



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
DOUTORADO EM ECONOMIA

ÉRICA PRISCILLA CARVALHO DE LIMA MACHADO

***“POLICY DISMANTLING”* NA AGRICULTURA FAMILIAR:**
O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO RIO GRANDE DO
NORTE

UBERLÂNDIA/MG

2020

ÉRICA PRISCILLA CARVALHO DE LIMA MACHADO

“POLICY DISMANTLING” NA AGRICULTURA FAMILIAR:
O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO RIO GRANDE DO
NORTE

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Antonio César Ortega.

UBERLÂNDIA/MG

2020

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

M149 2020	<p>Machado, Érica Priscilla Carvalho de Lima, 1990-</p> <p>"POLICY DISMANTLING" NA AGRICULTURA FAMILIAR [recurso eletrônico] : O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO RIO GRANDE DO NORTE / Érica Priscilla Carvalho de Lima Machado. - 2020.</p> <p>Orientador: Antonio César Ortega.</p> <p>Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Economia.</p> <p>Modo de acesso: Internet.</p> <p>Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.te.2020.638</p> <p>Inclui bibliografia.</p> <p>Inclui ilustrações.</p> <p>1. Economia. I. Ortega, Antonio César ,1960-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Economia. III. Título.</p>
CDU: 330	

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia
 Av. João Naves de Ávila, nº 2121, Bloco 1J, Sala 218 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4315 - www.ppge.ic.ufu.br - ppge@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Economia				
Defesa de:	Tese de Doutorado, Nº 67, PPGE				
Data:	19 de outubro de 2020	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	17:00
Matrícula do Discente:	11713ECO004				
Nome do Discente:	Érica Priscilla Carvalho de Lima Machado				
Título do Trabalho:	<i>Policy Dismantling na Agricultura Familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Rio Grande do Norte</i>				
Área de concentração:	Desenvolvimento Econômico				
Linha de pesquisa:	Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Desafios para o desenvolvimento territorial rural. Estudo comparado Brasil-Espanha, aprendizados para as experiências territoriais mineiras.				

Reuniu-se a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Economia, assim composta: Professores Doutores: Carlos Alves do Nascimento - UFU; Clesio Marcelino de Jesus - UFU; Catia Grisa - UFRGS; Emanuel Márcio Nunes- UERN; Antonio César Ortega - PPGE/UFU orientador da candidata. Ressalta-se que em decorrência da pandemia pela COVID-19 e em conformidade com Portaria Nº 36/2020, da Capes, Ofício Circular nº 1/2020/PROPP/REITO-UFU e Plano de Atividades Emergenciais do PPGE, a participação dos membros da banca e da aluna ocorreu de forma totalmente remota via webconferência. A aluna participou desde a cidade de Fortaleza (CE). O professor Clesio Marcelino de Jesus participou desde a cidade de Patrocínio (MG). A professora Catia Grisa participou desde a cidade de Porto Alegre (RS). O professor Emanuel Márcio Nunes participou desde a cidade de Natal (RN). Os demais membros da banca participaram desde a cidade de Uberlândia (MG).

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Antonio César Ortega, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu à Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(as) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Última a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutora.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Cesar Ortega, Professor(a) do Magistério Superior**, em 20/10/2020, às 09:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Alves do Nascimento, Professor(a) do Magistério Superior**, em 20/10/2020, às 09:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Clesio Marcelino de Jesus, Professor(a) do Magistério Superior**, em 20/10/2020, às 10:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Catia Grisa, Usuário Externo**, em 20/10/2020, às 10:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Emanuel Márcio Nunes, Usuário Externo**, em 20/10/2020, às 12:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2283882** e o código CRC **97C29C78**.

AGRADECIMENTOS

Ao finalizar a tese, inevitavelmente, me veio à tona o caminho que me trouxe até aqui, as pessoas que se fizeram presentes e os momentos que vivi. Ciente da difícil tarefa que é colocar em poucas palavras meu sentimento de gratidão, tentarei compartilhar nas linhas a seguir meus agradecimentos. Ser grata é guardar no coração todas as memórias de uma vida, portanto agradeço a Deus por me dar mais do que preciso e que mereço.

