

A DESESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR:

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS, ESTRATÉGIAS DE DESMONTE E NOVAS CONFIGURAÇÕES



Catia Grisa

Claudia Job Schmitt

Marcos Alexandre Pimentel da Silva

Sergio Pereira Leite

Silvia Zimmermann

Yamira Rodrigues de Souza Barbosa

op
pa

Observatório de Políticas
Públicas para a Agricultura

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
RIO DE JANEIRO
Brasil



A DESESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR:

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS, ESTRATÉGIAS
DE DESMONTE E NOVAS CONFIGURAÇÕES

Catia Grisa

Claudia Job Schmitt

Marcos Alexandre Pimentel da Silva

Sergio Pereira Leite

Silvia Zimmermann

Yamira Rodrigues de Souza Barbosa

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
RIO DE JANEIRO
Brasil

op
pa Observatório de Políticas
Públicas para a Agricultura

Ficha Técnica

Realização:

**Fundação Heinrich Böll
Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**

Autoria

**Catia Grisa
Claudia Job Schmitt
Marcos Alexandre Pimentel da Silva
Sergio Pereira Leite
Silvia Zimmermann
Yamira Rodrigues de Souza Barbosa**

Organização, revisão e edição

Emilia Jomalinis, Sérgio Leite e Joana Simoni

Projeto Gráfico, diagramação e arte da Capa:

Beto Paixão

betopaixao.jf@gmail.com

Rio de Janeiro | Outubro, 2022

A Desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar [livro eletrônico] : mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações / Catia Grisa...[et al.]. -- Rio de Janeiro, RJ : Fundação Heirich Böll, 2022. -- (Quando novos instrumentos reforçam velhas desigualdades : disputas e desafios do modelo agrário brasileiro)

PDF

Outros autores: Claudia Job Schmitt, Marcos Alexandre Pimentel da Silva, Sergio Pereira Leite, Silvia Zimmermann, Yamira Rodrigues de Souza.

Bibliografia.

ISBN 978-65-87665-10-8

1. Agricultura familiar - Brasil 2. Agroecologia 3. Desigualdades sociais 4. Política agrícola 5. Políticas públicas I. Grisa, Catia. II. Schmitt, Claudia Job. III. Silva, Marcos Alexandre Pimentel da. IV. Leite, Sergio Pereira. V. Zimmermann, Silvia. VI. Souza, Yamira Rodrigues de. VII. Série.

22-130625

CDD-338.18



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO Pág. 5

1 INTRODUÇÃO Pág. 8

2 PROCESSOS DE DESMONTE EM POLÍTICAS PÚBLICAS:
NOTAS CONCEITUAIS Pág. 13

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR:
DINÂMICAS DE EXPANSÃO E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL Pág. 18

4 DAS TENSÕES E CONFLITOS ÀS RUPTURAS INSTITUCIONAIS PÓS-IMPEACHMENT Pág. 21

5 O DESMONTE E OS “NOVOS” SENTIDOS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR Pág. 25

6 O DESMONTE DAS POLÍTICAS:
O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS Pág. 30

CONSIDERAÇÕES FINAIS Pág. 35

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS Pág. 37

DISPUTAS E DESAFIOS DO MODELO AGRÁRIO BRASILEIRO: QUANDO NOVOS INSTRUMENTOS REFORÇAM VELHAS DESIGUALDADES

Os últimos anos foram marcados pelo retorno da fome no país, os índices crescentes de insegurança alimentar da população, a liberação de novos agrotóxicos, a intensificação do desmatamento em nossos biomas e os desmontes institucionais de legislações, programas e políticas públicas. Todos estes foram temas que ocuparam os noticiários e a agenda política no campo agrário e agroalimentar. Se, por um lado, são nítidas ainda hoje as marcas da história no Brasil rural, por outro, como se (re) configuram na atualidade as disputas e os desafios deste modelo agrário e agroalimentar?

Pensando nisso, após três webdossiês que analisaram o desmonte da legislação socioambiental no Brasil a partir de 2016, a Fundação Heinrich Böll lança em parceria com o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) e o Grupo de Estudos em Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (Gemap), vinculados à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, o webdossiê “Disputas e desafios do modelo agrário brasileiro: Quando novos instrumentos reforçam velhas desigualdades”. A publicação é composta por uma série de quatro artigos que analisam a fundo as temáticas da regularização fundiária, da financeirização da agricultura, das desigualdades fundiárias sob uma abordagem interseccional e do desmonte de políticas públicas para a agricultura, tema deste artigo, “A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações”. Os artigos foram elaborados entre 2021 e 2022 por uma equipe de pesquisadoras e pesquisadores que nos últimos anos vem refletindo sobre os temas aqui apresentados.

Este dossiê busca observar aspectos sociais e ambientais a partir da lente do mundo agrário e do rural brasileiro. As publicações captam mudanças recentes no cenário agroalimentar e agroambiental, apontando tendências como a consolidação da regularização fundiária como pauta do setor do agronegócio que, na prática, regulariza terras historicamente griladas. Como consequência, médios e grandes proprietários que ocupam terras públicas são beneficiados por estas facilidades na regularização. Os impactos podem ser percebidos através do aprofundamento das desigualdades fundiárias, com nítidos recortes interseccionais: custos - econômicos, sociais e ambientais - são sentidos pelos grupos sociais mais vulnerabilizados e empobrecidos, ou seja, as populações negras,

em especial as mulheres negras e indígenas. Elas têm menos direitos de acesso à terra e mais responsabilidades. Dados sistematizados e apresentados neste webdossiê também indicam que as novas dinâmicas de financeirização da vida, da economia e da política evidenciadas no século XXI promovem a expansão de um já poderoso setor do agronegócio e da mineração em associação com novos atores financeiros dominantes, a exemplo dos fundos de pensão e de investimentos; aprofundando, assim, as desigualdades dos mercados fundiários e as condições de acesso à terra. Além do aumento de poder do capital financeiro nas cadeias de commodities e no mercado de direitos sobre a terra, apresentam a arquitetura dos desmontes ocorridos em políticas públicas entre 2016 aos dias atuais, com a perda das capacidades estatais na agenda agrária e alimentar, como no caso apresentado do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Lançamos este dossiê, pois acreditamos que os temas abordados tocam em questões centrais para o Brasil nos próximos anos. Convidamos você para a leitura deste material, que compila dados e análises de forma a contribuir com o debate público sobre estratégias e políticas que revertam os retrocessos sofridos nos últimos anos. Acreditamos que publicações como esta contribuem para a divulgação do conhecimento e para processos de reconstrução de políticas e ações públicas orientadas para a realização da justiça social, ambiental e alimentar, a partir de caminhos que incorporem, inclusive, novos desafios resultantes dos processos gestados ou intensificados nos últimos anos.

Annette von Schönfeld e Emilia Jomalinis

“DESMONTE - (...)”

3. separação das partes componentes de algum mecanismo, desmantelamento, desmontagem;
4. Desmoronamento de colina, morro, pedreira etc.;
desaterro, demolição; **5.** MINER – processo de retirada de minérios das jazidas.”¹

1. MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=desmonte>. Acesso em: 16 nov. 2021.

1 INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo analisar processos recentes de desestruturação das políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar no Brasil contemporâneo. Esta trajetória de fragilização/desconstrução de políticas públicas ganha maior alcance e visibilidade a partir do Governo Temer (2016-2018), assumindo novos contornos desde 2019, com o Governo Bolsonaro. Descrito de uma maneira simples, nos termos apontados pelo Dicionário da Língua Portuguesa, esse percurso tem sido marcado pela “separação das partes componentes” e “desmontagem” do arranjo e das estruturas institucionais de políticas públicas voltadas à promoção da agricultura familiar estabelecidas em nível federal. É possível identificar, também, ao longo desta trajetória, a emergência de novas configurações através das quais referenciais de políticas públicas, marcos jurídicos e estruturas de governança que marcaram a estruturação da agricultura familiar como um campo de intervenção governamental vão sendo reinterpretados e redesenhados por diferentes atores sociais, dando origem a novas composições. O termo *desmonte* tem sido frequentemente associado, em diferentes estudos acadêmicos, às transformações ocorridas na estrutura e funcionamento das políticas públicas brasileiras, em distintos setores, sobretudo no período mais recente. Diversos trabalhos têm procurado investigar processos articulados e encadeados de mudança política e institucional, envolvendo a diminuição, decréscimo, remoção, ou mesmo a completa substituição de programas e ações de políticas públicas previamente existentes, em áreas tão diversas quanto a saúde, o meio ambiente, a cultura, a assistência social, entre outras². Essas dinâmicas de fragilização, desativação ou mesmo de supressão de instrumentos de políticas públicas assumem contornos variados, tendo frequentemente como pano de fundo uma narrativa que busca legitimar um novo padrão de atuação do Estado brasileiro que, na visão de determinados setores, deveria ser urgentemente adotado em função de uma iminente crise fiscal e da necessária implantação de medidas de austeridade. A flexibilização e desregulamentação dos direitos trabalhistas, a necessidade de cortes significativos nos gastos com a previdência social, o fim das regras constitucionais que estabelecem patamares de gastos obrigatórios em áreas como a saúde e a educação, a transferência de ativos públicos para a iniciativa privada (incluindo privatizações e concessões nas áreas de logística e infraestrutura), entre outras propostas, são parte desta agenda.

2. Não pretendemos, aqui, fazer uma revisão exaustiva desta literatura, mas achamos importante referenciar algumas publicações que procuram descrever esses processos recentes de fragilização e/ou desconstrução de políticas públicas em diferentes áreas. Sobre as políticas ambientais ver, por exemplo: Vale et al. (2021); Fearnside (2019); Capelari et al. (2020). O desmonte das políticas de assistência social foi discutido por Carneiro et al (2019), entre outros. A fragilização e as tentativas de desmantelamento do Sistema Único de Saúde (SUS), assim como os vetores positivos que têm sustentado o SUS, foram analisados por Silva et al. (2021) e Paim (2018). O retrocesso da reforma psiquiátrica e o desmantelamento da política nacional de saúde mental brasileira no período 2016-2019 foram revisitados por Cruz et al. (2020). Um balanço dos efeitos das reformas educacionais implementadas entre 2016 e 2021 pode ser encontrado no relatório coordenado por Pellanda e Pipinis (2021).

Esse ideário tem sido também acompanhado por uma série de questionamentos à própria efetividade das políticas públicas brasileiras. No documento *Uma ponte para o futuro*, publicado em 2015 pela Fundação Ulysses Guimarães, e que funcionou como uma espécie de síntese da plataforma de cunho neoliberal defendida pela coalizão política que deu sustentação ao *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, os autores afirmam, por exemplo, que “o Brasil gasta muito com políticas com resultados piores do que a maioria dos países relevantes” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 19). O texto não traz, no entanto, nenhuma evidência capaz de sustentar, empiricamente, essa afirmação. Criticando a expansão do gasto estatal e dos investimentos em políticas públicas ocorridos nos governos anteriores, a Fundação Ulysses Guimarães destaca: “nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado” (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 5). Ao que tudo indica, o financiamento estatal aos programas voltados à promoção da agricultura familiar seria parte desses “excessos”.

