por mudança de arena é caracterizado pela decisão ativa de desmantelamento e pouca visibilidade, onde as decisões de desmantelamento são deliberadamente movidas para outra arena política, podendo haver manipulação das bases organizacionais ou processuais de uma política em uma determinada arena. O desmantelamento por ação simbólica afirma que qualquer intenção de desmantelamento é clara e diretamente atribuída a tomadores de decisão, o governo pode deliberadamente declarar suas intenções para desmantelar políticas existentes, é muito provável de acontecer quando o desmantelamento é benéfico para os atores tendo em vista as suas preferências, geralmente envolve nenhuma decisão concreta de desmantelamento, porém com alta visibilidade. Já o desmantelamento ativo demonstra alta visibilidade e decisão de desmantelamento ativa (BAUER e KNILL, 2012).

Quadro 2. Instâncias do desmantelamento de Políticas Públicas

Categorias	Características
Desmantelamento padrão	não decisão; não visibilidade; não ajuste da política ao contexto
Desmantelamento por mudança de arena	decisão ativa de desmantelamento; pouca visibilidade; decisões de desmantelamento movidas para outro grupo político
Desmantelamento por ação simbólica	alta visibilidade; não decisão; intenção de mudanças visando publicidade
Desmantelamento ativo	alta visibilidade; decisões ativas

Fonte: elaboração da autora, com base em Bauer e Knill (2012)

Em Bauer e Knill (2012), para identificar em qual instância do desmantelamento determinada política se encaixa, é proposta a análise das modificações que podem ocorrer a partir de duas dimensões: densidade e intensidade.

A densidade descreve a extensão em que atividades governamentais são identificadas em determinada área, nos dando informações sobre a penetração e a diferenciação interna de um campo de políticas públicas dado. Para mensurá-la, é possível se utilizar de dois

indicadores empíricos: o número de ações e a quantidade de instrumentos aplicados. Desta forma, é possível analisar a diferença entre o número de ações adotadas e abolidas, e o número da diferença entre a quantidade de instrumentos adotados e abolidos (BAUER e KNILL, 2012).

Apesar da densidade das políticas descrever a amplitude da atividade legislativa em uma determinada área de políticas, a intensidade mensura o rigor ou a generosidade relativos de determinados programas.

A cada diminuição da dimensão intensidade, é sinalizado que a jurisdição intervém ou afeta menos determinada área. Para mensurar mudanças na dimensão em questão, é possível utilizar dois indicadores empíricos: intensidade substancial e formal.

A intensidade substancial se refere ao nível e ao escopo governamental. O nível de um instrumento específico pode se referir a limites de emissão de gases do efeito estufa, por exemplo, ou níveis de benefícios em relação a políticas de bem-estar social. Para fins de melhor compreensão, uma mudança visando o aumento do máximo permitido para emissões de gases poluentes em determinado país pode indicar desmantelamento, tendo em vista que esta decisão levaria de maneira generalizada a mais poluição, portanto, a níveis piores de preservação ambiental. Uma não decisão no nível de determinado instrumento também pode significar desmantelamento, como a retenção de valores limites para a emissão de poluentes no ar, mesmo quando há grande disponibilidade de tecnologias limpas para o abatimento de gases poluidores. O escopo, pode diminuir conforme existem reduções no número de casos ou no público alvo abrangidos por determinada política. Por exemplo, quantas fábricas que emitem poluentes são acompanhadas por determinada política pública? A partir de qual idade as pessoas estão elegíveis para a aposentadoria? Conforme as respostas a essas perguntas, o escopo da política pode ser mais amplo ou reduzido (BAUER e KNILL, 2012).

A intensidade formal primariamente se refere a fatores que afetam a probabilidade de requerimentos substanciais serem de fato alcançados. Nesse sentido, três aspectos podem ser considerados: condições de *enforcement* (ou de aplicação), capacidades administrativas e capacidades procedimentais. Capacidades administrativas podem tomar a forma de agências, no sentido de realizar tarefas como o pagamento de benefícios para o público alvo, monitoramento e garantia de padrões de qualidade. Essas agências devem receber suportes suficientes em termos financeiros, de recursos humanos e organizacionais, quando o governo retira esses recursos pode estar em um processo de desmantelamento. Alguns indicadores empíricos são utilizados para versar a análise do desmantelamento de políticas públicas no que diz respeito às capacidades administrativas (BAUER e KNILL, 2012; SABOURIN,

CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020; IPEA, 2021): histórico curto de experiências do órgão responsável com a temática de Agricultura Familiar e Combate à fome; servidores e funcionários com pouca ou nenhuma experiência na temática; e garantia de entregas financeiras para recursos humanos e organizacionais.

Em termos de capacidades procedimentais, é observado em qual extensão todos os atores afetados por determinada regulação possuem a possibilidade de participar em decisões regulatórias, considerando que em alguns casos a participação é ampliada tendo em vista o compartilhamento da “culpa” quando ocorrem cortes orçamentários.

Quadro 3. Dimensões densidade e intensidade para mensurar a redução de políticas, por indicadores

DIMENSÃO	INDICADORES
Densidade	Número de ações
	Quantidade dos instrumentos aplicados
Intensidade	Substancial
	Nível
	Escopo
	Condições de <i>enforcement</i>
Formal	Capacidades administrativas
	Capacidades procedimentais

Fonte: elaboração da autora, com base em Bauer e Knill (2012).

Alinhando as instâncias de desmantelamento de políticas públicas com as dimensões de análise é possível realizar algumas observações. No desmantelamento ativo existe uma total redução na dimensão densidade, onde há abolição total de políticas e instrumentos. Na dimensão intensidade pode existir uma redução no escopo e/ou uma configuração desfavorável no nível do instrumento.

No desmantelamento por mudança de arena, as capacidades procedimentais são afetadas quando direitos de grupos sociais em participar de processos decisórios são mais restritos, enquanto grupos pró-governo ou que podem prejudicar o escopo da política podem ser priorizados. Por exemplo, quando grupos de oligarcas industriais e madeireiros são priorizados frente à participação de ambientalistas em decisões sobre preservação ambiental. No mesmo tipo de desmantelamento também é possível observar mudanças sutis nas formas de capacidades administrativas e de *enforcement*, resultantes no desmantelamento como um efeito indireto. Subáreas da política podem ser completamente transferidas para outras arenas políticas (descentralização e agencificação). Também pode haver uma diminuição de suporte financeiro para beneficiários de alguma política.

No desmantelamento padrão a redução de recursos ou demissão de funcionários acontece sempre em uma atmosfera de passividade, também afetando diretamente a dimensão intensidade.

Por fim, o desmantelamento por ação simbólica pode apresentar uma renomeação de organizações e agências que implementam determinados programas, ou a renomeação da própria política. O governo pode querer demonstrar estar consolidando orçamentos públicos e aumentando a eficiência dos gastos, quando, na verdade, existem poucos cortes. É possível esperar a formação de grupos de trabalho e comissões que possuem a tarefa de revisar certas áreas de gastos e reportar os resultados encontrados para o governo com fins de publicidade apenas.

3.3 Como diferenciar o desmantelamento de outras mudanças em políticas públicas

A mudança em políticas públicas pode se resumir em diversas vertentes analíticas, buscando entender porque algumas políticas mudam enquanto outras permanecem inalteradas, considerando dinâmicas políticas, sociais e econômicas (MELLO, 2022). As mudanças em políticas centrais para o Brasil têm possuído um sentido de aprendizado, acúmulo e aperfeiçoamento por modificações incrementais e sem rupturas drásticas nas gestões pós-Constituição de 88 (ARRETCHE et al., 2019; ARRETCHE, 2015 *apud* MELLO, 2022), tendo em vista o alcance de metas bem definidas, vinculadas às ações visando impacto significativo e positivo entre o público alvo. Rupturas abruptas e descontínuas apresentam um contraponto. Nesse sentido, esse tipo de mudança é caracterizada pela intencionalidade na desestruturação de como determinada política é implementada, mudam-se os valores e pressupostos que permeiam a política, existem outras visões de mundo e correlações de forças e interesses. O que diferencia os processos de desmantelamento em situações recentes, quando comparados com momentos anteriores de mudanças visando a extinção e paralisação de políticas públicas, é “a diversidade de áreas afetadas, a abrangência da desestruturação e (...) a rapidez com que arranjos e estruturas institucionais (...) foram postos sob questionamento e revisão (...)” (MELLO, 2022, p. 9) ou a intensidade e densidade dessas mudanças (BAUER e KNILL, 2012 *apud* MELLO, 2022). Analisar essa dinâmica pode lançar luz sobre os motivos que levam os governantes a optarem por essa estratégia e quais ganhos políticos são obtidos. Pode-se sugerir que o arcabouço institucional existente no país tenha variado na capacidade de reagir à esses atos, e é importante ressaltar que esses processos podem “(...) implicar no reposicionamento de agendas e na introdução de novos temas como

parte das prioridades da atuação governamental” (MELLO, 2022, p. 10) não ocorrendo em vácuos políticos e institucionais.

De acordo com Mello (2022) “desmonte e construção andam juntos e o que é entendido como desmonte para uns, potencialmente constitui construção para outros grupos” (p.10), mesmo assim, o sentido do desmantelamento é acompanhado por “recados políticos com alta carga simbólica” (p.10). Ainda, os estudos de caso demonstrados em Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020) trazem evidências de que o desmantelamento é geralmente um processo incremental de mudanças políticas. Apesar de haver casos de rupturas bruscas, um desenvolvimento com estágios sequenciais de intensidade crescente possui maior probabilidade de acontecer. No Brasil, por exemplo, mesmo após o impeachment presidencial ocorrido em 2016, quando ocorreu uma grande mudança política e um processo de fragilização institucional, o desmantelamento de políticas começou de maneira imperceptível ainda no governo Dilma, com mudanças institucionais secundárias.