Aos meus pais, Edite e Enock, pelos seus ensinamentos, amor, determinação e ilimitado esforço, apesar de todas as adversidades. Agradeço às minhas companheiras de vida e de alma, minhas irmãs Elaine e Eduarda, sou eternamente grata por compartilhar todos os momentos com vocês. Não poderia ter tido sorte maior do que ter nascido nessa família e saber que carrego vocês para sempre comigo.

Ao meu esposo, Vinícius, por ser meu maior incentivador e por acreditar em mim até mesmo quando eu não acredito. Obrigada por ser meu porto seguro quando tudo parece que vai desmoronar, por ser minha tranquilidade nos dias nebulosos, por compartilhar sonhos de uma vida toda e pela paciência em toda minha fase de doutorado.

Ao meu orientador, professor Ortega, pela dedicação e por abraçar desde o início o meu objeto de pesquisa. Carrego comigo, além da grande responsabilidade de ser a última orientanda, uma enorme admiração pelo profissional e ser humano que ele é. Ficará na minha memória, para sempre, sua postura incentivadora, sua seriedade com o ensino e pesquisa; e sua didática impecável.

Aos amigos que fiz no doutorado e que compartilharam a “dor e a delícia” desses últimos anos. Em especial, ao Paulo pela amizade que ultrapassou os muros da UFU, pelos nossos almoços de domingo, pelas risadas sem fim e pelo ombro amigo. Daiane, minha rapinha favorita, pelos nossos choros e reclamações que acabavam em batata-frita na pracinha, pela ajuda mútua e conselhos. Thiago, pelas mentiras que me faziam rir, por estar comigo na tentativa vã de sermos fitness e por ser um amigo de todas as horas. Ao Raphael pela parceria, pelos brigadeiros de bolinha e pelas longas caminhadas no Sabiá que acabavam no espetinho. Ao Francisco pelas infinitas conversas com farofa do Norte rsrs, pela alegria e amizade. Sou grata a todos vocês!

Agradeço aos professores do PPGE/UFU, especialmente, aos professores Niemeyer, Carlos Nascimento e Guilherme Jonas, bem como Clésio e Saiani, que participaram da minha banca de qualificação e muito me ajudaram com valiosas sugestões. Agradeço, também, à Camila Bazani pela paciência e por se mostrar sempre solícita em ajudar.

Aos meus amigos de toda uma vida! Meu muito obrigada à Aninha, pelos momentos descontraídos, principalmente nessa última etapa da tese, e por ser a rainha das referências da ABNT. À Rayssa, por ser uma pessoa que sei que posso contar sempre, pela nossa amizade sincera e por ser uma irmã que a vida me deu. Aos meus amigos e padrinhos, João e Catarina, por serem parceiros de todas as horas e por aguentarem minhas peraltices. Ao meu cunhado Calisto, pela amizade, inúmeras ajudas, incentivos e paciência. Aos meus cunhados Pedro e Samuel. Aos amigos que a academia me deu: Vinícius, William e Alderir.

Agradeço ao Instituto Federal do Ceará e aos amigos que lá eu fiz. Agradecimento especial ao grupo dos “Ricos”, Anny, Nizia e Alecvan, pelos momentos de divertimento, pela amizade e por compartilharmos as dificuldades da profissão, principalmente nesse período de pandemia. Agradeço, também, às amigas Mariana e Nivea, pelo carinho e companherismo desde o início da minha trajetória no IFCE.

Agradeço aqueles que ajudaram, diretamente, na concretização da minha pesquisa. Ao professor Emanuel, aos técnicos do EMATER, aos agricultores familiares: meu muito obrigada! Grata a todos os brasileiros que contribuíram na minha formação e por eu ser fruto de uma educação pública de qualidade. Agradeço, também, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de pesquisa.