Mas o fortalecimento de um ideário crítico ao gasto estatal e aos investimentos em políticas públicas, que ganha espaço no Brasil com o processo de ruptura democrática que interrompeu o ciclo de governos anteriores, especialmente aqueles liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), ainda que possa ser visto como um fator político importante (ao apontar deslocamentos discursivos e novas correlações de forças), não é suficiente para explicar as transformações ocorridas na conformação das políticas públicas brasileiras, nas diferentes áreas.

Em princípio, poderíamos compreender o “montar e desmontar incessante de políticas públicas”, como uma expressão do próprio jogo democrático (MARQUES e ROBERTO, 2019, p. 8). Afinal, a institucionalização de políticas públicas é sempre o resultado de uma teia complexa de relações envolvendo a emergência, reconhecimento e eventual acolhimento institucional de determinadas demandas, que passam a se afirmar como problemas públicos e objeto de ação do Estado, em meio a disputas simbólicas e jogos de poder, marcados por um forte dinamismo. Essas configurações políticas cambiantes espelham, também, interações agonísticas entre grupos sociais, fortemente marcadas por assimetrias e desigualdades no acesso às estruturas governamentais, seu corpo burocrático, regras de funcionamento e circuitos de decisão, sendo resultado de um percurso histórico de longa duração.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 demarca o início de um período caracterizado por uma maior permeabilidade do Estado às demandas sociais, mas não isento de contradições. O regime jurídico-político estabelecido pela nova Constituição impulsionou a criação de diferentes espaços de participação social, potencializando a formulação de políticas públicas em vários campos. Como observam diversos analistas, muitos dos sistemas de políticas construídos no Brasil nos últimos 30 anos emergiram no bojo do processo de redemocratização do país, a partir de uma “rede complexa de lutas” (MARQUES e ROBERTO, 2019, p. 8), sendo que as interações socioestatais fomentadas no período pós-transição democrática marcaram fortemente as feições adquiridas por boa parte dessas políticas (SZWAKO e LAVALLE, 2019; ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018; PIRES e VAZ, 2014).

É importante reforçar que as incompletudes, tensões e fragilidades que atravessam a construção política e institucional da cidadania e de um Estado de bem-estar social no Brasil, não são propriamente uma novidade, seja considerando como horizonte de tempo o período pós-Constituinte, seja tomando como objeto de análise uma trajetória histórica mais longa. Em diferentes trabalhos, a cientista política Evelina Dagnino identifica, por exemplo, no Brasil pós-Constituinte de 1988, uma confluência perversa entre um projeto democratizante, voltado à ampliação da cidadania e da participação da sociedade civil, e um projeto de Estado mínimo, de inspiração neoliberal, em que o poder público se distancia progressivamente de seu papel de garantidor de direitos (DAGNINO, 2004; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Em *O Pêndulo da Democracia*, o pesquisador Leonardo Avritzer (2019) chama atenção, por sua vez, para a coexistência, na trajetória brasileira contemporânea, de um Estado social engajado na implantação de políticas sociais voltadas à inclusão social e, simultaneamente, de um Estado patrimonialista. Este último seria sustentado, nos termos propostos por Raymundo Faoro (2001), por um aparato burocrático permeado por relações clientelistas que, embora tenha assumido contornos diferenciados ao longo da história, continuaria a viabilizar, de forma persistente, a apropriação de recursos públicos por atores privados (AVRITZER, 2019).

Cabe mencionar, por fim, as reflexões apresentadas por Fandiño e Kerstenetzky (2019) acerca das contradições existentes no que diz respeito aos dispositivos institucionalizados pela Constituição de 1988, “que teria impelido o Estado a assumir funções abrangentes na garantia de direitos sociais e novos patamares de gastos, sem explicitamente ampará-los em arrecadação progressiva” (FANDIÑO e KERSTENETZKY, 2019, p. 306). Esses autores aventam a hipótese de que o pacto político que possibilitou o restabelecimento da democracia política no Brasil nos anos 1980, estaria ancorado na premissa “gastos sociais, sim, mas tributação progressiva, não” (FANDIÑO e KERSTENETZKY, 2019, p. 306), impondo limites, portanto, a uma estratégia de ampliação e aprimoramento das políticas públicas, orientada por princípios de justiça fiscal.

A crise política que conduziu ao *impeachment* representou, sem dúvida, um transbordamento de contradições, em diferentes níveis, com implicações importantes para os rumos da democracia brasileira³. Uma discussão ampliada desse processo não faz parte dos objetivos deste trabalho. Procuramos, aqui, reconstituir e analisar trajetórias concretas de transformação institucional, fragilização e desmonte de políticas públicas, tomando como objeto de reflexão os programas e ações voltados ao fortalecimento da agricultura familiar, institucionalizados no Brasil a partir de meados da década de 1990.

A opção por este recorte tem relação, sem dúvida, com a experiência da equipe de pesquisadores no tratamento desta temática, mas se justifica, também, pelo caráter inovador destas políticas e pelo seu significado no que se refere ao reconhecimento, pelo Estado brasileiro, da existência no país de “duas agriculturas”: o “agronegócio” – apesar das ressalvas que podem ser feitas sobre o uso do termo

3. Sobre este tema, ver: Bianchi et al. (2021); Avritzer (2019); Gallego (2019), Pinheiro-Machado e Feixo (2019), entre outros.

(HEREDIA et al., 2010) – e a “agricultura familiar”. Este último conceito é resultado de um processo de luta e mobilização envolvendo os movimentos sociais do campo (sobretudo o movimento sindical rural) e a academia, além de técnicos e gestores públicos ligados a determinadas agências governamentais. Vale lembrar que os “modelos de políticas públicas para a agricultura familiar” implantados no Brasil, em sua articulação com os programas e ações de combate à fome e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), passaram a se constituir como uma referência internacional, tendo influenciado experiências análogas em vários países da América Latina e do Caribe, sendo reconhecidos pelos seus resultados por diferentes organismos multilaterais (SABOURIN e GRISA, 2018).

De acordo com os dados levantados pelo Censo Agropecuário 2017, coordenado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 77% dos estabelecimentos agrícolas recenseados no Brasil atendiam aos critérios estabelecidos pela Lei 11.326/2006, podendo ser enquadrados como estabelecimentos agrícolas de base familiar⁴. Estes conformavam um universo composto por 3,9 milhões de unidades produtivas, com uma população ativa de mais de 10 milhões de trabalhadores. Ocupavam, entretanto, uma área equivalente a 80,89 milhões de hectares, 23% da área total dos estabelecimentos agrícolas existentes no país⁵. O IBGE registrou, ainda, nesse levantamento, a participação significativa da agricultura familiar na produção de café, mandioca, banana, o feijão, entre outras culturas alimentares⁶. Estes dados reforçam a ideia de que o desmonte das políticas aqui analisadas atinge um contingente bastante expressivo de trabalhadores e unidades produtivas, com repercussões importantes no que diz respeito ao abastecimento agroalimentar⁷.

Este texto foi organizado em seis partes, incluindo a Introdução e as Considerações Finais. Na seção 2, a seguir, procuramos organizar algumas notas conceituais sobre os processos de desmonte em políticas públicas, dialogando com diferentes literaturas. Na terceira seção, intitulada “As políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: dinâmicas de expansão e inovação institucional”, buscamos resgatar a trajetória de estruturação dos programas e ações voltados à promoção da agricultura familiar, considerando distintas “gerações de políticas públicas”. Na seção 4, procuramos inserir os processos recentes de fragilização e desmantelamento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar em uma trajetória histórica mais longa, distanciando-nos, portanto, de algumas interpretações que

4. Esta lei define como agricultor familiar ou empreendedor familiar rural todo aquele produtor que desenvolve atividades no meio rural atendendo aos seguintes quesitos: (i) não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais; (ii) utilize mão-de-obra predominantemente familiar nas atividades econômicas de seu empreendimento ou estabelecimento; (iii) tenha “percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo”, sendo que esta nova redação foi estabelecida pela Lei 12.512/2011; (iv) esteja responsável pela direção de seu estabelecimento ou empreendimento juntamente com sua família. Ver: Lei 11.326/2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

5. Ver IBGE 2017, resultados definitivos, Brasil, grandes regiões e Unidades da Federação. Disponível no: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_agricultura_familiar.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

6. Ver IBGE, 2017, censo Agro 2017. Disponível no: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/2012-agencia-de-noticias/noticias/25786-em-11-anos-agricultura-familiar-perde-9-5-dos-estabelecimentos-e-2-2-milhoes-de-postos-de-trabalho.html>. Acesso em: 20 nov. 2021.

7. A comparação entre os resultados gerados pelo Censo Agropecuário de 2006 e o Censo de 2017 tem sido objeto de inúmeras controvérsias considerando, sobretudo, o fato de que o confronto entre esses dois levantamentos registra uma redução no número de estabelecimentos familiares, diminuição do pessoal ocupado e participação das unidades produtivas familiares em produtos estratégicos, com destaque para os cultivos temporários. Segundo alguns analistas, diferenças na metodologia empregada pelo IBGE nesses dois levantamentos poderiam explicar, pelo menos em parte, essa variação. Sobre esse debate ver: Teixeira (2019); Del Grossi (2019); Mattei (2019); Valadares e Alves (2020).

circunscrevem o desmonte ao período pós-*impeachment*. Na sequência, apresentamos algumas reflexões sobre dois aspectos que nos parecem cruciais para o entendimento dos caminhos percorridos neste processo de fragilização, desmantelamento e reconfiguração das políticas para a agricultura familiar: a extinção das institucionalidades participativas e as reformulações ocorridas no conceito de “agricultura familiar” que serviu de base para a implantação dos programas e ações governamentais dirigidos à categoria, a partir de meados da década de 1990. Por fim, na última seção, analisamos, em maior detalhe, o processo de fragilização e desmonte do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), considerado, aqui, pelo seu caráter inovador, sua relevância e complexidade.

2 PROCESSOS DE DESMONTE EM POLÍTICAS PÚBLICAS:

NOTAS CONCEITUAIS

Os processos de desmonte de programas e ações governamentais abordados neste trabalho estão ou estiveram associados a uma redução, decréscimo, diminuição ou completa remoção dos arranjos de política existentes, envolvendo, portanto, padrões específicos de transformação política e institucional. Com efeito, uma revisita às trajetórias de diferentes políticas e programas governamentais impõe um exercício de análise dos processos de estruturação de capacidades estatais que permitiram uma ação mais abrangente e eficaz do Estado brasileiro em determinado momento e que, em boa medida, vem sendo objeto de desmantelamento nos últimos anos, à luz da emergência (ou prevalência) de um discurso (ou mesmo prática) pautado por regimes de austeridade fiscal (BLYTH, 2017).