3.4 Causas nos processos recentes de desmantelamento no Brasil

Análises sobre desmantelamento de políticas públicas ainda são bastante incipientes, mas caminham para um alinhamento sobre a estrutura analítica mais adequada, com possíveis causas para esse processo. Alguns estudos nesse sentido podem ser citados. A seguir, o tópico discute a teoria mais recente e relevante sobre as principais motivações e mecanismos envolvidos para o desmonte em contextos variados. Primeiro, em Bauer e Knill (2012), se observa o porquê de uma análise de custos e benefícios pelo tomador de decisão ser essencial; em texto da Janine Mello (MELLO, 2022), surgem hipóteses para o desmantelamento das políticas brasileiras; Milhorange (2022), lança luz para os mecanismos envolvidos no processo de desmonte de políticas de desenvolvimento rural; e por último, é possível observar o histórico do desmonte da política de inovação no Brasil (CAVALCANTE, 2022).

Conforme Bauer e Knill (2012), os custos do desmantelamento são impopulares, fazendo com que os tomadores de decisão busquem reduzir ou ignorar a culpa sobre a desestruturação de políticas. Os autores argumentam que as causas do desmantelamento em diferentes campos de políticas estão associadas às análises de custos e benefícios. Por exemplo, é possível que em políticas relacionadas ao meio ambiente possa haver custo concentrado e benefícios difusos, beneficiando alguns atores, dependendo da força dos grupos de interesse lidando com os custos. Enquanto o desmantelamento de políticas sociais, com custos difusos e benefícios concentrados, é normalmente seguida por discursos de negação de

culpa. Em contextos de austeridade econômica, por exemplo, políticos são “forçados” a reduzir recursos (MILHORANCE, 2022). Alguns outros fatores são elencados como o explicativos para a escolha pelo desmantelamento, como atores externos e condições macroeconômicas, instabilidade do sistema financeiro, mudança de ideias, reformas, mudanças tecnológicas, fatores situacionais e questões contextuais, limitações institucionais e oportunidades relacionadas à estrutura que refletem características do sistema político.

Em Mello (2022), existem hipóteses de condicionantes para os processos de desmantelamento nos últimos anos. A primeira delas representa os arranjos de formulação e implementação centralizados na esfera federal, com baixo envolvimento de atores do nível subnacional, sociedade civil e atores privados. O baixo grau de institucionalização e consolidação de temas, processos de operacionalização, execução e instrumentos normativos-legais também deve ser considerado. Por último, quando estratégias de políticas estão centradas no atendimento do indivíduo e da família, sem conexão com dinâmicas territoriais e coletivas.

Em Milhorance (2022), o foco é nos mecanismos que levaram a uma estratégia de desmantelamento ativa nas políticas de desenvolvimento rural, proteção de terras e de grupos indígenas durante o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro. Com isso, coloca-se o fenômeno em um contexto sistêmico de uma mudança política mais ampla relacionada ao retrocesso democrático, através de uma retórica populista. Conforme a autora elucida, a percepção de custos e benefícios não é um indicador objetivo para entender as causas do desmantelamento. A abordagem que envolve custos e benefícios faz sentido em casos de limitações fiscais, mas é secundário em casos recentes de populismo não liberais (MORAIS DE SA e SILVA, 2021 *apud* MILHORANCE, 2022). Os atores políticos são significativamente afetados pelo momento da coalizão, narrativas e configurações institucionais. É possível afirmar que esses atores possuem uma importância inerente sobre como enquadram problemas e soluções para promover o desmantelamento de maneira intencional, de modo a alinhar objetivos da sua base de apoio, cumprir com compromissos eleitorais, dentre outros (MELLO, 2022).

Mudanças governamentais com o impeachment da ex presidente Dilma em 2016, e a eleição do Jair Bolsonaro em 2018, abriram a possibilidade para o desmantelamento de uma amplitude de políticas. A maioria delas foi criada no período de democratização nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), em especial nos mandatos anteriores do presidente Lula da Silva (MILHORANCE, 2022).

Em Milhorange (2022) são propostos os principais mecanismos de desmantelamento das políticas socioambientais no governo Dilma, Temer e Bolsonaro, com reduções nas dimensões densidade e intensidade (BAUER e KNILL, 2012), com influência de uma ótica conservadora e neoliberal. Esses mecanismos envolvem austeridade fiscal, que contribuiu para uma revisão dos direitos de minorias; desregulação ambiental, que influenciou um modelo de desenvolvimento extrativista de uso de terras; e a redução da burocracia governamental, induzindo a um retrocesso democrático.

No governo Dilma Rousseff (2011 – 2016), houve um fortalecimento de alianças conservadoras, com flexibilização de regras ambientais e suporte ao agronegócio, assim como um enfraquecimento da coalizão com movimentos sociais que contribuíram com a implementação de políticas no governo Lula da Silva. As ações derivadas desse contexto resultaram numa redução da dimensão intensidade no desmantelamento de políticas públicas, e mudanças graduais nos meios de implementação das políticas (MILHORANCE, 2022).

Na administração do governo Temer (2016 – 2018), houve uma expansão da onda conservadora para incluir o setor financeiro, grupos militaristas e *lawfare* (uso estratégico do sistema judicial). O argumento com foco em reduzir gastos públicos vinculados às políticas sociais e fóruns participativos ganhou força. Essa dinâmica se resumiu a uma diminuição nas dimensões densidade e intensidade, e uma mudança forte nos objetivos das políticas públicas, através do enfraquecimento de instrumentos democráticos (MILHORANCE, 2022).

Por fim, no governo do Jair Bolsonaro, a narrativa populista uniu diferentes grupos: conservadores, militares e liberais, sustentando um criticismo sobre as medidas utilizadas em governos anteriores para superar a crise econômica, argumentando que a crise também era moral, tendo em vista casos divulgados na mídia de corrupção governamental. Nesse contexto, o desmantelamento foi visto como uma solução adequada, através da priorização da iniciativa privada para a resolução de problemas, posicionando beneficiários de políticas sociais como um “desperdício” de recursos públicos. A retórica populista, então, veio acompanhada de uma agenda política muito diferente das anteriores (BAUER, PETERS, et al., 2021 *apud* MILHORANCE, 2022), com um processo de desmantelamento considerado sistêmico e mudanças políticas não liberais, sustentadas por estratégias autoritárias (MILHORANCE, 2022).

Por último, no que diz respeito as políticas de inovação, em trabalho recente do Cavalcante (2022), a conceitualização do fenômeno do desmantelamento por Bauer e Knill (2012) serve como pilar principal das análises, com a identificação de padrões de gastos por parte do governo federal e entrevistas semi-estruturadas com especialistas e oficiais do

governo. Nas entrevistas, comparam-se as respostas dos entrevistados com as causas possíveis para os tomadores de decisão engajarem no desmantelamento de políticas, a estratégia utilizada, os efeitos socioeconômicos e as reações a essa dinâmica. Os entrevistados enfatizaram como os primeiros sinais de desmantelamento na temática surgiram a partir do final do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, e o início do segundo mandato.

Em Cavalcante (2022), um ponto explicativo em comum para o desmantelamento da rede da política de inovação no Brasil foi o impacto da crise fiscal, mais especificamente, as limitações financeiras geradas pela recessão que o Brasil enfrenta desde 2015. A aprovação do teto de gastos também foi vista como uma decisão que institucionalizou o desmantelamento das políticas de inovação, considerando que gerou uma barreira legal para a alocação de recursos.

Por meio dos entrevistados especialistas, também foi possível observar que o impeachment da ex presidente Dilma foi visto como um fator explicativo para reduções financeiras. Isso porque governantes da “direita” possuíam ênfase declarada em uma agenda neoliberal de reformas econômicas. Em resumo, a não priorização da temática na agenda política do governante, crise fiscal e uma simplificação da teoria econômica liberal foram motivações exógenas importantes.

Questões endógenas também implicam numa maior tendência para o desmantelamento nessa área, por exemplo, políticos não entendem como a política de inovação funciona e como opera na ponta. Enquanto o governo possui objetivos de curto prazo, considerando a duração de um mandato ao nível do poder executivo, a política de inovação possui necessidades de longo prazo. O setor privado não prioriza a inovação como algo que traz competitividade e lucro, e a pandemia da covid-19 também intensificou a redução nos instrumentos da política e nos recursos alocados (CAVALCANTE, 2022).

3.5 Principais mudanças e causas relacionadas à temática da Agricultura familiar e ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Estudos recentes demonstram que a política de Agricultura familiar tem vivenciado um processo de desmantelamento, que apresentou seus primeiros sinais em meados de 2014 (SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020).

Em Sabourin, Craviotti e Milhorance (2020) são analisados como e porque políticas orientadas para a regulação da agricultura familiar vem sofrendo com um processo de desmantelamento, no Brasil e Argentina, discutindo as causas a partir de fatores contextuais,

estruturais e institucionais, utilizando-se do framework de Bauer et al. (2012). Os dados do artigo foram coletados de três estudos coletivos vinculados à rede de pesquisa “*Public Policies and Rural Development in Latin America (PP-AL Network)*”, entre 2013 e 2018, que se utilizam de metodologias de *process-tracing*, baseadas em entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e atores sociais, além de documentos oficiais. Outros dados também foram coletados para uma análise qualitativa *cross-case* entre Brasil e Argentina, para lançar luz sobre as trajetórias de desenvolvimento e desmonte dessas políticas, seu conteúdo específico, principais atores e coalizões. Os autores descrevem os principais eventos nos governos dos ex-presidentes Dilma, Michel Temer e Jair Bolsonaro, onde sugerem uma estratégia, inicialmente, de desmantelamento padrão no Brasil, que prosseguiu até um processo ativo.