“O saber a gente aprende com os mestres e os livros. A sabedoria se aprende é com a vida e com os humildes. ”

(Cora Coralina)

RESUMO

A articulação de um conjunto de políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira, nos últimos anos, redefiniu o papel de amplo segmento no tocante ao desenvolvimento rural. Nesse cenário, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 no âmbito do Programa Fome Zero, destaca-se como uma política inovadora por atuar tanto no fortalecimento econômico-produtivo dos agricultores familiares que estavam à margem do acesso ao mercado, quanto por promover a segurança alimentar de pessoas em condições de vulnerabilidade. Com isso, a presente tese buscou investigar se o PAA vinha atuando como uma política bem-sucedida para o desenvolvimento rural no estado do Rio Grande do Norte. Dado o contexto recente de arrefecimento das políticas públicas, a abordagem de análise adotada enfatizou a ruptura da política. Assim, em termos teóricos-analíticos, adotou-se a perspectiva da descontinuidade da política pública, denominada de “*policy dismantling*”. O aporte teórico permitiu constatar como as instituições e institucionalidades são desmontadas na agricultura familiar, conferindo a reprodução de um padrão de exclusão e elevação da vulnerabilidade institucional, que era combatida com as políticas públicas. Para corroborar a análise, os procedimentos metodológicos consistiram em pesquisas bibliográfica e documental, bem como na adoção da metodologia quali-quantitativa. Os principais resultados confirmaram a hipótese inicial de que o PAA propiciou, no RN, a criação de um círculo virtuoso na inserção dos agricultores familiares aos mercados e na redução da insegurança alimentar. Além disso, o arranjo institucional do PAA permitiu superar o reducionismo de ações assistencialistas, por meio da defesa do papel da agricultura familiar na soberania alimentar nacional e no direito humano à alimentação adequada. Entretanto, recentemente, os recursos e a dimensão do programa estão sendo minguados paulatinamente. O resultado desse processo é, sem dúvida, sentido na capacidade do programa em atender os objetivos propostos, mediante a adoção de um ideário que preconiza a contração do Estado e sua desresponsabilização no tocante à implementação de políticas públicas. Defendeu-se, aqui, que os esforços das políticas públicas devem ser contínuos, sustentáveis e articulados, com vistas a apresentar resultados satisfatórios nas suas diferentes áreas de intervenção.

Palavras-chave: *Policy dismantling*. Programa de Aquisição de Alimentos. Rio Grande do Norte.

ABSTRACT

The articulation of a set of public policies aimed at Brazilian family agriculture in recent years has redefined the broad role of the segment with regard to rural development. In this scenario, the Food Acquisition Program (PAA), created in 2003 under the Zero Hunger Program, stands out as an innovative policy for acting both in the economic and productive strengthening of family farmers who were outside market access, and for promoting food security for people in vulnerable conditions. Thus, the present thesis sought to investigate whether the PAA had been acting as a successful policy for rural development in Rio Grande do Norte. Given the recent cooling context of public policies, the analysis approach adopted emphasized the disruption of policy. Thus, in theoretical-analytical terms, the perspective of the discontinuity of public policy was adopted, called "policy dismantling". The theoretical contribution allowed us to verify how institutions and institutionalities are dismantled in family agriculture, conferring the reproduction of a pattern of exclusion and elevation of institutional vulnerability, which was combated with public policies. To corroborate the analysis, the methodological procedures consisted of bibliographic and documentary research, as well as the adoption of the qualiquantitative methodology. The main results confirmed the initial hypothesis that the PAA provided, in the NB, the creation of a virtuous circle in the insertion of family farmers to the markets and in the reduction of food insecurity. In addition, the institutional arrangement of the PAA allowed overcoming the reductionism of welfare actions, through the defense of the role of family farming in national food sovereignty and in the human right to adequate food. However, recently, the resources and size of the program are gradually being watered down. The result of this process is undoubtedly felt in the program's ability to meet the proposed objectives, through the adoption of an ideas that advocates the contraction of the State and its unaccountability regarding the implementation of public policies. It was argued here that public policy efforts must be continuous, sustainable and articulated, with a view to presenting satisfactory results in their different areas of intervention.