Para que esse percurso possa ser mais bem compreendido, propomos a análise de movimentos de interrupção ou desmonte de um conjunto significativo de instrumentos de políticas públicas a partir de um referencial que a literatura internacional denominou recentemente de “*policy dismantling*”. A construção deste referencial de análise tem como ponto de partida um diálogo entre as chamadas abordagens institucionalistas dos processos de transformação da ação governamental e um conjunto diversificado de esforços de teorização desenvolvidos por autores selecionados, que tratam das preferências, estratégias e efeitos do desmonte das políticas públicas (BAUER et al., 2012).

É importante destacar que a emergência do *policy dismantling* como um objeto de reflexão ganhou força, nos anos 1990, com o enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social (em particular no continente europeu) e, sobretudo, com o aprofundamento das políticas de austeridade que foram implementadas em diferentes partes do mundo nos anos 2000, alcançando uma maior intensidade com a crise de 2008. Mas, como observam Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020) e Sabourin et al. (2020b), entre outros autores, a retração das políticas de bem-estar social foi abordada pelos teóricos do institucionalismo já na década de 1990, como mostraram diferentes trabalhos, entre os quais Pierson (1994). Embora não tenha tratado diretamente do desmonte (ainda que o termo constasse no título do seu famoso livro publicado em 1994 – “*Dismantling Welfare State?*”), o autor analisou cuidadosamente o processo de “retração” ou “reco” das políticas que tão bem haviam caracterizado o Estado de Bem-Estar Social vigente no contexto europeu na fase áurea do capitalismo pós-guerra. O livro de Pierson vem sendo objeto de revisita por vários autores após 25 anos da sua publicação, no sentido de apontar os acertos da sua análise sobre esse movimento de expansão e retração dos instrumentos de políticas governamentais, especialmente aqueles dedicados ao campo das “políticas sociais”. O autor, naquela obra, analisava os

impactos das decisões relativas ao dismantelamento de programas sociais sobre o quadro político-eleitoral e os esquemas de sucessão governamental, o que foi recuperado pela literatura mais recente (BAUER et al., 2012) para problematizar o campo das estratégias político-institucionais.

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

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

É possível encontrar nessa literatura, centrada principalmente na dinâmica de transformação das instituições, lacunas importantes no sentido de explicar por que certos atores passam a se engajar, a partir de um determinado momento, em processos de desmonte de políticas públicas que podem ser, inclusive, politicamente custosos. Outras lacunas se referem à análise dos efeitos gerados pelas dinâmicas do *policy dismantling*, não apenas no que diz respeito aos beneficiários dos diferentes instrumentos de política pública, mas também à conformação do sistema político de modo geral.

Transformações nas orientações gerais adotadas pelos governos no campo da política econômica, pressões supranacionais, reestruturações em nível do sistema político, ascensão de novas coalizões de atores que passam a disputar os rumos das políticas públicas, dinâmicas de fragilização das instituições democráticas, entre outros fatores de mudança, identificados por Bauer et al. (2012) como “fatores externos”, podem estar presentes nos processos de desmonte das políticas públicas. É preciso, no entanto, levar em conta uma série de elementos situacionais (de contexto) e institucionais (BAUER et al., 2012), de forma a explicar os distintos alinhamentos capazes de legitimar e possibilitar o desmonte dos diferentes tipos de políticas.

No que diz respeito aos aspectos situacionais, os autores chamam atenção para a trajetória de estruturação dos distintos campos de políticas públicas, suas arquiteturas de poder e fontes de legitimação. A desestruturação de arranjos de políticas pode ser afetada, também, por constrangimentos políticos e institucionais mais abrangentes – situados para além da governabilidade dos atores – que se fazem sentir, de forma diferenciada, pelos agentes engajados nesses processos de *policy dismantling*, gerando constrangimentos ou potencializando sua atuação. As motivações destes atores, as estruturas de oportunidades políticas que orientam suas ações, as estratégias adotadas e os efeitos a serem alcançados demandam uma cuidadosa investigação nos vários contextos empíricos analisados.

Jordan et al (2013) destacam, ainda, que diante das pressões ligadas à austeridade, os gestores são levados a cortar ou remover políticas públicas, indagando por quê, quando, como e quais os efeitos produzidos por esse desmantelamento (*policy dismantling*). Emergem como dimensões importantes da análise do desmonte: a intensidade (graus de restrições das políticas públicas, envolvendo redução de orçamento e número de beneficiários), a densidade (número de instrumentos e de políticas públicas em uma área) e as estratégias utilizadas. Os autores chamam atenção para o fato de que diferentes tipos de políticas públicas apresentam custos políticos distintos de desmantelamento, podendo gerar maior ou menor resistências ou reações. Merecem destaque, nesse contexto, as diferentes narrativas que buscam naturalizar os processos de desmonte, condicionando suas formas de legibilidade. Transformações no sistema político com a ascensão de regimes autoritários podem influenciar as avaliações acerca dos custos, benefícios ou da inevitabilidade desse desmonte, obstaculizando caminhos alternativos.

Entende-se que a opção por uma avaliação do desmonte, com foco na intencionalidade dos gestores engajados nestes processos de mudança, precisa necessariamente ser complementada por análises mais abrangentes que permitam apreender os projetos de desmonte pelos grupos sociais afetados e por um conjunto mais amplo de atores que são atingidos, muitas vezes, de forma indireta ou difusa, por estas transformações. Ou ainda, precisa compreender adicionalmente como as políticas em análise, objeto desse questionamento ou desmonte, estavam associadas diretamente a determinadas rotas tecnológicas que informavam diferentes processos de inovação. E, a partir da sua interrupção ou mesmo desativação, tais circuitos de tecnologia, informação e inovação ficam comprometidos, gerando descontinuidades que podem comprometer não apenas os resultados a curto prazo, mas também estratégias de médio e longo prazo que estavam no horizonte original daqueles programas de Ciência & Tecnologia (STEGMAIER; KUHLMANN; VISSER, 2014).

Mudanças no regime político podem afetar as condições em que esse desmonte é legitimado ou pactuado entre os diferentes atores compreendendo, aqui, que as dinâmicas do *policy dismantling* não são necessariamente pactuadas ou referendadas no debate público, sendo resultado de decisões mais amplas de política econômica ou de planejamento estatal, que acabam por tornar o desmonte “inevitável”, ou envolver mudanças que afetam determinados instrumentos de gestão, inviabilizando a implementação de políticas específicas.

Nessa direção, autores como Bauer et al. (2012), Jordan et al. (2013) e Jordana (2014) propõem uma nova tipologia de análise para compreender esses efeitos de desmantelamento de programas governamentais, tendo especialmente como objeto as políticas europeias no contexto posterior à crise financeira de 2008. Como aponta Bauer et al. (2012, p.35, grifos nossos), o desmonte de políticas públicas pode ser definido como *“uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de políticas utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos cruciais da política e/ou ser alcançada através da manipulação das capacidades para implementação e acompanhamento da política”*.

Assim, o *trade-off* entre custos políticos a serem enfrentados com o desmantelamento e eventuais benefícios gerados com essas iniciativas, passa a ser objeto do cálculo estratégico dos *policy makers* responsáveis pela manutenção e/ou extinção dos programas em apreço, cujo entendimento posterior pelos analistas poderia ser enquadrado em uma ou mais das seguintes situações que caracterizam o processo de *policy dismantling*: (a) desmantelamento por default, marcado por uma ausência formal de tomada de decisão, baixa visibilidade e efetiva redução do nível de atividades e/ou serviços prestados pela política, buscando contornar os eventuais custos negativos gerados pela ação de desmonte, comprometendo de forma mais branda os gestores responsáveis pela decisão; (b) desmantelamento por mudança de área, consiste numa decisão formal, com baixa visibilidade, de deslocar a política pública da arena a qual ela estava associada de modo a reduzir sua intensidade e densidade, minimizando dessa forma os possíveis custos negativos aos gestores das instâncias onde o programa governamental estivera originalmente vinculado; (c) desmantelamento simbólico prevalece nas situações onde há benefícios potencialmente identificados com o desmonte da política, mas cuja efetiva desestruturação enfrenta fortes constrangimentos institucionais, impedindo uma tomada de decisão mais efetiva; (d) desmantelamento por convicção ou ativo, particularmente marcado pela ação explícita e determinada de gestores de políticas públicas (*policy makers*) engajados na redução, suspensão e/ou extinção dos instrumentos de programas governamentais, assumindo abertamente os custos ou benefícios dessa decisão, superando eventuais constrangimentos institucionais, estimulados por razões políticas, eleitorais, ou mesmo ideológicas (BAUER et al, 2012).

A abordagem do *“policy dismantling”* pode ser útil para melhor qualificar os processos de desestruturação de capacidades estatais associadas aos regimes de austeridade fiscal (em boa medida falaciosos como nos lembra BLYTH, 2017), não somente para uma compreensão mais abrangente dos motivos que levaram a essas decisões de desmonte (e seus efeitos na administração do Estado e junto ao público-alvo desses programas), mas também para uma reflexão mais acurada sobre os processos de resiliência burocrática e de possíveis reconstruções de capacidades estatais à luz desses “momentos críticos” que caracterizam determinadas trajetórias institucionais.

Uma análise específica de casos concretos, como aquele informado pela conjuntura brasileira após 2015, com especial ênfase para o período posterior à 2019,

pode trazer, ainda, elementos originais que permitam dialogar com essa literatura internacional (em especial aquela produzida na Alemanha e na Inglaterra), problematizando seus pressupostos ao flexibilizar os parâmetros com os quais os autores estrangeiros trabalham. Dito de outra maneira, é bem provável que situações muito concretas do universo das políticas agroalimentares, agrárias, agroambientais, territoriais e fundiárias brasileiras (SABOURIN et al., 2020b) ofereçam questões que permitam avançar nesse campo de análise de políticas públicas, sobretudo para entender as relações estabelecidas entre o nível federal e aqueles estaduais e/ou municipais das políticas, os conflitos interburocráticos e as disputas que se travam no interior da máquina pública e que informam as decisões de desmonte (ver, por exemplo, o caso específico da existência de dois ministérios para o meio rural brasileiro em boa parte do período histórico dos últimos 35 anos).

3

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR:

DINÂMICAS DE EXPANSÃO E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até aproximadamente o ano de 2016, havia dois processos importantes relacionados à expansão de políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar. O primeiro correspondeu ao reconhecimento, formalização e estímulo à participação social na construção, execução e acompanhamento das políticas públicas, inspirando iniciativas como os Orçamentos Participativos (OPs), executados em diferentes municípios brasileiros, e os conselhos de políticas públicas de âmbito nacional que surgiram nesse período. O segundo processo, por sua vez, resultado do anterior, referiu-se ao desenvolvimento, à diversificação e a uma maior heterogeneidade das políticas para a agricultura familiar, o que levou à constituição de um quadro complexo, preenchido por políticas agrícolas, agrárias, de desenvolvimento territorial rural, de segurança alimentar e nutricional, e mesmo aquelas de caráter ambiental.

Catia Grisa e Sérgio Schneider (2015) observam que o desenvolvimento dessas políticas no Brasil compreendeu três etapas distintas, identificadas pelos autores como “gerações de políticas públicas”.