No fim do primeiro mandato do governo Dilma, é possível perceber uma crescente criminalização de líderes de cooperativas, muitos deles envolvidos nos contratos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foram presos através da operação Agrofantasma. Durante o segundo mandato do governo Rousseff, houve uma redução de fundos para políticas em questão, além de tentativas de unir o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), este foi o início de um desmantelamento padrão (SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020).

O mandato do Michel Temer foi caracterizado como precursor de um processo de desmonte através da estratégia por mudança de arena, para posteriormente ser caracterizado como um modo ativo e rápido. O MDA, responsável pelas políticas de incentivo à Agricultura Familiar se transformou no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Com a ausência das habilidades técnicas dos servidores para o manejo de políticas na temática em questão, os burocratas do antigo MDA foram transferidos para a Secretaria Especial para Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD), deixando de haver um Ministério exclusivo para a temática. No mesmo governo, o Pronaf teve sua linha de crédito funcionando de maneira muito lenta. Em 2018, instrumentos de suporte para o desenvolvimento de territórios rurais, de assistência técnica, aquisição de terras e desenvolvimento de infraestrutura em assentamentos de reforma agrária tiveram seus recursos muito reduzidos, enquanto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) esteve com recursos totalmente zerados (NIEDERLE et al., 2019, *apud* SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020).

No governo do Jair Bolsonaro, os ataques a grupos ligados à Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais foram constantes, como povos

indígenas, quilombolas rurais e demais povos e comunidades tradicionais. Através de uma estratégia de desmantelamento ativa, o SEAD foi renomeado e alocado sob administração do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), historicamente conhecido por incentivar o Agronegócio e por possuir tensões com o antigo MDA. A maioria dos recursos destinados à agricultura familiar permaneceram congelados por medidas de austeridade. A titulação de terras (para agricultores e indígenas) foi obstruída, e o órgão institucional responsável pelo reconhecimento das terras indígenas e recebimento das suas demandas foi inicialmente transferido para o MAPA, responsabilizado por dificultar a implementação dessas políticas (SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020). Durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), também deixou de existir.

A paralisação de processos de implementação da reforma agrária, por exemplo, pode significar uma estratégia ativa. No caso da estratégia por mudança de arena, Mello (2022) postula:

“(…) com a extinção do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2016 e a realocação de seus temas e competências num primeiro momento para a Casa Civil (...) e depois para o Ministério da Agricultura (Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo) muda não apenas o status institucional atribuído ao tema, mas também o rol de atores e grupos envolvidos nos processos de decisão e execução das políticas que estiveram sob a responsabilidade do MDA de 2003 a 2016.” (p. 12)

É possível observar que diferentes ações na temática da Agricultura familiar e combate a fome, podem representar diferentes instâncias do desmantelamento de políticas públicas, no mesmo governo. Durante o governo Bolsonaro, não foi elaborada a edição do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) prevista para 2020 – 2023, em conjunto com a paralisação das atividades dos principais órgãos deliberativos no setor, o que pode significar uma estratégia de desmantelamento padrão (MELLO, 2022).

Em específico, sobre as principais mudanças no PAA no período entre 2013 e 2020, a quantidade de beneficiários fornecedores e de alimentos adquiridos apresentou tendência de decréscimo a partir de 2015, após uma leve recuperação em 2014 (IPEA, 2021). O MDS se tornou uma das unidades gestoras do PAA, em conjunto com o MDA. Houve também uma descentralização do gerenciamento dos contratos e entregas para o nível municipal via termo de adesão, o que resultou em uma maior burocratização no acesso dos agricultores ao Programa. Com a extinção do MDA e criação da SEAD, o órgão ficou responsável apenas pela modalidade de formação de estoque do programa, tendo que lidar com uma forte queda orçamentária. Com uma clara mudança de Agenda, uma vez que o SEAD, posteriormente,

também perdeu o *status* de Secretaria Especial, a política de assistência técnica e extensão rural (Ater) apresentou grandes dificuldades, comprometendo diretamente as ações do PAA (IPEA, 2014).

Na tentativa de compreender como e porque as políticas de agricultura familiar sofrem com o desmantelamento na América Latina, Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020) sugerem explicações.

Em termos de fatores contextuais e estruturais para a redução das políticas de agricultura familiar, pode-se listar alguns acontecimentos. Com o crescimento econômico do Brasil no início dos anos 2000, houve esforços para a redução da pobreza, mas iniciativas que poderiam promover a redistribuição de renda e riqueza permaneceram inertes, principalmente nas áreas rurais do país. O suporte para a categoria de agricultores familiares não veio acompanhado de um peso institucional e político visando compensar o poder do agronegócio, visto como uma força opositora. Também, em 2015, alguns anos após a crise financeira global de 2008, houveram cortes nas políticas relacionadas às minorias como efeitos da recessão econômica. Por fim, o enfraquecimento das coalizões dominantes e dos movimentos sociais, e a mudança da orientação política do governo brasileiro para uma agenda neoliberal e conservadora foi um acontecimento importante que acompanhou o impeachment da ex-presidente Dilma, assim como o surgimento de uma onda internacional que contesta modelos social-democráticos (SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020).

Considerando as limitações institucionais e de oportunidades, o Brasil enfrentou um processo de desmantelamento resultante da fragilidade das instituições, resultado de processos envolvendo uma atuação ativa da mídia predominantemente conservadora e denúncias de atores políticos da esquerda por corrupção, o que levou a uma politização de instrumentos legais e judicialização da política nacional (VILHENA, 2018 *apud* SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2022), por exemplo, com a inclinação do governo do ex-presidente Jair Bolsonaro para o uso de decretos presidenciais. A Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (95/2016), e a falta de consenso sobre como o direito à segurança alimentar (garantido na Constituição) se relaciona com a temática de agricultura familiar são motivações relevantes.

Os trabalhos elencados acima não consideram as mudanças citadas a seguir para o PAA, por meio de uma ótica teórica do desmantelamento de políticas públicas (BAUER e KNILL, 2012).

Por exemplo, a partir da pressão de Organizações da Sociedade Civil, o governo federal lançou a MP 957, de 24 de abril de 2020, que previu o investimento de R\$ 500

milhões para o PAA. Em 9 de agosto de 2021, por meio da Medida Provisória número 1.061, o PAA foi substituído. Analisando ambas as legislações que regem sobre o antigo PAA (Lei 10.696/2003) e o novo Programa Alimenta Brasil (PAB) (Lei 14.284/2021), é possível observar que ocorreu a mudança total de nome da política em questão. Com esta substituição, houveram algumas exclusões de finalidades do programa. Dentre elas, é possível destacar: a abolição do estímulo à produção orgânica e agroecológica; a baixa promoção da biodiversidade; e o não incentivo ao consumo de alimentos produzidos no nível local. A nova legislação também não trouxe garantia de recursos futuros para a execução do programa (IPEA, 2021). Também, o Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA) passa a se chamar Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil (GGPAB).

3.6 Pontos em comum entre os principais estudos

É possível resumir fatores de influência em processos recentes de desmantelamento no Brasil, que estiveram presentes na literatura abordada. O primeiro deles é o baixo grau de consolidação de temáticas específicas de políticas públicas, e pouco conhecimento dos tomadores de decisão a respeito dos processos de execução e normativos legais. Como, por exemplo, uma falta de consenso entre os políticos no que diz respeito à relação entre agricultura familiar e combate à fome, ou o não entendimento dos instrumentos, ações ou de como a política de Inovação brasileira opera. Nesse sentido, também é possível acrescentar que muitas políticas não possuem uma estratégia de implementação conectada com dinâmicas territoriais e coletivas.

Em segundo lugar, existiu ao longo do tempo um enfraquecimento das coalizões dominantes e de movimentos sociais e rurais, que se intensificou com o impeachment da ex presidente Dilma, em 2016, com uma mudança de orientação política para uma agenda neoliberal de reformas econômicas. Junto à isso, percebeu-se uma tendência internacional que contesta modelos políticos baseados na social-democracia. Com a eleição do Jair Bolsonaro, inclui-se um retrocesso democrático incentivado por uma retórica populista, com a politização de instrumentos legais e judicialização da política nacional.

Por fim, o terceiro ponto se resume a um histórico de crises financeiras, que culminou em um regime de austeridade fiscal com a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, de 2016. Para a agricultura familiar, especificamente, são identificados dois mecanismos: um suporte historicamente insuficiente em termos institucionais e políticos para a categoria, sem equilibrar o incentivo à agricultura familiar com a força do agronegócio; e

iniciativas para a promoção da redistribuição de riqueza inertes em áreas rurais, mesmo durante o crescimento econômico brasileiro nos anos 2000.

Para os fins deste trabalho, analisando a trajetória do PAA, em específico, argumenta-se uma trajetória de desmonte por padrão que se iniciou em meados de 2014, com base em Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), no governo da ex-presidente Dilma, vinculado ao enfraquecimento da coalizão com movimentos sociais, responsáveis pela construção do Programa junto a governos anteriores, e fortalecimento de alianças conservadoras (MILHORANCE, 2022). Considerando a conceitualização do desmonte por padrão, para confirmar tal expectativa teórica, espera-se encontrar uma não adaptação do Programa ao tempo e ao contexto, ou seja, nenhuma mudança concreta nas dimensões densidade e intensidade, com níveis de entrega que não são ajustados ou são diminuídos gradualmente (não decisão e não visibilidade).