Keywords: *Policy dismantling. Food Acquisition Program. Rio Grande do Norte.*

LISTA DE FIGURA

Figura 1 - O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon nas políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira	34
Figura 2 – Modelo lógico dos mercados institucionais de alimentos.....	40
Figura 3 - Distribuição percentual do número e área de estabelecimentos agropecuários não familiares e familiares no Brasil – 2017	46
Figura 4 - Área média dos estabelecimentos agropecuários por grandes regiões - 2017.....	47
Figura 5 - Estabelecimentos agropecuários por grupos e classes de atividade (%)	48
Figura 6 - Número de tratores, implementos e máquinas nos estabelecimentos agropecuários no Brasil, 2017.....	50
Figura 7 - Finalidade principal da produção agropecuária do estabelecimento agrícola da agricultura familiar no Brasil e regiões, 2017	51
Figura 8 - Vulnerabilidade à desnutrição no Brasil, em 2014	55
Figura 9 - A extinção no ciclo da política pública.....	61
Figura 10 - Hierarquia de resistência pela extinção da política.....	63
Figura 11 - Evolução anual da despesa executada (em R\$) e variação anual (%), no Brasil...	68
Figura 12 - Composição dos gastos públicos no Brasil por área de atuação, em 2019 (% em relação ao PIB)	70
Figura 13- Recursos destinados ao PAA e Garantia-Safra e variação dos recursos do crédito rural, PNAE e PRONAF no Brasil	72
Figura 14 - Análise do " <i>policy dismantling</i> " na agricultura familiar brasileira.....	74
Figura 15 – Eixos, programas e ações do Programa Fome Zero	81
Figura 16 - Linha do tempo: Construção histórica da institucionalização da SAN no Brasil..	82
Figura 17 - Marcos legais do PAA	86
Figura 18 - Quantidade de agricultores beneficiários e participação nos recursos do PAA (%), no Brasil.....	88
Figura 19 - Mapa dos municípios participantes do PAA, 2018	90
Figura 20 - Evolução dos recursos (R\$) da CONAB aplicados na aquisição de produtos do PAA e variação anual dos recursos	91
Figura 21 - Atores beneficiários envolvidos no PAA.....	93
Figura 22 - Renda média familiar dos beneficiários fornecedores do PAA por regiões (em reais)	94
Figura 23 - Mapa da distribuição percentual dos recursos do PAA nos estados brasileiros, 2018	96
Figura 24 - Valor bruto da produção total das principais lavouras do RN (% em relação ao total geral).....	104
Figura 25 - Composição do valor da produção dos estabelecimentos agropecuários no RN (em %)	107
Figura 26 - Origem da orientação técnica recebida pelos produtores da agricultura familiar no RN (%).....	108
Figura 27 - Escolaridade dos produtores da agricultura familiar no Rio Grande do Norte, em 2017 (%)	109
Figura 28 - Etapas da execução do PAA no Rio Grande do Norte	111
Figura 29 - Classificação das indústrias registradas com o SEI no RN, em 2019.....	116
Figura 30 - Recursos do PAA e número de agricultores fornecedores no RN*	118

Figura 31- Recursos dos grupos de produtos adquiridos na modalidade de Compra com Doação Simultânea no RN (%), em 2017.....	123
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Recursos do Pronaf por região, em 2019	39
Tabela 2 - Faixa etária dos produtores da agricultura familiar no Brasil, 2017 (%)	49
Tabela 3 - Despesas dos estabelecimentos agropecuários, 2017	52
Tabela 4 - Número de beneficiários fornecedores do PAA (2017) e estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar (2017) por Região do Brasil	95
Tabela 5 - O panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no RN.....	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação dos agricultores familiares em grupos do Pronaf.....	37
Quadro 2 - Valores dos recursos do FNDE repassados para o PNAE	42
Quadro 3 - Modalidades do PAA: limite de recursos por unidade familiar e ação	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAE - Conselheiro de alimentação escolar
CAR - Cadastro Ambiental Rural
CDS - Compra com doação simultânea
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Nacional
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf
DHAA - Direito humano à alimentação adequada
DNTR – Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais
EMATER/RN - Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte
FAO - *Food and Agriculture Organization*
FENAFRA - Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FIDA - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GGPAA - Grupo gestor do PAA
GS – Garantia Safra
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIA - Mercado institucional de alimentos
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCS - Organização de Controle Social

OPAC - Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade

ONU - Organização das Nações Unidas

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador

PFZ – Programa Fome Zero

PGPAF- Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição

PNSA – Política Nacional de Segurança Alimentar

PNB - Produto Nacional Bruto

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PROVAP - Programa de Valorização da Pequena Produção rural

PSI - Processo de Substituição de Importações

RN – Rio Grande do Norte

SAF - Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo

SAPS - Serviço de Alimentação de Previdência Social

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEAD - Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário

SEAF - Seguro da Agricultura Familiar

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SFB - Serviço Florestal Brasileiro

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISPAA - Sistema de Informação do PAA

SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural

TCU – Tribunal de Contas da União

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

USP – Universidade de São Paulo

VBP - Valor bruto da produção

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1.1 METODOLOGIA	22
1.2 ESTRUTURA DA TESE.....	25
1. DESENVOLVIMENTO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: O RECONHECIMENTO INSTITUCIONAL DO PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR	27
1.1 O DESENVOLVIMENTO RURAL EM QUESTÃO: O RESGATE TEÓRICO EM TORNO DO PAPEL DA AGRICULTURA	27
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: A CONSOLIDAÇÃO DA MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA	33
1.3 AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE: O RETRATO DO ESPAÇO RURAL BRASILEIRO	45
2 APORTE TEÓRICO DO <i>POLICY DISMANTLING</i>: A EXTINÇÃO COMO UMA ESCOLHA POLÍTICA.....	56
2.1 MUDANÇA POLÍTICA E A DISCUSSÃO EM TERMO DO POLICY DISMANTLING.....	57
2.2 RESGATE TEÓRICO DOS PRESSUPOSTOS DA EXTINÇÃO DA POLÍTICA, RETRAÇÃO DO ESTADO E DESREGULAMENTAÇÃO	59
2.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS À LUZ DA TEORIA DO “POLICY DISMANTLING.....	66
3 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: RESGATE HISTÓRICO, AVANÇOS E DESCONTINUIDADES	76
3.1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO APARATO INSTITUCIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL	76
3.1.1 Retrospecto histórico da institucionalização do Programa de Aquisição de Alimentos	83
3.2 O DESMONTE DE APARATOS DO ESTADO E AS CONSEQUÊNCIAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL	89
3.3 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO PAA: AVALIAÇÃO DOS ENTRAVES E AVANÇOS	97
3.3.1 O PAA e a integração dos mercados na agricultura familiar: os circuitos curtos como mecanismos de desenvolvimento rural.....	101
4 INVESTIGAÇÃO DO DESEMPENHO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS À LUZ DA TEORIA DA “<i>POLICY DISMANTLING</i>”.....	103
4.1 CARACTERIZAÇÃO DA HETEROGENEIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR NO RIO GRANDE DO NORTE	103

4.2 CONFIGURAÇÃO DO PAA NO RIO GRANDE DO NORTE: ATORES POLÍTICOS E ASPECTOS NORMATIVOS	110
4.3 EFEITOS MACROINSTITUCIONAIS DO PAA: AMBIENTE, ATORES POLÍTICOS E ENTRAVES	113
4.4 EFEITOS MICROINSTITUCIONAIS DO PAA: REFLEXÕES ACERCA DA PERCEPÇÃO DOS AGRICULTORES	117
4.4.1 Microrrealidades do PAA no Rio Grande do Norte sob o olhar do “ <i>policy dismantling</i> ”	124
Apêndice A – Representações institucionais entrevistadas.....	152
Apêndice B – Roteiro da entrevista com os gestores do EMATER	153
ANEXOS	154
ANEXO A – MODELO DE TERMO DE ADESÃO AO PAA.....	154
ANEXO B – MODELO DE FICHA DE LEVANTAMENTO PRELIMINAR DE DEMANDA PARA PARTICIPAÇÃO ESTADUAL NO PAA	160
ANEXO C – TERMO DE COMPROMISSO DO BENEFICIÁRIO FORNECEDOR	163

INTRODUÇÃO

O reconhecimento da importância e das particularidades da agricultura familiar, a partir de meados dos anos 1990, resultou na articulação de diferentes políticas públicas e sua definição enquanto categoria social e produtiva específica (SOUZA ESQUERDO; BERGAMASCO, 2014). Diversos estudos reiteram que não existia até então, em âmbito nacional, nenhum tipo de política voltada, especificamente, aos interesses dos agricultores familiares (ORTEGA; JEZIORNY, 2014; MATTEI, 2005).