A primeira delas foi pautada por ideias relacionadas às políticas agrícolas e agrárias e começou com a Constituição de 1988, estendendo-se, grosso modo, até os meados dos anos 1990. A partir desse período, deu-se início, pelo Estado brasileiro, ao reconhecimento oficial da agricultura familiar como uma categoria social que demanda a elaboração de políticas públicas diferenciadas. Na prática, isso significou a instituição de novos espaços de participação social e a formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995⁸. Daí em diante, esse processo adquiriu a característica de expansão e diversificação, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999; da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) dentro do MDA, em 2001; até a regulamentação da Lei da Agricultura Familiar, em 2006, que normatizou o marco conceitual da agricultura familiar que passou a orientar a formulação de outras políticas direcionadas a este grupo social (GRISA e SCHNEIDER, 2015)⁹.

A segunda geração de programas e ações de políticas públicas voltados à agricultura familiar corresponde à construção de um referencial mais social e assis-

8. O Pronaf foi criado, fundamentalmente, como um programa de crédito de custeio e investimento, capaz de oferecer condições diferenciadas de contratação de projetos e formas de pagamento, adaptadas à realidade da agricultura familiar. Foi estruturado com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, potencializando o aumento de sua capacidade produtiva, gerando empregos e melhorias de renda para este segmento. Ver: Decreto n.º 1.946, de 28 de junho de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm. Acessado em: 11/11/2021.

9. Ainda sob o impulso da redemocratização do país, vale destacar as demandas que se colocaram na pauta da reforma agrária (com a implantação de um expressivo número de assentamentos rurais) e do crédito rural, bem como a inclusão dos trabalhadores rurais na política de seguridade social (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

tencial para estes instrumentos, que emerge a partir do final da década de 1990 (1997-98). Nesse contexto, identifica-se uma certa continuidade entre as políticas sociais dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 2002, e Lula, entre 2003 e 2010. Mas é de fundamental importância destacar que essas diferentes gerações de políticas públicas se entrelaçam no tempo, e que um mesmo programa pode abarcar, simultaneamente, características um pouco distintas, incorporando, por exemplo, dimensões socioassistenciais e potencializando, ao mesmo tempo, a construção de novos mercados para a agricultura familiar, como no caso do PAA.

Podemos destacar, nessa vertente socioassistencial, a substituição do Programa Comunidade Solidária (focalizado em segmentos específicos da população rural e urbana), criado em 1995, pelo ousado Programa Fome Zero, já no ano de 2003. Promoveu-se, também, reforço à implantação da linha de financiamento Pronaf infraestrutura, à extensão dos programas de transferência de renda para as populações rurais – com a criação do Programa Bolsa Família, e a criação de novos instrumentos, como o Programa Um Milhão de Cisternas, o Programa de Habitação Rural (PNHR)¹⁰, entre outras ações, desenvolvidas em 2003. Em 2004, foi extinto, por sua vez, o Pronaf Infraestrutura, dando lugar ao Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), orientado por um enfoque territorial, sendo que esta política foi complementada, em 2008, pelo Programa Territórios da Cidadania. Registra-se, ainda, em governos subsequentes, a retomada das ações de assistência social no meio rural pelo Plano Brasil Sem Miséria, o incremento do Programa Bolsa Família, a criação do Brasil Carinhoso, do Programa Bolsa Verde e a disponibilização de crédito de fomento a fundo perdido para aquisição de equipamentos, assistência técnica diferenciada e doação de sementes e tecnologias pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa (GRISA e SCHNEIDER, 2015)¹¹. Ainda nesse período inicial, o Governo Lula notoriamente ampliou e promoveu a capilarização das instituições participativas. Estima-se que em 2006 havia no país cerca de 85 Conselhos Nacionais com participação de organizações da sociedade civil e ao redor de 351 conselhos estaduais, dos quais, 268 estavam em funcionamento. Somam-se a isso, aproximadamente, 80 mil conselhos municipais, envolvendo cerca de 800 mil conselheiros (ZIMMERMANN, 2019). Embora já ocorressem desde a década de 1930, as Conferências Nacionais tornam-se marca registrada do Governo Lula e do Governo Dilma, totalizando 128 conferências, das quais 87 (67%) foram realizadas entre 2003 e 2012 (AVRITZER e SOUZA, 2013).

Finalmente, a terceira geração de políticas teve como objeto a construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, ganhando impulso a partir dos anos 2000. A partir desse período, registram-se mudanças importantes nas ideias que orientaram a construção de políticas para a agricultura familiar, e que implicaram na ampliação do escopo desse segmento e no reconhecimento de sua diversidade, principalmente em função da intensificação do debate em torno da segurança alimentar e nutricional e dos processos de mo-

10. Em 2009, o PNHR foi integrado ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

11. Cabe observar que, nesse período, a extinção de programas e políticas para esse setor não deve ser associada às estratégias de desmonte. Por exemplo, em 2003, a extinção do Pronaf Infraestrutura foi parte de uma estratégia voltada para a expansão dessa política e não de um desmonte propriamente dito, já que a sua supressão deu origem ao Pronat.

bilização social protagonizados por seus diferentes atores (GRISA e SCHNEIDER, 2015). Como parte dessas dinâmicas, diversas instituições participativas de caráter consultivo foram retomadas e adensadas, passando a influenciar, direta ou indiretamente, os sistemas de políticas públicas relacionados à agricultura e ao espaço rural brasileiro. Destacam-se, nesse cenário, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Code-ter), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPTC) e o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI). Com interesses distintos, viu-se também a retomada do Conselho Nacional do Agronegócio (Consagro) de suas câmaras setoriais e temáticas vinculadas ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Grisa e Schneider (2015) destacam ainda: a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), em 2003; do já mencionado PAA e sua conseqüente expansão (apesar da extinção do Mesa); a implantação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), em 2004; as compras da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), reformulado através da Lei n.º 11.947, de 2009; a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM Bio); e, finalmente, a ampliação de mercados institucionais dinamizados através do PAA, em 2012, com a criação da modalidade de compra institucional (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

4 DAS TENSÕES E CONFLITOS ÀS RUPTURAS INSTITUCIONAIS PÓS-IMPEACHMENT

Esse processo de expansão não se fez sem constrangimentos, contestações, tensões e conflitos. Desse modo, cabe retomar alguns pontos.

Em primeiro lugar, apesar dos inúmeros avanços proporcionados pelos espaços de participação, havia também uma percepção por parte de diferentes analistas e atores sociais relativa à insuficiência das instituições participativas, compreendendo que as tensões e as contradições existentes no âmbito do governo e em sua relação com a sociedade civil, limitavam a eficácia desses dispositivos. Chamava-se atenção, em especial, para a debilidade muitas vezes constatada no que diz respeito aos seus mecanismos de transparência (DAGNINO e TEIXEIRA, 2014). Tensões iniciadas ainda nos governos Lula, e acirradas no primeiro governo Dilma, foram intensificadas com a revogação, em 2019, da proposta de criação de uma Política Nacional de Participação Social (PNPS) e de um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Aprofundava-se, com isso, o processo de cisão no seio das coalizões políticas que davam sustentação, pelo menos até aquele momento, às ações de governo e ao instituto da participação social nos debates acerca das políticas públicas (AVRITZER, 2016)¹².

Em segundo lugar, registram-se ataques a outras políticas que também interessavam à agricultura familiar. Para ilustrar esse ponto, podemos recorrer rapidamente ao estudo de Alfredo Wagner Berno de Almeida (2010). Ao descrever as estratégias acionadas por interesses relacionados ao agronegócio, Almeida (2010) nos mostra como se deu a construção de discursos, coalizões de interesses e práticas visando alterar mecanismos jurídicos e marcos legais que, de um modo ou de outro, foram criados durante o período de expansão das políticas para a agricultura familiar e em meio à luta pelo reconhecimento de direitos territoriais de povos indígenas, comunidades tradicionais, quilombolas e pela preservação/conservação do meio ambiente.

De maneira resumida, pode-se afirmar que as agroestratégias, além de contar com o apoio de determinados aparatos oficiais, influenciando medidas provisórias, portarias e ordens de serviço, operam simul-

12. O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, promulgado ainda no governo Dilma, tinha como proposta a implantação de uma Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Esse regulamento foi revogado pelo artigo 10, do Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019, responsável por extinguir e estabelecer novas diretrizes, regras e limites aos colegiados da administração pública, no governo de Jair Bolsonaro.

taneamente na esfera do Legislativo, através de anteprojeto de leis (APLs) e propostas de emenda constitucional (PECs), e na do Judiciário, principalmente através de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIns) (ALMEIDA, 2010, p. 118).

Nesse contexto, ganhavam força propostas como a de revisão do Código Florestal, implicando em uma redução das áreas destinadas à Proteção Permanente e Reserva Legal nos imóveis rurais, bem como na concessão de anistias e liberação de crédito para proprietários rurais que haviam praticado o desmatamento. Somava-se a isso o estímulo à entrada de grupos empresariais em terras indígenas (através de grandes projetos de energia, infraestrutura, logística e mineração) e iniciativas voltadas à revisão dos direitos territoriais de quilombolas e comunidades tradicionais. Multiplicavam-se nesse novo cenário discursos, práticas e articulações de interesses em torno da alteração de marcos regulatórios e instrumentos de política pública consolidados desde a Constituição de 1988. Estas pressões iriam confluir, posteriormente, em um forte movimento em torno da contenção de gastos sociais, considerados elevados, e do desmonte de políticas públicas de proteção social, ambiental e de fortalecimento da agricultura familiar¹³.

Esse “movimento” se fortaleceu nos anos 2000, quando os discursos associados às agroestratégias ganharam força no espaço legislativo sob a forma de frentes parlamentares conservadoras, já bastante organizadas em torno da defesa de uma única agricultura para o Brasil, leia-se aquela representada pelo agronegócio. Essas ações adquiriram impulso em 2015, quando a “nova” política econômica anunciada para o país assumiu um caráter marcadamente neoliberal, como ficou claro pela imposição de restrições orçamentárias a partir daquele momento. Ao mesmo tempo, a eleição de Dilma Rousseff para seu segundo mandato foi pública e fortemente contestada, tornando-se objeto de diferentes tipos de pressões por parte de distintos atores, visando fomentar rupturas institucionais já no início desse governo.