Para o governo Temer, argumenta-se uma estratégia de desmonte por mudança de arena, com prevalência posterior de uma estratégia ativa, motivada por uma agenda ideológica de políticas neoliberais e crise econômica (SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020; CAVALCANTE, 2022). Para o desmonte por mudança de arena, espera-se encontrar alguma mudança nas dimensões densidade e/ou intensidade (decisão ativa e pouca visibilidade). E para um desmonte ativo, mudanças profundas e amplas em ambas as dimensões (decisão ativa e alta visibilidade).

Durante o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro, o argumento é de que foi predominante uma estratégia de desmantelamento ativa do PAA, para os dois primeiros anos de mandato. Também sugiro condicionantes para esta estratégia, como um governo com uma agenda não liberal, incentivada por uma retórica autoritária e populista (BAUER e KNILL, 2012; MELLO, 2022; SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020; MILHORANCE, 2022).

Com isso, busca-se testar e descrever a existência das principais estratégias do desmonte apontadas pela literatura como predominantes para a temática da agricultura familiar, adaptadas ao contexto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Os trabalhos elencados não consideram as mudanças mais contemporâneas no Programa de Aquisição de Alimentos, tendo em vista o pouco tempo desde as suas ocorrências. Ainda não existem estudos empíricos que estudem tal transição, por meio de uma ótica do desmantelamento de políticas públicas, levantando dados e processos que conduzam a um entendimento sobre qual estratégia do desmonte foi preponderantemente colocada em prática entre os anos de 2021 e 2022 e quais possíveis causas se vinculam a esta estratégia.

Com a percepção de que as estratégias utilizadas anteriormente possuem influência para os dois últimos anos de mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro, argumento que entre os anos de 2021 e 2022, com a existência de uma nova nomenclatura (Programa Alimenta Brasil) para o Programa de Aquisição de Alimentos como uma das principais mudanças da fase, é determinada, de maneira predominante, uma estratégia de desmantelamento por ação simbólica. Essa mudança ocorreu junto a outras modificações que não foram substanciais no conteúdo da política pública, motivada pelo cumprimento de objetivos eleitorais e a construção de uma boa imagem do então chefe de governo para a reeleição à presidência da república, em escrutínio realizado em Outubro de 2022.

Na estratégia de desmantelamento por ação simbólica, existe um alto nível de visibilidade na decisão tomada, a intenção é clara e diretamente atribuída ao tomador de decisão. Este tipo de estratégia é provável de ser colocada em prática em contextos onde a ação de desmonte traz algum tipo de recompensa para os atores políticos envolvidos, à luz de suas preferências (BAUER e KNILL, 2012), como agradar o eleitorado para uma provável reeleição, por exemplo. Nesse sentido, as declarações não necessariamente levam a mudanças consideráveis nas dimensões analisadas, permanecendo simbólicas, o que pode ser resultado de limitações institucionais ou um não convencimento de que uma mudança maior é vantajosa politicamente. Portanto, para identificar um desmonte por ação simbólica, espero encontrar como evidências empíricas um “anúncio” de redução nas dimensões analíticas, ou alguma mudança na dimensão densidade, mas nenhuma mudança de fato na dimensão intensidade, e renomeação da política (BAUER e KNILL, 2012), por exemplo.

4. METODOLOGIA

A pesquisa possui se utiliza da perspectiva do estudo de caso (GERRING, 2004), com caráter descritivo, exploratório e também de teste da teoria existente, de maneira que é possível sugerir em qual grau do desmantelamento de políticas públicas o Programa esteve em diferentes momentos no período proposto (quais estratégias de desmonte foram predominantes).

Em primeiro lugar, deve-se identificar as estratégias de desmonte utilizadas ao longo do tempo, adaptando uma estratégia empírica para o estudo do desmantelamento de políticas públicas, espera-se mensurar os indicadores para as dimensões propostas (Quadro 2), por meio da análise documental via fontes primárias. A coleta de dados e informações ocorreu via Lei de Acesso à Informação (LAI), especificamente no portal fala.br entre os meses de Agosto de 2021 e Janeiro de 2023; também em portais com dados abertos, em específico o VIS DATA 3, vinculado à Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único — SAGICAD — do Ministério da Cidadania; e Legislação específica (listada no Quadro 5), para a União.

Uma vez identificadas quais diferentes estratégias foram colocadas em prática pelos tomadores de decisão, considerando as possíveis motivações vinculadas à cada estratégia com base nos argumentos principais do presente trabalho, pretende-se conectar os acontecimentos (diferentes desmontes) e possíveis causas no processo, utilizando fontes secundárias como reportagens jornalísticas, registros históricos e relatórios públicos de organizações temáticas (ex. ONU). A presente discussão é levantada com o fim de qualificar as análises apresentadas, porém o presente trabalho não investiga causalidades.

De acordo com Skocpol, realizar a pesquisa com apenas fontes primárias pode ser um “desastre”. Se estudos excelentes já estão disponíveis com certo nível de profusão, recursos secundários são apropriados como o recurso básico de evidência para dado estudo, por exemplo (*apud* LUSTICK 1996 *apud* BEACH e PETERSEN, 2019, p. 141).

Quadro 4: Desenho de pesquisa

Unidade(s) de análise: União

Período: 2011 – 2022

Técnica: análise documental

Fonte: elaboração da autora.

Na planilha abaixo, é possível observar quais indicadores serão considerados para classificar os diferentes desmontes, assim como suas fontes, a partir das dimensões de desmantelamento propostas por Bauer, Jordan, Green-Pedersen e Hérítier (2012).

Quadro 5. Operacionalização das dimensões

Dimensões		Indicadores	Fonte
DENSIDADE	Quantidade de instrumentos aplicados	Diferença entre o número de instrumentos pré-existent e abolidos; mudanças nos instrumentos que visam dificultar o acesso à política; mudanças nos instrumentos que visam diminuir o escopo da política	Lei 10.696/2003; Lei 14.284/2021; Decreto 8293/2014; Decreto 10880/2021; Decreto 10150/2019; Decreto 7775/2012; Decreto 9064, de /31/05/2017; Decreto 10.688, de 26/04/2021; Portaria 242 (Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo) de 08 de novembro de 2021; Portaria 264 (Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo) de 14 de dezembro de 2021; Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2011 a 2023; Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2011 a 2013
	Número de ações	Varição do montante de recursos destinados para as ações do Programa	
INTENSIDADE	Substancial	Nível	Varição na quantidade limite de recursos financeiros gastos por unidade familiar; variação na quantidade limite de recursos financeiros gastos por organização fornecedora; variação na quantidade limite de recursos financeiros gastos por modalidades de fornecimento; variação nos critérios para adentrar no programa
		Escopo	Unidades de famílias agricultoras beneficiadas; quantidade de alimentos (t); número de entidades beneficiadas
	Formal	Capacidades administrativas	Volume de recursos pagos à modalidade compra com doação simultânea; volume de recursos pagos à modalidade PAA Leite
		Capacidades procedimentais	Garantias para a participação cidadã na implementação do Programa em Conselhos
			Decreto 10880/2021, Decreto 8293/2014; Decreto 7775/2012; Decreto 6447/2008; Decreto 9214/2017; Ministério da Cidadania (Desenvolvimento Social e Esporte) (via Lei de Acesso à Informação);
			Ministério da Cidadania (Desenvolvimento Social e Esporte) (via Lei de Acesso à Informação)
			Lei 10.696/2003; Lei 14.284/2021; Decreto 8293/2014; Decreto 10880/2021; Decreto 10150/2019; Decreto 7775/2012; Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2015 a 2022; Ministério da Cidadania (Desenvolvimento Social e Esporte) (via Lei de Acesso à Informação), Decreto 9.759/2019

Fonte: elaboração da autora

No presente estudo, se consideram duas estratégias de pesquisa, a do teste da teoria (confirmatória), analisando empiricamente a presença ou não das estratégias de desmonte elencadas na argumentação e no desenvolvimento teórico. Busca-se mensurar as instâncias do desmantelamento através das suas manifestações observáveis, adquirindo também uma

perspectiva de pesquisa exploratória, com a existência de conexões e possíveis indicadores não pré-listados.

De maneira a justificar o recorte temporal apresentado, considera-se a existência do Programa a partir de dois períodos históricos distintos. Ou seja, a estrutura legal do Programa ao longo da história pode ser explicada em dois diferentes marcos temporais, cada qual caracterizando a implementação de instrumentos únicos.

Ao longo dos primeiros dois mandatos do Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa esteve nas movimentações do Programa Fome Zero, tendo sido instituído através do artigo 19 da lei que dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural (Lei 10.696 de 2 de Julho de 2003), e depois através do capítulo III, no Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Lei 12.512 de 14 de Outubro de 2011). Se resume a uma fase de criação, manutenção e teste da política.

O Programa obteve um decreto regulatório próprio apenas em 2012 (Decreto 7.775 de 4 de Julho de 2012), o que caracterizou, naturalmente, como uma mudança visando a sua expansão, acompanhada do início de maiores definições no campo da implementação dos seus instrumentos, alcançando números maiores de famílias agricultoras e entidades beneficiadas. Tal acontecimento é definido para este trabalho enquanto um “divisor de águas” para a consolidação do Programa no Brasil, representando configurações institucionais totalmente distintas da anterior, para o alcance dos mesmos objetivos.