As políticas públicas agropecuárias brasileiras, particularmente do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), privilegiaram as médias e grandes propriedades, em detrimento dos pequenos produtores rurais caracterizados pela agricultura familiar. A condução desse padrão de desenvolvimento rural excludente e desigual reafirma a ideia de “modernização dolorosa”, nos termos de Graziano da Silva (1982), ao relatar o favorecimento de determinadas áreas que eram mais adequadas ao processo de mecanização e produtores que possuíam condições financeiras para incorporar as inovações tecnológicas.

No Brasil, o cenário de redemocratização e de emergência de novas representações políticas resultou na ampliação das ações do Estado junto à agricultura familiar. O marco institucional dessas ações foi, fundamentalmente, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, que garantiu legitimidade do Estado em prol do segmento da agricultura familiar e reconheceu a heterogeneidade da categoria. Além disso, reafirmou seu papel no abastecimento alimentar nacional e propiciou, em grande medida, a transição de uma agricultura de subsistência para a incorporação de novas funções associadas aos mercados, contribuindo de um lado com a redução da vulnerabilidade social e, de outro, com uma maior estabilidade de preços, devido à produção para o mercado interno.

Apesar da relevância do PRONAF, autores como Abramovay e Veiga (1998), Carneiro (1997) e Ibase (1999) salientaram que o programa apresenta um caráter desigual, beneficiando, principalmente, os segmentos da agricultura familiar mais capitalizados. A análise regional da distribuição de recursos do PRONAF, como observada pelo estudo de Corrêa, Silva e Neder (2008), revelou um caráter concentrador dos recursos, particularmente na região sul, pois a institucionalidade do programa estava em conformidade com a lógica do sistema Bancário e maior acesso dos tomadores a estes recursos.

Os autores supracitados advertem, assim, a necessidade de políticas públicas que atendam diretamente as áreas mais carentes, principalmente nos espaços rurais que ainda não se adequaram a adoção de padrões tecnológicos modernos e inserção em mercados. Com isso, em 2003, outra importante iniciativa foi criada: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O PAA, inserido no Programa Fome Zero (PFZ), apresenta um caráter inovador e distinto das políticas anteriormente implementadas, visando apoiar, sobretudo, os agricultores familiares que ainda se encontravam à margem dos mercados.

A busca pela Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) está no bojo da concepção do Programa Fome Zero e relaciona-se com ideia defendida por Sachs (2007), ao relatar que a questão alimentar é indissociável da questão social. O autor preconiza, assim, um padrão de desenvolvimento que incorpore o papel da agricultura familiar, mediante a superação do modelo assentado na agricultura de monocultura em larga escala, sempre mecanizada. Desta forma, o PFZ emerge a partir da constatação de que a fome está interligada ao modelo de crescimento econômico adotado no país, exigindo, portanto, a compatibilização de políticas estruturais com políticas emergenciais.

Entre os mecanismos institucionais criados pelo Programa Fome Zero, o PAA surge como ferramenta de reafirmação da importância da agricultura familiar no desenvolvimento econômico. Nesse sentido, os objetivos adotados pelo Programa foram: incentivar a agricultura familiar por meio da promoção da inclusão socioeconômica e estímulo da produção sustentável; valorizar os produtos da agricultura familiar; proporcionar o acesso à alimentação saudável e adequada; promover o acesso ao abastecimento alimentar; constituir estoques públicos de alimentos; apoiar a formação de estoques nas organizações e fortalecer os circuitos locais e regionais e rede de comercialização (BRASIL, 2012).

Portanto, a concepção do PAA estava alicerçada em duas frentes fundamentais: fortalecimento da agricultura familiar que ainda se encontra à margem dos mercados, com estímulo à produção e geração de renda para os agricultores mais pobres; e contribuir para a segurança alimentar e nutricional de pessoas em condições de vulnerabilidade. O elo primordial do programa é o acesso dos agricultores aos mercados institucionais, que funcionam como ferramenta de integração dos canais de comercialização e distribuição da produção.

Maciel (2008) define o mercado institucional como aquele orientado pelas compras governamentais de alimentos, em processos de aquisições que podem ser contínuos (alimentação escolar, por exemplo) ou esporádicos (atendimento de emergências), de forma centralizada ou descentralizada. Desse modo, por meio do mercado institucional, o Estado

protege as populações excluídas, tanto do acesso aos mercados para comercialização, quanto para consumo.