Em terceiro lugar, outra questão que deve ser levada em conta quando buscamos compreender o início do processo de desmonte das políticas para a agricultura familiar no Brasil, refere-se ao importante papel desempenhado pela política macroeconômica de austeridade fiscal, seja por seu efeito de restrição orçamentária, que interfere na continuidade das políticas, seja por seu papel de justificativa, que autoriza o governo a cortar, reduzir ou mesmo extinguir políticas. Nesse sentido, como observou Perry Anderson (2020),

Antes mesmo de seu segundo mandato começar formalmente, Dilma mudou de rumo. De uma hora para outra, passou a dizer que era preciso instituir uma pitada de austeridade. O arquiteto da tal “nova matriz econômica” foi demitido, e o diretor de gestão de ativos do se-

¹³. Vale lembrar, por exemplo, as repercussões da Operação Agrofantasma, que se constituiu em um ataque direto ao PAA. Essa operação acabou por retirar do desconhecimento o então juiz Sérgio Moro e lançou-o no cenário político brasileiro, servindo como uma proto-experiência de como tempos depois funcionaria o lavajatismo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Z5oTnIV7uL4>. Acesso em: 14 nov. 2021.

gundo maior banco privado do Brasil, formado em Chicago, assumiu o Ministério da Fazenda com a missão de frear a inflação e restaurar a confiança. Agora era imperativo cortar os gastos sociais, reduzir o crédito dos bancos públicos, leiloar propriedades do Estado e aumentar impostos para trazer o orçamento de volta ao superávit primário. O Banco Central logo aumentou sua taxa de juros para 14,25%. Com uma economia já estagnada, o efeito desse pacote pró-cíclico foi mergulhar o país numa recessão generalizada – houve queda nos investimentos, cortes salariais e a taxa de desemprego mais que dobrou. Com a concentração do PIB, as receitas fiscais diminuíram, piorando ainda mais o quadro de déficit e a dívida pública (ANDERSON, 2020, p. 93).

Finalmente, o “movimento” em torno das mudanças nas políticas de proteção social, ambiental e para a agricultura familiar identificou uma brecha importante para sua expansão no processo do *impeachment* de 2016¹⁴, na ascensão do governo interino de Michel Temer e, finalmente, na deposição da presidenta. O desmonte, que apenas se esboçava nos discursos inflamados e práticas pró-agronegócio, ganhou corpo a partir de então.

O conjunto de restrições orçamentárias foi se adensando ao longo de 2016. Como resultado disso, os debates em torno da PEC 55, Proposta de Emenda Complementar que resultou no estabelecimento de um “teto” de gastos, ganharam fôlego. No final daquele ano, como muito bem observaram Esther Dweck, Fernando Gaiger Silveira e Pedro Rossi (2018), a austeridade fiscal havia sido constitucionalizada por meio da Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, consolidando, assim, um quadro restritivo permanente para a continuidade das políticas públicas, de um modo geral, e para a agricultura familiar em particular. Uma consequência imediata disso foi que, após o *impeachment*, verificou-se uma redução de recursos que já haviam sido direcionados ao financiamento das políticas para o setor familiar, impactando a execução de muitos programas governamentais desde 2016. Esses retrocessos se intensificaram a partir de 2017, aprofundando-se em 2018 (MATTOS, 2018). É nesse contexto que eventos mais diretamente associados ao desmonte, como a extinção do MDA, ganham sentido.

Criado em 1999, esse ministério foi extinto em 2016, quando suas competências foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) por meio de medida provisória assinada pelo então presidente Michel Temer¹⁵. Em seguida, no dia 27 de maio de 2016, essas mesmas competências, então atribuídas ao MDS, foram centralizadas na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) da Casa Civil¹⁶. Logo após, funcionários e equipes

14. Como salienta Leonardo Avritzer (2019), “(...) desde o início da nova experiência democrática, três elementos contrademocráticos estavam presentes, ainda que atuassem de modo bastante discreto: o *impeachment*, a Justiça Eleitoral e a possibilidade de intervenção dos militares nas questões de ordem interna” (AVRITZER, 2019, p. 41).

15. Após ser dado início ao processo do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer (MDB) assumiu interinamente a presidência. Logo em seguida, em um de seus primeiros atos de governo, extinguiu o MDA por meio da Medida Provisória n.º 726, de 12 de maio de 2016.

16. Decreto n.º 8.780, de 27 de maio de 2016. Logo em seguida, por meio do Decreto n.º 8.786, de 14 de junho de 2016, a SEAD, a Secretaria de Reordenamento Agrário, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) tornaram-se subordinados ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

que há bastante tempo estavam envolvidos com a formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar foram exonerados. Somam-se a isso: o cancelamento das transferências de recursos para determinados programas como, por exemplo, o PAA; a revogação de chamadas públicas para contratação de serviços relacionados à implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), a partir daquele ano; o cancelamento da aquisição de equipamentos e infraestruturas via Programa Territórios da Cidadania (PTC); a redução drástica do orçamento destinado à regularização de terras quilombolas; a emissão da portaria de cancelamento de contratos do MCMV rural¹⁷.

Esses eventos desdobraram-se, no mínimo, em três linhas de desmonte:

- **O desmonte das capacidades estatais do MDA:** como demonstraram Jenifer Cristine Medeiros e Catia Grisa (2019), a redução da estrutura do MDA, os cortes de suas capacidades burocrática, democrática e de coordenação política por Michel Temer, significaram o desmonte de suas capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas.
- **A fragilização das arenas públicas de participação da sociedade civil:** entre outras consequências imediatas, é possível observar que as arenas públicas destinadas ao debate, formulação e implementação de políticas para a agricultura familiar ficaram sem direção quanto ao destino das políticas com as quais lidavam. Além disso, verifica-se, progressivamente, a redução do reconhecimento político dos debates que até então eram promovidos no Condraf e nos Codeters sob coordenação do MDA, bem como a fragilização dessas instituições.
- **A redução do número de instrumentos,** sua intensidade e densidade: diante disso, foi dado início a um processo acelerado de redução do número de instrumentos de política pública voltados à agricultura familiar, sua intensidade (duramente afetada pelos cortes no orçamento) e densidade (capacidade de articulação e produção de sinergias), com retrocessos importantes no que diz respeito à implementação das políticas agrícolas, sociais e de desenvolvimento territorial direcionadas à agricultura familiar.

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

17. Com relação ao desmonte das políticas destinadas ao reconhecimento e regularização fundiária de terras tradicionalmente ocupadas por remanescentes de quilombos destaca-se, além dos impactos diretos da reforma ministerial levada a cabo pelo governo interino de Michel Temer, a partir de 2016, os cortes no orçamento do INCRA, órgão responsável por esses processos de titulação. Vale lembrar, ainda, a manutenção da nomeação de Sérgio Camargo para a presidência da Fundação Palmares no governo Bolsonaro, em meio a uma série de tensões com as organizações da sociedade civil. Como nos lembra Avritzer (2021), a visão regressiva e antipolítica do governo de Bolsonaro implica em uma lógica de destruição de políticos e de políticas públicas. Essa segunda característica tem se traduzido na nomeação de pessoas com a capacidade de tensionar e de desfazer políticas na área para a qual foram indicadas. "Seus ministros foram nomeados pela capacidade de tensionar com a respectiva área de políticas públicas, ou de desfazer políticas bem estabelecidas, ou de criar tensões com burocracias e membros de comunidades de políticas públicas nessas áreas" (AVRITZER, 2021, p. 14).

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

Nesta parte do trabalho, procuramos explorar duas dimensões que nos parecem fundamentais neste processo de fragilização/desmantelamento e reconstrução das políticas públicas para a agricultura familiar. A primeira delas diz respeito à extinção das institucionalidades participativas, entendidas, aqui, como um componente central das estruturas de governança associadas à formulação, implantação e articulação destes instrumentos de políticas públicas. Apresentamos, também, ainda que brevemente, as inflexões ocorridas nos governos Temer e Bolsonaro na concepção de agricultura familiar que serviu de base para a construção dessas políticas.

I | A EXTINÇÃO DAS INSTITUCIONALIDADES PARTICIPATIVAS

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

A partir de 2016, ainda no desenrolar do *impeachment*, registra-se a promulgação de novos decretos presidenciais que acabaram por dar outra direção a essas institucionalidades participativas. Por exemplo, o Decreto n.º 4854, de 8 de outubro de 2003, que instituiu o Condraf, foi revogado pelo Decreto n. 8.735, de 3 de maio de 2016. Este, por sua vez, foi também revogado pelo Decreto n.º. 9.186, de 1º de novembro de 2017. Até então, essas duas medidas implicaram apenas na reorganização de atribuições já previstas para o Condraf, de modo a mantê-lo sob controle, mas sem muita direção.

Na verdade, Temer tinha interesse em obter apoio das representações sociais do campo, onde era pouco influente (MATTEI, 2017, 2018). Havia se passado apenas dois dias após o *impeachment*, quando o presidente interino se reuniu no Palácio do Planalto em uma audiência com a Frente Nacional de Lutas no Campo e na Cidade (FNL), com o objetivo de discutir, de forma surpreendente, a recriação do recentemente extinto MDA. As matérias jornalísticas sobre essa reunião deram destaque a três pessoas importantes integrantes desse grupo de pressão: Carlos Lopes, dirigente da FNL e presidente da Confederação Nacional dos Agricultores Familiares (Co-

nafer); José Rainha, dissidente do MST; e o deputado Paulo Pereira da Silva (SD-SP), o “Paulinho da Força”, na condição de “intermediário” do encontro. Nesse contexto, a recriação do MDA foi, evidentemente, uma demanda apresentada pela FNL e, no final das contas, limitou-se a mais uma promessa. Em sua defesa, o presidente interino advogou o imperativo de “equilibrar as contas”, a necessidade de organizar a administração pública e a dependência da conclusão do *impeachment* como condição para, em um segundo momento, retornar a essa pauta¹⁸. Do “momento Temer”, entramos no “período bolsonarista”, em que o ataque às instituições participativas se coloca como meta de governo. Foi a partir desse período que o desmonte das instituições de participação social, seja pela extinção, seja pela desvalorização destes espaços, tornou-se mais evidente.

Com a publicação da Medida Provisória 870 de 01 de janeiro de 2019, destinada à reorganização das estruturas do governo federal, Bolsonaro extinguiu o Consea. Apesar das inúmeras mobilizações sociais ocorridas naquele ano em defesa desse conselho, o presidente manteve a extinção, não voltando atrás, como costumeiramente passou a fazer, sobretudo em função das manifestações de reprovação de seus atos por agentes ligados à sua base de sustentação política. Segundo Recine et al (2020), a extinção do Consea, somada aos demais desmontes nas políticas sociais, tem afetado diretamente as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país, contribuindo para o agravamento da insegurança alimentar.

A extinção também foi o destino do Condraf e, por tabela, dos Codeters. Na verdade, foi o destino dos demais conselhos, comitês e colegiados. Este processo foi oficializado, em definitivo, pelo Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019 e, em seguida, reafirmado através do Decreto n. 9.784, de 7 de maio de 2019¹⁹. Na ocasião, estimou-se a extinção de 700 colegiados – de acordo com levantamento da Procuradoria-Geral da República (PGR). São exemplos desse processo a extinção do Comitê Gestor da Internet no Brasil e o Conselho Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; permaneceram apenas os conselhos criados por lei específica, como, por exemplo, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (PONTES, 2019). Vale destacar ainda que, em estudo recentemente divulgado pelo Núcleo de Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), cerca de 75% dos Comitês e Conselhos Nacionais, que reuniram representantes da sociedade para discutir políticas públicas, foram esvaziados durante o Governo Bolsonaro (JORNAL NACIONAL, 2021). Nota-se que o Supremo Tribunal Federal suspendeu parcialmente os decretos mencionados, e trâmites para reestabelecer alguns órgãos colegiados, entre eles o Condraf, vêm ocorrendo muito

18. A esse respeito, a reportagem do GI é bem mais interessante, ao parafrasear a fala de Paulo Pereira. Segundo ele, o presidente em exercício havia dito na reunião com os líderes do movimento rural que só iria discutir uma eventual “reformulação”, se o Senado afastasse definitivamente Dilma do comando do Palácio do Planalto (MATOSO, 2016). Disponível no: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/apos-transferir-reforma-agraria-para-casa-civil-temer-recebe-jose-rainha.html>. Acesso em: 15 jul. 2020.