Avaliar os resultados da política nesses dois períodos requer a consideração de indicadores adaptados para cada um dos contextos, não é possível considerar a implementação do Programa como algo totalmente linear. Por isso, o trabalho acaba por focar as análises no momento em que houveram as principais mudanças (entre os governos Dilma e Bolsonaro).

5. RESULTADOS

5.1 Análise da dimensão densidade do Programa Alimenta Brasil

A dimensão densidade representa o conteúdo da política, modificado ao nível federal, de maneira a expandir ou reduzir seu escopo de atuação, enquanto é executada nos estados e municípios. Para a análise desta dimensão, foram considerados cinco indicadores que mensuram diferenças na quantidade e teor dos instrumentos e ações relacionados ao Programa Alimenta Brasil. As fontes dispostas são leis e decretos formalizados na União. A partir disso é possível entender a penetração da política, assim como o grau de diferenciação interna entre as ações (Bauer e Knill, 2012).

Desta forma, não foram encontradas terminações nos instrumentos pré-estabelecidos do Programa de Aquisição de Alimentos durante os governos Dilma e Temer, ou mudanças nos instrumentos de maneira prejudicar o acesso do público alvo à política. Também não foram identificadas mudanças propondo-se a diminuir o escopo da política para esses governos.

Por outro lado, considerando as mudanças ocorridas no Programa nos dois últimos anos do governo Bolsonaro, desde o Decreto 8.293/2014 as modalidades do PAA eram seis: Compra com doação simultânea; compra institucional; PAA leite; compra direta; formação de estoques e aquisição de sementes. Com a lei que definiu o Programa Alimenta Brasil, em 2021, a modalidade aquisição de sementes foi excluída e não incorporada em outras ações. O programa esteve, portanto, com cinco modalidades.

Em termos de modificações formais nos aspectos que regem o termo de adesão, instrumento fundamental para a adesão da política nos estados e municípios, informações como a especificação da metodologia de repasse de recursos para os estados e municípios, assim como a lista de critérios e atividades do programa onde o montante financeiro deve ser aplicado, foram ignoradas durante do governo Bolsonaro (2019 – 2022), fragilizando a celebração formal dos termos de adesão.

Em 2021, apesar de a regulação do PAA ser completamente revogada, a maioria dos incisos que tratam sobre as finalidades do programa se mantiveram, com exceção da finalidade em constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares. Sobre a formação de estoques como um dos objetivos essenciais para o programa, é incerta a importância dada sobre isso no novo texto, comparando as legislações: Lei 10.696/2003 — que rege sobre o Programa de Aquisição de Alimentos; e Lei 14.284/2021 — representativa do Programa Alimenta Brasil.

No mesmo ano, não foi admitida a aquisição de produtos destinados à alimentação animal para venda com deságio aos beneficiários em municípios em situação de emergência ou calamidade pública, e ficou incerta a atuação da CONAB na articulação com cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar. Também não foram especificados como os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos serão utilizados, quando costumavam ser destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar.

A principal mudança recente que pode influenciar no escopo da política, é a permissão para a maioria do orçamento do Programa estar atrelado às emendas parlamentares, concernindo aos deputados escolherem quais cidades e estados priorizar no encaminhamento de recursos. Uma vez que as cidades são definidas ao nível do parlamento nacional, não são considerados critérios como a presença, nessas cidades, de povos originários e outros grupos historicamente vinculados à agricultura familiar, dentre outros beneficiários fornecedores. Fica a critério das unidades executoras estaduais a negociação com os parlamentares para a inclusão de mais cidades, fragilizando o alcance de mais entes federativos e famílias fornecedoras para a implementação do Programa.

Com base na descrição acima, observam-se mudanças importantes para o governo Bolsonaro nos indicadores relacionados a quantidade de instrumentos, assim como variação nos instrumentos de maneira a diminuir o escopo da política.

Ao longo dos governos Dilma (2011 – 2016), em 2012, é possível observar um aumento exponencial no volume de recursos destinados para a ação “Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA (cód. 2B81)” no planejamento para o ano subsequente. Contudo, a transição entre os anos de 2014 e 2015 caracterizou um decréscimo de aproximadamente 60 milhões de reais planejados para o Programa, sendo a maior baixa de recursos programados para o PAA no governo Dilma, em um contexto de diminuição de fundos orçamentários desde 2013 (Tabela 1).

A mesma tendência de decréscimo acontece na aplicação das Leis Orçamentárias entre 2012 e 2016.

Tabela 1. Dotações orçamentárias por ação do Ministério responsável, por ano de Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (Dilma Rousseff)

Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA (cód. 2B81)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PLOA	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$

	58.000.000	148.344.344	118.437.000	90.825.896	32.843.942	17.200.000
LOA	R\$ 34.526.844	R\$ 148.344.344	R\$ 118.437.000	R\$ 59.641.323	R\$ 32.843.942	R\$ 17.102.753

Fonte: elaboração da autora com base nos PLOAs disponibilizados em gov.br

O planejamento de recursos específicos para a ação continuou com tendência de decréscimo no governo do Michel Temer (2016 - 2019). Em 2019 não foram destinados recursos para a ação (Tabela 2), por exemplo.

Tabela 2. Dotações orçamentárias por ação do Ministério responsável, por ano de Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (Michel Temer)

Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA (cód. 2B81)	2017	2018	2019
PLOA	R\$ 10.000.000	R\$ 3.294.750	não definido
LOA	R\$ 9.998.536	R\$ 55.490.000	não definido

Fonte: elaboração da autora com base nos PLOAs disponibilizados em gov.br

Para os planejamentos orçamentários de responsabilidade do ex-presidente Jair Bolsonaro, não foram definidos recursos para a ação citada (Tabela 3).

Tabela 3. Dotações orçamentárias por ação do Ministério responsável, por ano de Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (Jair Bolsonaro)

Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA (cód. 2B81)	PLOA 2020	PLOA 2021	PLOA 2022	PLOA 2023
PLOA	não definido	não definido	não definido	não definido
LOA	não definido	não definido	não definido	

Fonte: elaboração da autora com base nos PLOAs disponibilizados em gov.br

Em relação ao direcionamento de recursos financeiros, nota-se uma diminuição gradual no governo Dilma, com continuidade no governo Temer e uma abolição total de orçamento previsto no governo Bolsonaro.

5.2 Análise da dimensão intensidade do Programa Alimenta Brasil

A dimensão intensidade promove uma base sólida para medir o relativo rigor ou generosidade de políticas públicas. A diminuição na intensidade pode indicar uma jurisdição que intervém menos intensamente em uma determinada área temática, talvez resultante de alguma estratégia de desmantelamento. Para mensurar esta dimensão é possível dividi-la em

duas partes: formal e substancial. A intensidade formal refere-se às capacidades administrativas e procedimentais. A intensidade substancial é definida pelo nível e escopo de intervenção. O escopo pode diminuir com reduções no número de casos ou público alvo abrangidos pela política, para entender o indicador “escopo” é possível questionar sobre critérios de elegibilidade e limites de intervenção (Bauer e Knill, 2012), ou seja, é preciso entender o fator “nível” primeiramente.

Nos governos Dilma, o limite de dispêndios nas modalidades Compra com Doação Simultânea, e no governo Temer, na modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, tiveram um aumento no limite de gastos.

Segundo decreto de 2014, alguns critérios descreviam a quantidade máxima de recursos que devem ser gastos por unidade familiar, diferenciados por modalidade de implementação. Em 2022, foi possível investir, por unidade familiar, até R\$ 12.000,00 (doze mil reais) por ano, nas modalidades compra com doação simultânea; compra direta e apoio à formação de estoques, em conjunto. Enquanto na legislação anterior ao governo Bolsonaro, anualmente, a soma dos limites de gastos isolados com cada uma das modalidades supracitadas, por unidade familiar, era de R\$ 22.500,00 (vinte dois mil e quinhentos reais).

Essa iniciativa, assumida durante o governo do ex-presidente, representou uma queda de R\$10.500 (dez mil e quinhentos reais) de recursos passíveis de investimento por unidade familiar, anualmente.

Para todos os governos analisados, não foram encontradas variações nos critérios de inclusão de pessoas como beneficiários fornecedores ou consumidores, assim como para inclusão das organizações fornecedoras, unidades recebedoras ou órgãos compradores.

Durante os mandatos da ex-presidente Dilma, o número de famílias beneficiadas apresenta decréscimo a partir de 2013, a redução é de 56% quando comparando o primeiro e o último ano dos dois períodos presidenciais (Tabela 4).

Tabela 4. Número de famílias agricultoras beneficiadas e de entidades consumidoras beneficiadas, por ano (Dilma Rousseff)

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unidades de famílias agricultoras beneficiadas	100.526	124.173	148665	74075	86697	73974
Número de entidades consumidoras beneficiadas	s/ dados	25364	23878	17768	14208	11020

Fonte: elaboração da autora com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Para o governo Temer (2016 - 2019), existe uma tendência clara de diminuição nas unidades de famílias agricultoras beneficiadas, assim como no número de entidades consumidoras, desde o primeiro até o último ano de governo (Tabela 5).

Tabela 5. Número de famílias agricultoras beneficiadas e de entidades consumidoras beneficiadas, por ano (Michel Temer)

Indicador	2016	2017	2018
Unidades de famílias agricultoras beneficiadas	62128	56613	47378
Número de entidades consumidoras beneficiadas	11294	11135	10716

Fonte: elaboração da autora com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).