É pertinente destacar, ainda, que o PAA está inserido numa geração de políticas distinta do PRONAF (GRISA; SCHNEIDER, 2014). O PAA alcança os agricultores familiares que não vinham conseguindo inserção no mercado, pela vinculação aos mercados institucionais. Defende-se, aqui, que o PAA permite superar o reducionismo de iniciativas assistencialistas voltadas para a agricultura familiar, mediante a incorporação de uma visão ampla de desenvolvimento rural.

O PAA atribui, dessa maneira, papel importante à agricultura familiar como instrumento de desenvolvimento equitativo, tal como defendido por Abramovay (1992). O autor supracitado destaca a função da agricultura familiar na soberania alimentar nacional e como estratégia de desenvolvimento, ressaltando o Estado como ator determinante para o alcance de maior dinamismo ao segmento. Desta forma, é por meio de políticas deliberadas que a agricultura familiar adquire maior força no desenvolvimento rural.

O Censo Agropecuário de 2017 fornece subsídios para retratar a importância econômica da agricultura familiar no Brasil. Dos 5.073.324 estabelecimentos agropecuários do país, 3.897.408 foram identificados como de agricultura familiar, representando 77% dos estabelecimentos agropecuários¹ e ocupando uma extensão de terra de 23% em relação à área total (IBGE, 2020).

Kageyama, Bergamasco e Oliveira (2013) reafirmam o papel que a agricultura familiar desempenha na geração de empregos e, por conseguinte, na promoção de possibilidades de permanência do homem no campo, tendo em vista que é fonte principal de ocupação da mão de obra no meio rural. De acordo com os dados censitários de 2017, a agricultura familiar foi responsável por mais de 10 milhões de pessoas ocupadas, o que representou 67% do total ocupado nos estabelecimentos agropecuários. No que concerne ao perfil do pessoal ocupado na agricultura familiar, 67% eram homens e 33% mulheres.

A agricultura familiar dispõe de apenas 23% da área total e respondeu por 23% do valor da produção total, segundo os dados do Censo de 2017. Especificamente, representou

¹ Todavia, Del Grossi (2019a) argumenta que esse percentual poderia ter sido ainda maior, haja vista que, com a mudança metodológica do IBGE, 177 mil produtores sem área não foram registrados no Censo Agropecuário de 2017. Ao especificar as alterações metodológicas, Del Grossi (2019b) salienta que, diferentemente da definição formal presente na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, que dispõe acerca da Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), redefiniu a identificação dos empreendimentos familiares rurais, particularmente os integrantes de “comunidades tradicionais”. O autor ressalta que: “Embora as informações disponíveis no questionário do Censo Agro 2017 sejam suficientes para identificar a grande maioria dos agricultores familiares previstos na legislação, alguns públicos específicos poderão não ser enumerados adequadamente (2019b, p. 12)”.

31% do valor da produção animal e 18% do valor da produção vegetal dos estabelecimentos agropecuários. Em conjunto, tais dados ratificam a importância do segmento na oferta alimentar, na geração de emprego e renda, bem como sua contribuição em criar condições de manutenção do homem no meio rural.

Além das funções anteriormente citadas desempenhadas pela agricultura familiar, com o PAA esse segmento adquire papel na atenuação da insegurança alimentar, corroborando a defesa de um projeto amplo de desenvolvimento rural. A experiência do PAA, como importante ferramenta de inclusão produtiva ao mercado, ressaltou na articulação entre a produção e o consumo, a garantia de mercados e preços, o fortalecimento das organizações sociais e a dispensa de licitação nas operações.

O arcabouço institucional do PAA está alinhado com a definição de circuitos curtos de Chiffolleau (2012), uma vez que promove a proximidade entre produtores e consumidores. O autor argumenta que, contrariamente ao modelo agroindustrial tradicional que é padronizado e com setores distantes uns dos outros, os circuitos curtos reduzem a exclusão de atores marginalizados no mercado, tanto da produção, quanto do consumo. Para o autor, a exclusão apresenta um caráter comportamental, para além do aspecto meramente econômico, já que ressalta uma situação de rejeição de um indivíduo em relação ao resto da sociedade.