19. Para os objetivos desse texto, vale mencionar as seguintes institucionalidades revogadas por este instrumento: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; o Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social; o Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos; a Câmara Técnica do Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos; a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica; a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; o Comitê de Gestão Integrada das Ações de Atenção à Saúde e de Segurança Alimentar para a População Indígena; o Comitê de Acompanhamento do Programa Minha Casa Minha Vida; o Grupo Interministerial de Acompanhamento do Plano Brasil sem Miséria; o Grupo Executivo do Plano Brasil Sem Miséria; o Comitê Gestor Nacional do Plano Brasil Sem Miséria; o Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária na Amazônia Legal; o Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento do Programa Territórios da Cidadania; o Comitê Gestor Nacional do Programa Territórios da Cidadania; o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, entre outros.

lentamente, (Decreto nº 9.812, de maio de 2019). Ainda em relação a esse tema, cabe destacar duas observações.

Em primeiro lugar, a extinção de conselhos federais não afetou necessariamente os conselhos estaduais e municipais a eles vinculados. Muitos estados e municípios mantiveram seus conselhos locais, ainda que de forma muito desigual e não efetivamente articulados. O que explica, em parte, a continuidade dessas institucionalidades é a necessidade de aprovação e controle social por parte dos conselhos locais (estaduais e municipais) para a liberação de recursos relacionados à execução de políticas federais voltadas à agricultura familiar, como o PAA e o PNAE.

Em segundo lugar, se é possível observar um evidente desmonte das instituições participativas que refletiam o reconhecimento das vozes dos movimentos e organizações sociais ligados à agricultura familiar na construção e implementação das políticas públicas, é visível, também, a legitimação e o reconhecimento das instituições participativas ligadas ao agronegócio. Um exemplo disso é a publicação da Portaria nº 1.353, em agosto de 2018, que aprovou o regimento do Conselho do Agronegócio (Consagro) e reafirmou o papel consultivo das câmaras setoriais e temáticas para as políticas deste setor. No ano seguinte, com a Portaria nº 253, em novembro de 2019, o MAPA aprovou o regimento do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), que passou a discutir propostas a serem incorporadas ao Plano Safra 2020/2021. Estes espaços são integrados, em sua maioria, por organizações sociais compostas por elites agrárias e agrícolas, sendo que a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) é, praticamente, a única organização da sociedade civil com assento no CNPA²⁰ que defende a agricultura familiar, tendo como referência as propostas que haviam sido elaboradas nos espaços de participação social existentes no período anterior, hoje extintos ou que não estão mais em funcionamento.

II | MUDANÇAS NA CONCEPÇÃO DA CATEGORIA DA AGRICULTURA FAMILIAR

O desmonte nem sempre leva ao fim de uma política pública, mas, como vimos anteriormente, ele implica em corte, redução e/ou extinção dos programas governamentais existentes. Aqui, exploramos a ideia de que há um desmonte em curso no que diz respeito à concepção normativa de agricultura familiar orientadora das políticas públicas. Essa reformulação conceitual tem o potencial de (re) direcionar um conjunto mais amplo de instrumentos, ao estabelecer critérios diferentes daqueles que foram previstos na Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, a Lei da Agricultura Familiar. Para tanto, destacamos dois instrumentos fundamentais na estruturação desse conjunto de políticas.

O primeiro deles diz respeito àquele que talvez tenha sido o primeiro instrumento que buscou enquadrar a agricultura familiar como um objeto de interven-

20. Sobre a composição do CNPA, ver: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-aprova-regimento-do-conselho-de-politica-agricola>. Acesso em: 21 nov. 2021.

ção pública (sobretudo na sua dimensão agrícola) e que foi criado em 1995, com a instituição do Pronaf. A Resolução n.º 2.191 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 24 de agosto de 1995, instituiu a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional da Agricultura Familiar (DAP), a ser emitida por associações, cooperativas e entidades de representação de trabalhadores rurais. Dessa maneira, a DAP passou a garantir a essa categoria o acesso a programas de crédito e outros instrumentos de políticas públicas.

O segundo instrumento corresponde à política oficial de reconhecimento da agricultura familiar como categoria social, através Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. Essa lei, ao incluir silvicultores, aqüicultores, extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas e comunidades remanescentes de quilombos como parte integrante da categoria “agricultura familiar”, acabou por ampliar seu alcance, reconhecendo-a como uma referência capaz de abarcar múltiplas identidades. Em decorrência disso, a formulação de políticas públicas para esse segmento também se tornou diversificada e heterogênea.

A partir de 2016, houve alterações sutis no que se refere a esses dois instrumentos. O Decreto n.º 9.064, de 31 de maio de 2017, por exemplo, passou a operar com as seguintes categorias: Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), empreendimentos familiares rurais (já previsto), formas associativas de organização da agricultura familiar e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), todos voltados, em tese, para a regulamentação da Lei de Agricultura Familiar. No final das contas, o decreto em questão instituiu a obrigatoriedade do CAF para o acesso ao crédito rural, prevendo assim a extinção da DAP como forma de cadastro, a partir do momento em que o CAF for implementado. A Portaria n.º 523, publicada no dia 24 de agosto de 2018, é complementar à primeira, direcionando-se, sobretudo, ao disciplinamento da DAP (instrumento ainda vigente). Buscou instituir um maior controle da emissão dessa declaração, o que significou o seguinte: reduzir sua validade de 3 (três) para 1 (um) ano, considerando as DAPs emitidas a partir de 27 de agosto de 2018; centralizar sua emissão, prevendo, entretanto, o cadastro das prefeituras municipais para que elas também possam atuar na operacionalização do CAF. O Decreto n.º 10.688, de 26 de abril de 2021, por sua vez, reafirma o processo de implantação do Cadastro da Agricultura Familiar (CAF). Reforça, desse modo, os instrumentos que já haviam sido previstos pelo regulamento publicado em 2017, fornecendo uma definição operativa dos conceitos normativos de UFPA, empreendimento familiar rural e formas associativas de organização da agricultura familiar.

Talvez a principal mudança trazida com esses decretos e portarias seja a que passe mais desapercibida. A questão é que todo este processo de maior disciplinamento quanto à identificação e reconhecimento da agricultura familiar por meio do CAF constitui-se na primeira experiência levada a cabo em uma estrutura administrativa (a Secretaria da Agricultura Familiar e Cooperativismo) que, por si só, já é resultado do desmonte do MDA e, por isso, já expressa uma nova interpretação das políticas direcionadas à agricultura familiar sob as diretrizes do MAPA.

Desse modo, o conceito normativo de agricultura familiar anteriormente previsto na Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, foi reduzido à sua dimensão téc-

nico-administrativa. A UFPA aparece dissociada da formulação de uma Política Nacional para a Agricultura Familiar, como prevê a referida lei.

Levando em conta tudo isso, é possível identificar duas questões entrelaçadas. Destaca-se, em primeiro lugar, o fato de que as alterações até aqui destacadas são representativas de um estreitamento dos objetivos que orientam as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, que passam a ter como foco principal um maior disciplinamento no acesso ao crédito pelas Unidades Familiares de Produção Familiar, por meio do cadastro eletrônico do CAF. Verifica-se, além disso, um esvaziamento do conceito de agricultura familiar e de seus dispositivos de normatização, a medida em que a reformulação acima mencionada implica em uma separação entre os critérios que norteiam o enquadramento dos produtores como agricultores familiares e a implantação de uma Política Nacional para a Agricultura Familiar. Observa-se, com isso, um redirecionamento da política anteriormente existente, na medida em que, diante do atual contexto do desmonte das capacidades estatais associadas ao extinto MDA, o conceito de agricultura familiar, que foi esvaziado, será preenchido em consonância com os princípios e diretrizes que orientam as ações do MAPA.

6 O DESMONTE DAS POLÍTICAS:

O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído pelo Art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, com o objetivo de apoiar a comercialização dos produtos da agricultura familiar e combater a insegurança alimentar. O programa permitia a aquisição de alimentos diretamente de agricultores familiares para distribuição a programas sociais e pessoas atendidas pelas políticas de alimentação e nutrição. Além de distribuir produtos alimentícios para pessoas em situação de insegurança alimentar, este instrumento de ação governamental contribuía, também, para a formação de estoques estratégicos e a implementação de ações de combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN).

A compra de alimentos pelo PAA ocorria mediante a dispensa de licitação e os preços praticados não deviam ultrapassar os preços de mercado, sendo que para produtos orgânicos ou agroecológicos era admitido um acréscimo de até 30%. O programa era operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e pelos governos estaduais e municipais, contando com recursos do Ministério da Cidadania e Ministério da Agricultura (anteriormente, respectivamente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS e MDA). Em 2012, foi instituída também, nos normativos do PAA, a modalidade denominada Compra Institucional, que permitia que estados, municípios e órgãos federais comprassem alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas.

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

Entre 2006 e 2012 ocorreu a fase de expansão e fortalecimento do programa. Novas modalidades foram estabelecidas, o número de agricultores familiares e entidades socioassistenciais foi ampliado e mais recursos foram aplicados no programa (cf. Tabela 1). Em 2012, o PAA atingiu o seu maior orçamento (cerca 840 milhões de reais) e público beneficiário (185.979 agricultores familiares).

A partir de 2013, no entanto, uma nova fase foi estabelecida, caracterizada pela redução da intensidade e densidade do programa, em um cenário de queda internacional do preço das *commodities*, desaquecimento da economia nacional e

emergência de contestações políticas, o que levou ao surgimento e ampliação de coalizões críticas aos paradigmas de políticas públicas que orientavam, naquele momento, as ações governamentais.

O primeiro evento que inaugurou essa fase de redução da intensidade e densidade do programa foi a Operação Agrofantasma, desencadeada pela Polícia Federal em setembro de 2013. Sob a alegação de que estavam ocorrendo desvios de recursos públicos por parte de associações e cooperativas de agricultores familiares, diversas pessoas foram presas, incluindo 13 agricultores e funcionários da CONAB, a pedido do então juiz Sérgio Moro, em Curitiba. Em 2016, os réus foram absolvidos, já que não foi encontrada nenhuma prova de fraude no programa²¹.