No governo Jair Bolsonaro, a quantidade de famílias agriculturas beneficiadas diminuiu em 56%, quando comparando o primeiro com o último ano de mandato. Para as entidades consumidoras, a diminuição foi de 57%.

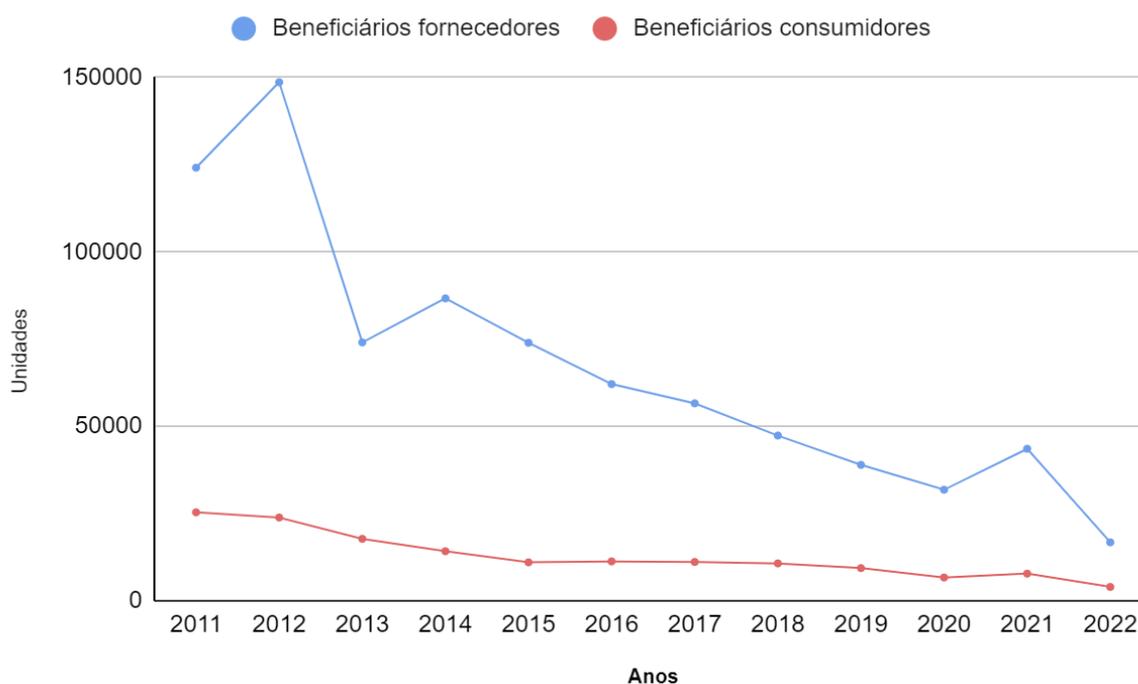
Tabela 6. Número de famílias agricultoras beneficiadas e de entidades consumidoras beneficiadas, por ano (Jair Bolsonaro)

Indicador	2019	2020	2021	2022
Unidades de famílias agricultoras beneficiadas	38960	31841	43584	16766
Número de entidades consumidoras beneficiadas	9370	6671	7782	3971

Fonte: elaboração da autora com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).

O primeiro indício de redução em ambos os indicadores (famílias agricultoras e entidades consumidoras beneficiadas) está presente no ano de 2013. Entre o mesmo ano e 2022, a redução total no número de famílias agricultoras foi de 77%, e de aproximadamente 78% para entidades beneficiadas. O mesmo é possível observar no gráfico 1.

Gráfico 1. Relação entre as unidades de famílias agricultoras beneficiadas (beneficiários fornecedores) e entidades consumidoras (beneficiários consumidores), entre 2011 e 2022



Fonte: elaboração da autora com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Nos anos entre o início do governo Dilma e o final do Temer, houve uma diminuição de 76% em toneladas de alimentos distribuídos (Tabela 7 e 8), o que corrobora com a diminuição proporcional no número de beneficiários consumidores e fornecedores (Gráfico 1). Apenas na transição entre o governo Lula e Dilma, houve uma baixa na distribuição de alimentos em 48%.

Tabela 7. Quantidade de alimentos distribuídos, em toneladas, por ano (Dilma Rousseff)

Quantidade de alimentos distribuídos (em toneladas)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	549808	283227	323084	154505	201920	176815

Fonte: elaboração da autora com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Tabela 8. Quantidade de alimentos distribuídos, em toneladas, por ano (Michel Temer)

Quantidade de alimentos distribuídos (em toneladas)	2016	2017	2018
	122316	92129	67924

Fonte: elaboração da autora com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Para o governo Bolsonaro, os dados disponibilizados fornecem a informação de um aumento irrazoável na quantidade de alimentos distribuídos entre 2019 e 2021, o que não é convincente considerando os beneficiários fornecedores disponíveis (Tabela 6).

Tabela 9. Quantidade de alimentos distribuídos, em toneladas, por ano (Jair Bolsonaro)

Quantidade de alimentos distribuídos (em toneladas)	2019	2020	2021	2022
	32373443	41179646	63451366	7240,99

Fonte: elaboração da autora com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Para os indicadores referentes ao volume de recursos pagos à modalidade compra com doação simultânea (via termo de adesão), e total de recursos pagos em todas as modalidades (via termo de adesão, convênio municipal, convênio estadual e CONAB), é possível julgar considerações fundamentais.

A aplicação dos recursos nos estados via termo de adesão não sofreu com uma tendência de decréscimo em nenhum dos governos estudados na série histórica em questão. Com exceção de 2022, ano em que a modalidade sofreu a maior baixa desde 2014.

Tabela 10. Recursos pagos para a modalidade Compra com Doação Simultânea (termo de adesão), por ano (Dilma Rousseff)

Gastos para a modalidade Compra com Doação Simultânea (R\$)	2012	2013	2014	2015
	R\$ 757.561,27	R\$ 49.278.779,17	R\$ 105.549.122,12	R\$ 164.621.473,49

Fonte: elaboração da autora com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Tabela 11. Recursos pagos para a modalidade Compra com Doação Simultânea (termo de adesão), por ano (Jair Bolsonaro)

Gastos para a modalidade Compra com Doação Simultânea (R\$)	2016	2017	2018
	R\$ 132.291.040,89	R\$ 155.316.449,10	R\$ 135.884.161,39

Fonte: elaboração da autora com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Tabela 12. Recursos pagos para a modalidade Compra com Doação Simultânea (termo de adesão), por ano (Jair Bolsonaro)

Gastos para a modalidade Compra com Doação Simultânea (R\$)	2019	2020	2021	2022
	R\$ 98.137.546,11	R\$ 125.693.146,26	R\$ 197.731.230,05	R\$ 75.589.005,00

Fonte: elaboração da autora com base em dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI).

Por outro lado, em dados disponibilizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), para todas as modalidades, em todas as formas de implementação vigentes, entre 2011 e 2015 (governo Dilma), os recursos financeiros pagos aos agricultores familiares fornecedores do Programa tiveram uma diminuição aproximada de 13%. Utilizando os mesmos critérios, houve uma diminuição de aproximadamente 41% entre os anos de 2016

e 2018, durante o governo Temer. E uma diminuição de aproximadamente 63% entre os anos de 2019 e 2022 (governo Bolsonaro).

Por fim, unidades executoras estaduais e municipais possuem mecanismos de participação popular para a implementação Programa. Ao nível federal, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) que existia desde 1995, reativado em 2003, e que contribuiu na construção do Programa de Aquisição de Alimentos, foi extinto por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Por outro lado, não foram identificadas variações no sentido de diminuir a participação cidadã na construção do Programa entre os governos Dilma e Temer.

5.3 Principais pontos de discussão

Para testar o desmonte por padrão do PAA como prevalente no governo da ex-presidente Dilma, com o argumento de um início em 2014, é necessário primeiramente conceitualizar o desmonte por padrão.

A estratégia de desmantelamento em questão é definida por uma não decisão e não visibilidade, ou seja, a política é deliberadamente esquecida enquanto os níveis existentes de entrega e serviços não são ajustados, ou são diminuídos. De acordo com Bauer e Knill (2012), essa dinâmica é menos onerosa para a imagem dos governantes, onde o desmonte acontece em uma atmosfera de passividade.

Para a maioria da dimensão densidade, não houve modificações substanciais nos instrumentos legais da política. Contudo, os planejamentos orçamentários (PLOA e LOA) indicam uma tendência de decréscimo para os recursos investidos na ação “Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar” já a partir de 2013 (tabela 1), com uma diminuição importante nos recursos planejados na transição entre 2014 e 2015. Na dimensão intensidade, o mesmo acontece para o número de beneficiários fornecedores e consumidores, que apresentam diminuição, em simultâneo, a partir de 2013 (tabela 4) (gráfico 1), em comparação com anos anteriores. Em relação aos recursos pagos em todas as modalidades de fornecimento para os agricultores familiares, entre o primeiro e o último ano de mandato, se caracterizou um decréscimo de 14%.

As evidências apontam para uma estratégia por padrão durante o mandato da ex-presidente Dilma, considerando que a dimensão densidade e intensidade não tiveram nenhuma modificação ativa desde o início do seu mandato. Existem padrões (*patterns*) (BEACH, 2022) que sugerem uma estratégia de desmonte que se iniciou em 2013.

Também questiona-se o alcance da teoria quando se visualiza o desmonte por padrão como uma estratégia que pode ocorrer em uma atmosfera de passividade e não visibilidade. O ano de 2013, por exemplo, foi marcado por protestos em todo o Brasil, cuja pauta inicial focava em melhorias na garantia de direitos sociais (CHAUI, 2013), o que antecedeu uma forte crise econômica, e posteriormente pode-se observar a ocorrência de um processo de impeachment, em 2016 (ABRANCHES, 2019).