Esse evento pode ser analisado como um desmantelamento discursivo e simbólico, em um contexto em que se questionava diferentes ações que não estariam em conformidade com as regras estabelecidas pelo programa. Ademais, percebe-se também um desmantelamento da capacidade relacional (das redes e das articulações socio-estatais envolvidas na sua execução) e da capacidade burocrática (tensões e receios dos gestores em operar o programa). Diante desse evento, houve uma tentativa de fortalecimento do PAA via Termo de Adesão, de forma a reforçar as relações federativas - operando o programa em articulação com governos estaduais e municipais - na expectativa de reforçar a capacidade de controle do governo federal sobre a implementação desse instrumento. Todavia, as limitações vivenciadas nos municípios em termos de capacidades estatais - devido à sobrecarga de tarefas e responsabilidades, insuficiência e rotatividade dos gestores, dificuldades operativas do sistema utilizado para a execução do PAA²² e à ausência de repasses financeiros do governo federal para operar o programa - acabaram frustrando tal tentativa. Ainda que não tenha sido um desmantelamento intencional, essas mudanças de prioridade por parte do Executivo contribuíram para a diminuição da intensidade do programa. Verifica-se, também, um adensamento das exigências do PAA para aquisição de alimentos agroindustrializados de origem animal, o fim do pagamento da modalidade de Formação de Estoques mediante a entrega de produtos, mudanças nas regras de credenciamento das entidades socioassistenciais beneficiárias e diminuição nos limites máximos de comercialização por cooperativa. Todos esses elementos contribuíram para reduzir a intensidade do programa, manifestada sobretudo na redução dos recursos aplicados, número de agricultores familiares fornecedores e entidades socioassistenciais assistidas (cf. Tabela 1).

A partir de 2016, com as rupturas político e institucionais em curso, embora a insegurança alimentar tenha aumentado no país, houve um agravamento da redução dos recursos destinados ao programa, o que podemos caracterizar como um desmantelamento por inefetividade (cf. Tabela 1). Os gestores públicos preferiram não assumir os custos políticos de extinguir um programa reconhecido internacionalmente, mas foram reduzindo sua intensidade. Em 2019, o PAA executou o menor orçamento desde 2004 (praticamente desde seu início, em 2003). Em 2020, a Lei Or-

21. Sobre o tema, ver: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/590823-a-historia-dos-13-agricultores-presos-por-moro-e-depois-absolvidos>. Acesso em: 14 nov. 2021.

22. SJSPPAA é o nome do sistema utilizado na modalidade Compra com Doação Simultânea via Termo de Adesão.

çamentária inicialmente havia estabelecido 150 milhões de reais para o programa, contudo o orçamento extraordinário da Covid permitiu suplementação orçamentária de R\$ 500 milhões. Ainda que pudesse sinalizar uma retomada do programa em um contexto de agravamento da insegurança alimentar, a Lei Orçamentária de 2021 voltou a reduzir esses valores, estabelecendo um orçamento de R\$ 371 milhões.

TABELA 1

**RECURSOS INVESTIDOS EM REAIS (R\$ EM VALORES CORRENTES),
NÚMERO DE AGRICULTORES FAMILIARES BENEFICIÁRIOS, NÚMERO
DE ORGANIZAÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS BENEFICIADAS E QUANTIDADE
ALIMENTOS ADQUIRIDOS (EM TON.) PELO PAA DE 2003 A 2019.**

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

Fonte: Elaboração dos autores a partir de PAADATA, Brasil, MDS (2010) e Conab (vários anos).

* Dados não disponíveis.

** Informação incompleta.

Além de diminuir os recursos, outra mudança institucional importante ocorreu no programa a partir de 2016, o que colaborou para o seu processo de desmantelamento: a inclusão de emendas parlamentares²³ ao orçamento do PAA, movimento que não existia nas gestões anteriores. Para tanto, foram produzidas cartilhas para orientar os parlamentares na indicação das emendas parlamentares, tanto individuais como de bancada. Quando se amplia o orçamento via emendas, perde-se autonomia no estabelecimento de critérios técnicos e sociais para a execução dos recursos e na definição de territórios prioritários. Além disso, como é um programa de custeio, de fácil execução e que atende tanto à agricultura familiar como às entidades socioassistenciais, muitos deputados têm procurado mobilizar recursos de emendas como uma maneira de manter a sua base eleitoral.

Na gestão Temer, esse movimento de indicação de emendas ao orçamento do programa foi pontual, responsável por cerca de 10% do seu orçamento, já que os parlamentares estavam começando a conhecer esse instrumento. Com o advento do governo Bolsonaro, os estímulos à indicação de emendas parlamentares aumentaram consideravelmente: em 2021, havia mais recursos proveniente de emendas do que de orçamento ordinário. Enquanto este último definiu cerca de 150 milhões de reais, as emendas parlamentares – e aqui particularmente aquelas provenientes do relator-geral²⁴ – somaram R\$ 250 milhões. Nestas, além do relator-geral indicar os municípios e estados beneficiários, há maiores dificuldades para o controle do cumprimento das regras do programa. Já no caso das emendas impositivas, a União é obrigada a executar os recursos conforme o que foi estabelecido como requisito pelo deputado que a indicou e os procedimentos são padronizados e centralizados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), com ampla transparência das fases da alocação dos recursos. Vale frisar que a mudança estrutural do PAA foi sendo feita ao longo dos anos, de forma a tornar a execução da política pública dependente do Poder Legislativo, devido ao seu baixo orçamento ordinário, dependência essa que é instável, sujeita à desistência da indicação de emendas por parlamentares e/ou ao bloqueio dos recursos pelo Ministério da Economia.

Em 2020, em um contexto de pandemia e suplementação dos recursos, o governo federal priorizou a execução em municípios (em detrimento dos governos estaduais) que estavam no mapa de insegurança alimentar (conforme lista veiculada em portaria do Diário Oficial da União) ou que comprovassem situação de insegurança alimentar e pobreza. Além das dificuldades em termos de capacidades estatais já mencionada, é notável a relação entre priorização dos municípios, como executor da política pública, e interesses políticos.

Todas essas mudanças no orçamento (e intensidade do programa) também repercutiram no enfraquecimento das relações socioestatais que permeavam o

23. Existem quatro tipos de emendas feitas ao Orçamento Geral da União, ou Lei Orçamentária Anual (LOA). A emenda individual é de autoria de cada senador ou deputado; a emenda de bancada, por sua vez, é de autoria das bancadas estaduais ou regionais. Além disso, temos as emendas apresentadas por comissões técnicas da Câmara e do Senado e por fim, as emendas da relatoria, seja a do relator-geral responsável pelo parecer final sobre o Orçamento, sejam os relatores setoriais, responsáveis por parecer de áreas temáticas do orçamento. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 07 nov. 2021.

24. As emendas de relator-geral são um dispositivo relativamente novo, tendo sido criado com a Lei 13.957/2019 e identificada como RP-9. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), em 2020, a dotação das emendas RP-9 atingiu a cifra de R\$ 21,9 bilhões, dos quais foram empenhados cerca de 98%. Diante da destinação de volume expressivo para utilização em despesas correntes e a não uniformidade nos procedimentos para a distribuição ou alocação das despesas, o TCU recomendou a adoção de "mecanismos mais transparentes e racionais de alocação desses recursos". Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/parecer-previo-do-tcu-propoe-aprovacao-com-ressalvas-das-contas-do-presidente-da-republica-8A81881E79E7B55B017A5ED46C616BC0.htm>. Acesso em: 07 nov. 2021.

PAA. Ao longo de sua execução, esse instrumento construiu e mobilizou diversas redes de atores nos territórios, que, desde a operação Agrofantasma e a redução dos recursos, foram se desestruturando. A extinção do CONSEA, a paralisação dos Seminários Nacionais do Programa, as mudanças e inoperância do Grupo Consultivo do PAA são emblemáticos de um processo complementar de desmonte, suprimindo espaços que permitiam o monitoramento e aperfeiçoamento do PAA pelos representantes da sociedade civil.

A terceira fase do programa culminou no seu fim com a revogação do PAA pela Medida Provisória nº 1.061/2021, convertida na Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que substituiu o Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil e criou o Programa Alimenta Brasil no lugar do PAA.

A MP traz alterações expressivas, como a necessidade de nova regulamentação para todos os instrumentos previstos no Programa Alimenta Brasil (vulnerabilizando as dinâmicas das políticas em curso), a vinculação do Auxílio Inclusão Produtiva Rural ao programa e a extinção da modalidade PAA Sementes, ainda que mantida a compra de sementes e mudas no PAA modalidade Compra Institucional. Ainda há uma série de questões que precisam ser esclarecidas, o que mostra o enfraquecimento dessa política nesse cenário recente de desmantelamento de políticas públicas.

25. A MP está em regime de urgência na Câmara de Deputados, e foi prorrogada por mais 60 dias pelo presidente do Senado, Rogério Pacheco, a partir do dia 04 de outubro, pois perderia sua validade no dia 10 de outubro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

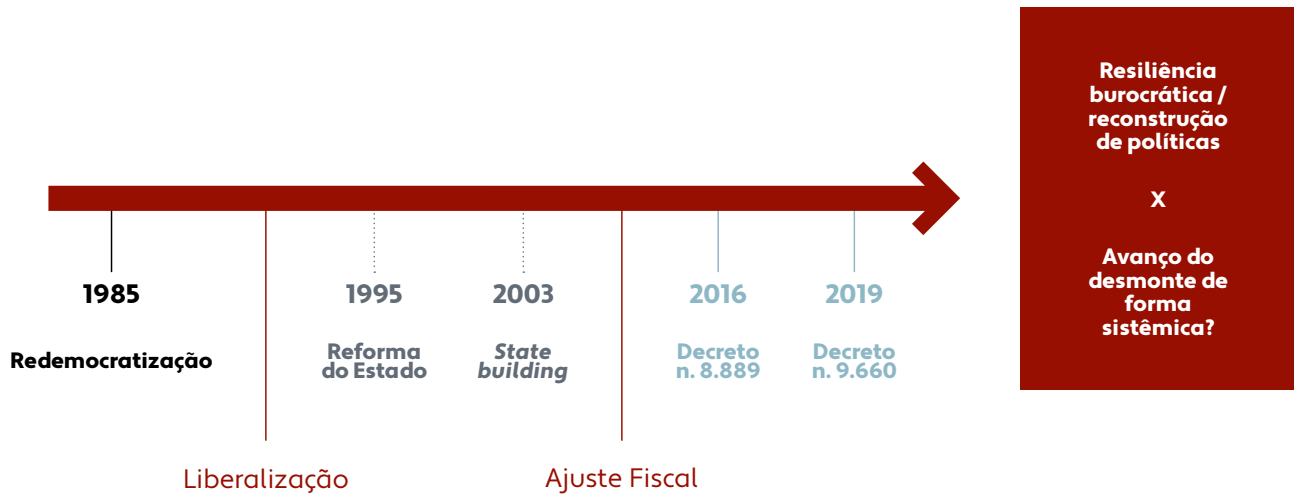
Ao longo deste trabalho, procuramos reconstituir os processos de fragilização, desconstrução e reconfiguração das políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar em suas múltiplas dimensões. Mesmo reconhecendo que essa trajetória de desmonte ganha impulso a partir do Governo Temer, intensificando-se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

As transformações em curso parecem abarcar, simultaneamente, ações intencionais, de caráter estratégico, mas, também, decisões de curto prazo, tomadas ao sabor de diferentes conjunturas. A fragilização e desmantelamento destes instrumentos de políticas públicas configuram-se, também, como o resultado de mudanças institucionais mais abrangentes, e cujas determinações abarcam múltiplas escalas. O caso do PAA ilustra, igualmente, o caráter descontínuo dessas transformações, que não envolvem, necessariamente, a supressão dos diferentes instrumentos, podendo implicar na sua reconfiguração e apropriação por interesses políticos privados ou setorializados.