Para testar o desmonte por mudança de arena e ativo do PAA no governo do ex-presidente Michel Temer, vinculados a uma agenda ideológica de políticas neoliberais, primeiramente é necessário compreender que o desmonte por mudança de arena é caracterizado pela decisão ativa e pouca visibilidade. Os direitos de grupos sociais específicos em participar da implementação da política são mais restritos, enquanto grupos que podem prejudicar a política são priorizados. Pode haver diminuição no aporte financeiro para beneficiários, diminuição em indicadores que representam capacidades administrativas e subáreas da política completamente transferidas para outras arenas políticas.

Para identificar o desmonte ativo, são necessárias observações que indiquem alguma motivação governamental para se responsabilizar pelas mudanças publicamente (alta visibilidade), e uma total redução na dimensão densidade, com abolição total de políticas e instrumentos (decisão ativa). Na dimensão intensidade, também espera-se encontrar reduções no escopo e uma configuração desfavorável de instrumentos.

Para a dimensão densidade, não são encontradas mudanças substanciais visando a redução da política durante o governo Temer, mas permanece uma tendência ao decréscimo nos recursos planejados para a aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA) nas PLOAS 2017 e 2018, com nenhum recurso definido para o ano de 2019 (PLOA) (tabela 2). Para os indicadores de unidades de famílias agricultoras beneficiadas, unidades de entidades consumidoras beneficiárias, quantidade de alimentos distribuídos (em toneladas) e recursos financeiros pagos para os agricultores permanece um contexto de redução nos números.

Considerando as evidências descritas, não é possível afirmar um contexto de desmonte ativo durante o governo Temer para o PAA, considerando a inexistência de qualquer indício de mudança sistêmica relacionada à dimensão densidade ou intensidade. Em simultâneo, a burocracia do Programa foi diminuída e transferida para uma secretaria especial vinculada à Casa Civil, sem experiência com a temática (CANAL RURAL, 2016), sendo um evento característico da estratégia por mudança de arena.

Considerando o PAA para tal governo, no entanto, as evidências apontam uma permanência de uma mudança por padrão, considerando uma não decisão de mudanças para

as dimensões e não visibilidade, e uma contínua diminuição de recursos iniciada no governo Dilma.

Uma agenda ideológica de políticas neoliberais pode ser entendida enquanto percussora de um estado mínimo, cujo investimento estatal em políticas sociais é escasso. Segundo Harvey (2005), para o funcionamento dessa agenda, o papel do Estado seria exclusivo para criar e preservar uma estrutura baseada nos sólidos direitos à propriedade privada, livre mercado e livre comércio, que solucionariam problemas sociais de maneira autônoma. O governo Temer é caracterizado como praticante de uma agenda neoliberal a partir de estudos na temática da saúde pública (BARROS e DE BRITO, 2019) e políticas de habitação (DE SOUZA e HOFF, 2019), por exemplo. No livreto “A Travessia social — uma ponte para o futuro”, que baseou ações do governo Temer, é dada ênfase no setor privado para a resolução de problemas públicos (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2013).

O entendimento do governo Temer como mantedor de uma estratégia de desmonte por padrão, pode oferecer indícios de conexão com motivações de uma agenda neoliberal.

Por fim, ao longo do mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro, quase todos os indicadores vinculados às dimensões propostas (densidade e intensidade) apresentam algum tipo de redução ou abolição nos instrumentos, ações e objetivos relacionados com o Programa de Aquisição de Alimentos (decisão ativa).

Para o desmonte por ação simbólica, espera-se encontrar pouca ou nenhuma decisão nas dimensões densidade e intensidade, em simultâneo, espera-se encontrar uma alta visibilidade sobre qualquer decisão (simbólica) tomada, com vistas a vincular direta e publicamente qualquer ação feita ao tomador de decisão.

Considerando os indicadores analisados no presente trabalho, é possível afirmar a existência de decisões sistêmicas para o desmonte durante todos os anos do mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro, desconsiderando a possibilidade de um desmonte predominantemente simbólico para os dois últimos anos de mandato, e sim um desmonte do tipo ativo para os quatro anos de governo.

Ainda no governo Temer, existiu um discurso que se solidificou sobre a importância de “reconstruir o país” a partir de uma total mudança na maneira como as políticas eram colocadas em prática, em um contexto de baixa nos indicadores sociais e econômicos mais importantes (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2013).

Considerando um planejamento de governo representando aversão aos investimentos realizados ao longo dos governos do PT, construído durante a primeira campanha presidencial do Jair Bolsonaro (PLANO DE GOVERNO, 2018), espera-se uma continuidade da ideia que

esteve em voga durante o governo Temer. Sendo o Plano de Governo (2018) do então candidato vitorioso um importante instrumento para a conexão com sua base eleitoral, uma decisão ativa voltada para a redução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), fundamentado nos governos do PT, não representaria desmonte para os eleitores, e sim uma “reconstrução” do país, em um sentido profícuo (MELLO, 2022).

Desta forma, uma alta visibilidade sob as decisões pode ser favorável eleitoralmente, também, quando existem decisões ativas, pois, tais decisões não seriam mal vistas pela base eleitoral se postas verdadeiramente em prática, ao contrário do que propõem Bauer e Knill (2012) quando conceitualizam o desmonte simbólico.

Portanto, existindo alguma influência da chegada das eleições sob as decisões do então chefe de estado, acompanhando uma resolução como a mudança de nomenclatura da política pública para Programa Alimenta Brasil (PAB), o cumprimento da agenda ideológica permanece igualmente enquanto uma motivação importante.

6. CONCLUSÕES

Durante o governo Dilma, observa-se uma dupla influência na implementação do PAA, que esteve mais forte quando obteve uma legislação regulatória em 2012, incorporando novas modalidades e estratégias de implementação. Posteriormente, observa-se o início do desmonte do PAA, em 2013. No Quadro 6, é possível observar um resumo dos resultados esperados e obtidos.

Quadro 6. Resumo dos resultados esperados e obtidos

Governo(s)	Resultados esperados	Resultados obtidos
Dilma	Desmonte por padrão iniciado em 2014	Desmonte por padrão iniciado em 2013
Temer	Desmonte por mudança de arena, e posterior desmonte ativo	Continuidade do desmonte por padrão iniciado no governo Dilma
Bolsonaro	Desmonte ativo, seguido por desmonte por ação simbólica para os dois últimos anos	Desmonte ativo para todos os anos

Fonte: elaboração da autora.

Com isso, a presente pesquisa também traz evidências de que o desmonte não é inerentemente impopular ou “traíçoeiro”, como argumenta Bauer e Knill (2012). A dinâmica pode depender das relações de poder entre beneficiários, entre setores, ou na capacidade do governo e da mídia afiliada em manejar a opinião pública (SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020). O que é observável na maneira com que o governo Bolsonaro operacionalizou o desmonte ativo do PAA, colocando em prática um plano de governo vitorioso eleitoralmente.

Em Bauer e Knill (2012), não se considera como a percepção de custos e benefícios do desmonte varia entre jurisdições (sejam em países, estados ou municípios). Em Sabourin, Craviotti e Milhorance (2020) existem evidências dessa variação entre países, como a Argentina e o Brasil, ou seja, a percepção de custos e benefícios sobre o desmantelamento não muda apenas entre as diferentes temáticas. A configuração dos sistemas políticos, o significado sócio-histórico de cada trajetória em políticas públicas, o reconhecimento da opinião pública e a força das coalizões dominantes são variáveis importantes para a decisão.

Como a pesquisa demonstra, também podem haver diferentes tipos de desmonte entre políticas em uma mesma temática, no mesmo período histórico. Por exemplo, algumas pesquisas sugerem um desmonte do tipo mudança de arena para o governo Temer na temática da Agricultura familiar (SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020), enquanto há traços de um desmonte por padrão, em específico, para o PAA, no mesmo período.

O framework analítico proposto também traz limites no sentido da interpretação do que pode significar o desmonte. Em 2022, no Auxílio Brasil, por exemplo, foram

desconsiderados dados sobre a frequência escolar como condicionalidade para o recebimento do benefício (MACEDO e XIMENES, 2022). Considerando estritamente o framework proposto, dificultar e tornar mais complexos os critérios de inserção e permanência do público alvo caracterizaria um desmonte. Do ponto de vista interpretativo, para o framework, a exigência das crianças nas escolas pode ser um fator que prejudica a permanência das pessoas como beneficiárias. Por outro lado, tal instrumento do então chamado Programa Bolsa Família (PBF), no que lhe concerne, é elogiado por diversos especialistas como importante para o alcance dos objetivos da política (PIRES, 2013). Tendo em vista a presente problemática, é fundamental uma maior conexão do fenômeno do desmonte com a fase de avaliação do ciclo de políticas públicas, por exemplo, como aponta Souza e Secchi (2015).

Também se faz necessário salientar que a dinâmica do desmonte possui grande influência do poder legislativo, a construção de leis orçamentárias anuais, por exemplo, está vinculada a criação de emendas legislativas, sendo importante entender o comportamento legislativo em tal contexto. Um exemplo emblemático é o caso do Projeto de Lei nº 3729, que começou a tramitar no Congresso Nacional em 2004, enquanto regulador do processo de licenciamento ambiental e da sua aplicação pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. O Projeto passou por 17 anos de tramitação, quando foi aprovado na Câmara com uma redação totalmente favorável a grupos opositores das políticas ambientalistas (KAZ, 2021).