Dessa maneira, para saber o que está em jogo hoje, é preciso ter em conta uma trajetória histórica mais ampla do processo de construção e desconstrução de políticas públicas, especialmente aquelas direcionadas à agricultura familiar (como é o caso destacado aqui) e refletir sobre as possíveis reações, bifurcações e contestações que se estruturam a partir dos interesses de diferentes atores sociais e do próprio setor público e que podem resultar em desfechos os mais variados, seja no sentido de aprofundar o desmantelamento em curso, seja na recomposição das capacidades estatais. A Figura 1 (abaixo) tenta ilustrar um pouco esse processo.

Como é possível observar, diferentes marcos podem ser estabelecidos ao longo dessa trajetória, seja em um plano mais geral, como o apresentado na Figura 1, seja em contextos mais específicos, que poderiam ser desenhados para cada programa governamental ou para cada conjunto de políticas públicas. O importante a assinalar aqui é que, além de entender as disputas em curso e seus resultados sobre os diferentes segmentos sociais, uma análise mais complexa da descon-

FIGURA 1

MOMENTOS CRÍTICOS NA TRAJETÓRIA
DE POLÍTICAS AGRÁRIAS NO BRASIL.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de diferentes documentos.

trução de políticas para agricultura familiar requer, como tentamos mostrar, a análise dos motivos, das estratégias adotadas e do ritmo e intensidade desses movimentos. Esse quadro ampliado de iniciativas de desmonte permite não somente uma melhor reflexão sobre o tema, mas, sobretudo, estimula o desenho de novas formas de ação que possam se contrapor ao enfraquecimento dos programas governamentais anteriormente voltados aos segmentos diferenciados da agricultura brasileira, ampliando seu alcance e fortalecendo sua ancoragem política e institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. **Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas**. Lua Nova, São Paulo, n. 105, p. 15-46, 2018.
- ALMEIDA, A. W. B. de. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. In: ALMEIDA, A. W. B. de. et al. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina, p. 101-143, 2010.
- ANDERSON, P. **Brasil à parte: 1964-2019**. São Paulo: Boitempo, 2020.
- AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. de. (orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: IPEA, 2013.
- AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.
- BAUER, M. W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A (orgs.). **Dismantling public policy: preferences, strategies and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BIANCHI, B.; CHALOUB, J.; RANGEL P.; WOLF, Frieder, O. (eds.) **Democracy and Brazil: collapse and regression**. New York and London: Routledge, 2021.
- BLYTH, M. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia, 2017.
- CAPELARI, M. G. M. et. al. **Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, 2020.
- CARNEIRO, A. M. F.; ARAUJO, C. C.; ARAUJO, M. do S. S. de. **Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte**. SER Social, Brasília, v. 21, n. 44, p. 29-47, 2019.
- CRUZ, N. F. de O.; GONÇALVES, R. W.; DELGADO, P. G. G. **Retrocesso da reforma psiquiátrica: o desmonte da política nacional de saúde mental brasileira de 2016-2019**. Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 1-20, 2020.
- DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, UNICAMP, 2006.
- DAGNINO, E.; TEIXEIRA, A. C. C. **The Participation of Civil Society in Lula's Government**. Journal of Politics in Latin America, Berlim, v. 6, n. 3, p. 39-66, 2014.
- DEL GROSSI, M. **A identificação da agricultura familiar no Censo Agropecuário de 2017**. Revista NE-CAT, Florianópolis, n. 15, p. 8-39, 2019.

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

FANDIÑO, P.; KERSTENETZKY, C. L. **O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 39, n. 2 (155), p. 306-337, 2019.

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

FEARNSIDE, P. M. Desmonte da legislação ambiental brasileira. In: WEISS, J. S. (org.) **Movimentos socioambientais: lutas – avanços – conquistas – retrocessos – esperanças**. Formosa/Goiás: Xapuri Socioambiental, p. 317-382, 2019.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma ponte para o futuro**. [Brasília: Fundação Ulysses Guimarães], 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

GALLEGO, E. S. **La bolsionarización de Brasil**. Documentos de Trabajo IELAT, Madrid, nº 121, abril 2019. Disponível em: https://ielat.com/wp-content/uploads/2019/03/DT_121_Esther-Solano-Gallego_Web_abril-2019.pdf. Acesso em: 01 nov. 2021.

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

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

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

JORDANA, J. **Multiple crises and policy dismantling in Spain: political strategies and distributive implications**. Political Studies Review. UK, v. 12, n. 2, p. 224-238, 2014.

JORNAL NACIONAL. **Pesquisa mostra que 75% dos conselhos e comitês nacionais foram extintos ou esvaziados no governo Bolsonaro**. G1 JORNAL NACIONAL, Brasília, 25 out. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/10/25/pesquisa-mostra-que-75percent-dos-conselhos-e-comites-nacionais-foram-extintos-ou-esvaziados-no-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 01 nov. 2021.

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

MARQUES, C. F.; ROBERTO, N. L. B. **O que significa desmonte? Desmonte do que e para quem?** Psicologia: ciência e profissão, Brasília, v. 39, número especial 2, p. 6-18, 2019.

MATOSO, F. **Após transferir reforma agrária para Casa Civil, Temer recebe José Rainha**. G1 JORNAL NACIONAL, Brasília, 01 jun. 2016. Caderno Política. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/06/apos-transferir-reforma-agraria-para-casa-civil-temer-recebe-jose-rainha.html>. Acesso em: 15 jul. 2020.

MATTEI, L. F. A política agrária e rural do governo Temer. In: MALUF, R.; FLEXOR, J. (orgs.) **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: E-pappers, p. 169-177, 2017.

MATTEI, L. F. **A nova realidade agrícola e agrária do país revelada pelo Censo Agropecuário de 2017**. Revista NECAT, Florianópolis, n. 16, p. 1-7, 2019.

MATTEI, L. F. **A política agrária e os retrocessos do governo Temer**. OKARA Geografia em debate. João Pessoa, v.12, n.2, 2018, p. 293-307. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/331085397_A_POLITICA_AGRARIA_E_OS_RETROCESSOS_DO_GOVERNO_TEMER. Acesso em: 04 jun. 2020.

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

MEDEIROS, J.C., GRISA, C. **O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural**. Campo Território, Uberlândia/MG, v. 14, n.06, p. 6-35, 2019.

MORO antes da fama. Produção: Meteoro Brasil: Youtube, 8 jun. 2020. 1 vídeo (14:42 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Z5oTNIV7uL4>. Acesso em: 15 jul. 2020.

PAIM, J. S. **Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 23, n. 6, p. 1723-1728, 2018.

PELLANDA, A.; PIPINIS, V. (coord.). **It's not a crisis, it's a project: the effects of state reforms in Brazilian education between 2016-2021**. São Paulo/SP: Instituto Campanha, 2021.

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

PINHEIRO-MACHADO, R.; FEIXO, A. de. (orgs.) **Brasil em transe: Bolsonaroismo, Nova Direita e Desdemocratização**. Rio de Janeiro; Oficina Raquel, 2019.

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

PONTES, F. **STF limita decreto do governo que extingue conselhos federais**. Empresa Brasileira de Comunicação. Brasília, 13 jun. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que-extingue-conselhos-federais>. Acesso em: 05 jul. 2021.

RECINE, E.; FAGUNDES, A.; SILVA, B. L.; GARCIA, G. S.; RIBEIRO, R. de C. L.; GABRIEL, C. G. **Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19. Brazil**. Revista de Nutrição. Campinas/SP, v. 33, p. 1-8, 2020.

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

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

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

SILVA, J. J. L.; SANTOS, V. M. dos; CORREIA, M. V. C. **Política de saúde e desmonte do SUS no governo Temer**. SER Social, Brasília, v. 23, n. 48, p. 191-210, 2021.

STEGMAIER, P.; KUHLMANN, S.; VISSER, V.R. The discontinuation of socio-technical systems as a governance problem. In: Borrás, S., Edler, J. (eds.). **The governance of socio-technical systems: explaining change**. Londres. Edward Elgar, 2014.

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

TEIXEIRA, G. **O Censo Agropecuário 2017**. Revista NECAT, Santa Catarina, n. 15, p. 8-39, 2019.

VALADARES, A.; ALVES, F. **A redução do número de estabelecimentos familiares e do pessoal ocupado na agricultura familiar: hipóteses à luz da análise dos Censos Agropecuários 2006 e 2017.** Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA e Ministério do Trabalho, Ano 26, setembro de 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10407>. Acesso em: 20 nov. 2021.

VALE, M. M.; BERENQUER, E.; MENEZES, M. A. de; VIVEIROS DE CASTRO, E. B.; SIQUEIRA, L. P. de; PORTELA, R. de C. Q. **The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil.** Biological Conservation, USA, n. 255, p. 1-5, 2021.

ZIMMERMANN, S. A. A participação social e as políticas públicas para a agricultura e o meio rural brasileiro. In: LEITE, S. P.; MEDEIROS, L. S. (coord.). **Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades:** políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013). Relatório de Pesquisa CNPq e FAPERJ, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2019.

SOBRE AS AUTORAS E O AUTORES:

Catia Grisa

Professora nos Programas de Pós-Graduação de Desenvolvimento Rural (PGDR) e Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES), ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante da equipe de pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). E-mail: catiagrisa@yahoo.com.br

Claudia Job Schmitt

Professora no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Integrante da equipe de pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). E-mail: claudia.js21@gmail.com

Marcos Alexandre Pimentel da Silva

Professor da Faculdade de Geografia da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), Doutorando no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). E-mail: mpunifesspa@outlook.com

Sergio Pereira Leite

Professor Titular do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e Coordenador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) e do Grupo de Estudos em Mudanças Sociais, Agronegócio e Políticas Públicas (GEMAP). E-mail: sergiopereiraleite@uol.com.br

Silvia Zimmermann

Professora da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA) e Membro da Comissão Executiva da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (REDE PENSSAN). Pesquisadora do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). E-mail: silviazcpda@yahoo.com.br

Yamira Rodrigues de Souza Barbosa

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e mestra pelo mesmo Programa. Integrante da equipe de pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). Atualmente é docente do Instituto Federal de Brasília. E-mail: yamira.rodrigues@gmail.com



A DESESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR:

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS, ESTRATÉGIAS
DE DESMONTE E NOVAS CONFIGURAÇÕES

**op
pa** Observatório de Políticas
Públicas para a Agricultura

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
RIO DE JANEIRO
Brasil