Metodologicamente, o trabalho poderia contar com a coleta de observações por meio de entrevistas em profundidade, para garantir maior triangulação e resolução de erros de mensuração (BEACH e PETERSEN, 2019), ainda sim “precisamos ser realistas e estarmos cientes das limitações de recursos” (p. 122, BEACH e PETERSEN, 2019). O contexto relacionado à transição governamental e tempo hábil para a escrita da dissertação poderia trazer dificuldades na prática das entrevistas com agentes governamentais e especialistas.

O trabalho está inserido em uma pesquisa mais ampla, com diversas particularidades. É fundamental considerar dinâmicas estaduais e municipais na implementação do Programa, por exemplo, no que diz respeito às capacidades procedimentais, os estados possuem, isoladamente, seus próprios mecanismos de participação cidadã para o PAA. A temática do desmonte de políticas públicas também deve ser analisada com base em questões internacionais mais profundas, como crises econômicas mundiais, ou discutindo como o Brasil e a América Latina na totalidade são considerados nas relações de poder entre os países, dentre outros.

7. REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo, Brasil: **Companhia das Letras**. 2019.
- ANSCHAU, F.; MATSUO, T.; e SEGALL-CORRÊA, A. Insegurança alimentar entre beneficiários de programas de transferência de renda. **Revista de Nutrição**, Campinas, 25(2):177-189, mar./abr., 2012.
- BARDACH, E. Policy Termination as a Political process, **Policy Sciences** 7: 123 - 31, 1976.
- BARROS; DE BRITO. A política de saúde sob o governo Temer: aspectos ideológicos do acirramento do discurso privatista. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, n.44, p. 67 - 86, Mai a Ago/2019.
- BAUER, Michael, W.; KNILL, Christoph. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. em: Bauer, Michael W.; Jordan, Andrew; Green-Pederson, Christoffer; Héritier, Adrienne, (eds.): **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**, **Oxford: Oxford University Press**, 30 - 51.
- BAUER, M. W., GREEN-PEDERSEN, C., HÉRITIER, A., e JORDAN, A. **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. **Oxford: Oxford University Press**, 2012.
- BEACH, D. Process Tracing Methods in the Social Sciences. **Oxford Research Encyclopedias**, Politics. Online, 2022.
- BEACH e PETERSEN. **Process-tracing methods**, 2ª edição. **University of Michigan Press**. 2019.
- BREWER, D. The Policy Sciences Emerge, **Policy Sciences** 5: 239 - 45, 1974.
- BREWER, D. Termination: hard choices, harder questions, **Public Administration Review** 38: 338 - 44, 1978.
- CANAL RURAL. Agricultura familiar terá secretaria especial. Online. 2016.
- CASTLES, F. (ed.) **The disappearing state: retrenchment realities in an age of globalisation**, Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- CAVALCANTE, P. Innovation Policy Dismantling: strategy and causes in contemporary Brazil, em **Conference of the European Group for Public Administration (EGPA)**, Lisboa, 6 – 9 de Setembro/2022.
- CHAUÍ, M. As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo. **Teoria e Debate**, online, ed. 228, Janeiro de 2013.
- CONSEA. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, documento eletrônico, 2006.

- DELEON, P. Public Policy Termination: an end and a beginning?, **Policy analysis** 4: 369 - 92, 1978.
- DELEON, P. Afterword: the once and future state of policy termination, **International Journal of Public Administration** 20: 2195 - 212, 1997.
- DESCUBRA O QUE É SEGURANÇA ALIMENTAR E QUAL SUA IMPORTÂNCIA. Brasília, Setembro de 2021.
- DE SOUZA; HOFF. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2019.
- FAO, 2022. Brasil em resumo. Disponível em: <<https://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/pt/>>. Acesso em: 05 de Agosto, 2022.
- FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. A Travessia Social - uma ponte para o futuro. 2016
- GARRET, G.; MITCHELL, D. Globalisation, government spending and taxation in the OECD, **European Journal of Political Research** 39: 145 - 177, 2001.
- GERRING, J. What Is a Case Study and What Is It Good for?, **Cambridge University Press**, 2004.
- HANCHER, I.; MORAN, M. Introduction: regulation and deregulation, **European Journal of Political Research** 17: 129 - 36, 1989.
- HARVEY, D. O neoliberalismo: História e implicações. **Edições Loyola**, 2008.
- HOGWOOD, B.; PETERS, B. G. The Dynamics of Policy Change: policy succession, **Policy Sciences** 14: 225 - 45, 1982.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. Preface: the evolution of de/regulation'. Em: RAMESH, M. e HOWLETT, M. (eds.), *Deregulation and its Discontents*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 1 - 12, 2006.
- IVERSEN, T. The Dynamics of Welfare State expansion: trade openness, de-industrialization, and partisan politics. Em: PIERSON, P. (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, **Oxford: Oxford University Press**, pp. 45-19, 2001.
- IPEA. A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): UMA ANÁLISE DA SUA TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO, BENEFÍCIOS E DESAFIOS
- JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C e TURNPENNY, J. Policy Dismantling: An Introduction. Nova Iorque: **Oxford University Press**, 2021. p. 3 - 29. Em: BAUER, M. W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A. *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*.

- JORDAN, A. e LIEFFERINK, D. *Environmental Policy in Europe*, London/ New York: **Routledge**, 2004.
- JORDAN, A., BAUER, M. W., e GREEN-PEDERSEN, C. Policy Dismantling. **Journal of European Public Policy**, 20(5), 795–805, 2013.
- JÖRGENS, H.; STEFANIE, K. Active Dismantling Under High Institutional Constraints? Explaining the Bush Administration's Attempts to Weaken US Air Pollution Control Policy. Em: Bauer, Michael W.; Jordan, Andrew; Green-Pederson, Christoffer; Hérítier, Adrienne, (eds.): *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*, **Oxford: Oxford University Press**, p. 81 - 105.
- KALLIORA, C.; MAMOULAKIS, C.; VASILOPOULOS, E.; STAMATIADES, G.; KALAFATI, L.; BAROUNI, R.; KARAKOUSHI, T.; ABDOLLAHI, M.; TSATSAKIS, A. Association of pesticide exposure with human congenital abnormalities. **Toxicol Appl Pharmacol**, online, 346: 58 - 75, Maio, 2018.
- KAUFMAN, H. *Are Government Organizations Immortal?* Washington, DC: The Brookings Institution, 1976.
- KAZ, R. A metamorfose. **Piauí**, online, edição 179, Agosto 2021.
- KEPPLE, A.; SEGALL-CORRÊA, A. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional, **Ciência & Saúde Coletiva**, 16(1):187-199, 2011.
- KISSINGER, G.; HEROLD, M.; DE SY, V. Drivers of deforestation and forest degradation: A Synthesis Report for REDD+ Policymakers. Norwegian Ministry of the Environment & Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- KNILL, C.; SCHULZE, K.; e TOSUN, J. 'Politikwandel und seine Messung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung: Konzeptionelle Probleme und mögliche Alternativen', **Politische Vierteljahresschrift** 51(3): 409-32, 2010.
- MACEDO, J.; XIMENES, D. O Auxílio Brasil e a Frequência escolar. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/dialogos-publicos/2022/08/24/o-auxilio-brasil-e-a-freque-ncia-escolar.htm>>. Acesso em: 23 de Janeiro, 2023.
- MAJONE, G. (ed.) *De-regulation or re-regulation?* London: **Pinter**, 1990.
- MAJONE. Paradoxes of Privatization and Deregulation, **Journal of European Public Policy** 1(1): 53 - 69, 1994
- MELLO, J. Caminhos do desmonte de políticas no Brasil: condicionantes e hipóteses, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, Rio de Janeiro, 2022.

MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses, **Review of Policy Research**, 00:1 – 19, 2022.

Oxfam Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/blog/descubra-o-que-e-seguranca-alimentar-e-qual-sua-importancia/>> . Acesso em: 21 de Janeiro, 2022.

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

PIERSON, P. The new politics of the welfare state. **World politics** 48 (2): 143 - 79, 1996.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review** 94 (2): 251 - 68, 2000.

PIERSON, P. Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in the affluent democracies. Em: P. Pierson (ed.), The new politics of the welfare state, **Oxford: Oxford University Press**, pp. 410 - 56, 2001.

PIMENTEL, F. DIFUSÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Dissertação (Mestrado em Ciência Política)** — Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, p. 87. 2019

PIRES, A. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, 21 (80), set. 2013.

PLANO DE GOVERNO. O caminho da prosperidade (Jair Bolsonaro). **DivulgaCand (TSE)**. 2018.

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? Brasília, **Sociedade e Estado**, v.22, n.3, p. 715 - 751, set./dez, 2007.

SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. Em: **Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro**, Brasília, **Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário**, 2017.

SABOURIN, E. Como abordar o desmantelamento de políticas públicas rurais na América Latina? **IV ENEPCP - ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS**, Agosto, 2021.

SABOURIN, Eric; CRAVIOTTI, Clara; e MILHORANCE, Carolina. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, online, 2:1, p. 45 - 67, 2020.

SOUZA, Y. H. SECCHI, L. Extinction of public policies theoretical synthesis on the forgotten phase of policy cycle, **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, p. 75 - 93, Jan./Jun. 2015

SWANK, D. Diminished democracy? Cambridge: **Cambridge University Press**, 2002.

II VIGISAN — Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Livro eletrônico, **Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, Fundação Friedrich Ebert**, 2022.