Com isso, além da reprodução de desigualdades socioeconômicas, a exclusão também reforça entraves no capital social. Desta forma, os circuitos curtos ressignificam as relações sociais, por meio do estímulo dos produtos locais e dos laços entre consumidores e vendedores. Diante disso, o PAA pode se inserir como um vetor de desenvolvimento rural por ser um mecanismo que dinamiza a economia local, valoriza os vínculos sociais e reduz a vulnerabilidade alimentar e nutricional.

Com efeito, o PAA pode ser entendido como uma política pública inovadora na agricultura familiar, uma vez que deu visibilidade a um conjunto de atores sociais que se encontravam marginalizados e reconheceu a incapacidade de determinados segmentos em incorporar o padrão tecnológico dominante. Com o mecanismo de inserção nos mercados institucionais, o programa trata de forma desigual os desiguais, mediante as compras públicas de alimentos dirigidas para os agricultores familiares.

Destarte, o enunciado até então apresentado permite algumas inquietações de pesquisa, dentre as quais, sugere-se responder a seguinte pergunta: O PAA vinha atuando como uma política bem-sucedida para o desenvolvimento rural? É objeto de estudo da presente tese a investigação do programa mediante a percepção dos representantes institucionais e beneficiários do PAA no estado do Rio Grande do Norte.

No Nordeste e, especificamente, no Rio Grande do Norte, a persistência histórica de elevadas desigualdades regionais e seus efeitos no contexto socioeconômico ratificam ainda mais a necessidade de políticas públicas, principalmente nas áreas rurais, que são as mais acometidas pela precariedade e insuficiência da produção de alimentos.

Esse diagnóstico está em consonância com a caracterização dos estabelecimentos rurais nordestinos realizada por Gomes da Silva e Bastos (2014), ao relatarem que a insuficiência de terra e de capital, a incipiência da organização produtiva, o baixo capital humano e a deficiência hídrica são atributos historicamente imbuídos nesses estabelecimentos agrícolas de menor porte econômico. Os autores ressaltam que essas condições edafoclimáticas e socioeconômicas adversas condicionam a uma produção agrícola com baixa capacidade para reprodução familiar no semiárido nordestino.

Estudo realizado pelo Banco Mundial (2016), acerca da dinâmica da economia do RN, mostrou que a atividade agropecuária estadual apresentou expressivas variações, no período de 2000 a 2010. A contribuição média do setor ao PIB foi de 5%, com movimentos cíclicos em resposta a conjuntura internacional, tendo em vista a dependência do estado ao mercado externo e pela problemática da convivência com o semiárido. Sobre esse último ponto, o relatório também indicou que a maior parte da extensão do estado concentra-se no polígono da seca, o que consubstancia a problemática com as adversidades climáticas enfrentadas pela agricultura familiar.

A pesquisa supracitada constatou que a agricultura familiar no Rio Grande do Norte apresentou, em 2006: i) área média dos estabelecimentos inferior à média nacional e àquelas existentes nas outras regiões, com exceção do Nordeste; ii) número de trabalhadores por unidade de área maior que o das outras regiões e média nacional; iii) valor anual da produção muito baixo. Esses dados evidenciam o desnível verificado no estado e a importância de estratégias voltadas ao desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar.

Fernandes (2018), ao estudar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural do RN, ressalta que o estado foi, historicamente, espaço de implementação de políticas que buscaram atenuar as desigualdades e promover maior dinamismo econômico. A partir do resgate histórico, o autor relata que, em meados dos anos 2000, a adoção do enfoque territorial do desenvolvimento rural no estado ganha maior relevância em contraponto aos projetos centralizados. A ideia central são estratégias ditas “por baixo”, visto que utilizam as potencialidades de um dado território e a geração de sinergias com os recursos nele encontrados, sejam estes: naturais, humanos ou econômicos.

Nesse sentido, os mercados institucionais são mecanismos que adquirem importância crescente no desenvolvimento rural do estado e vêm possibilitando aos agricultores familiares a atenuação dos entraves no acesso aos mercados. O desenvolvimento rural é aqui entendido como um processo condicionado pela mudança estrutural, ampliação da demanda efetiva, transformação das instituições e nova dinâmica para reprodução social. Parte-se, portanto, da hipótese de que políticas públicas dirigidas e diferenciadas, como é o caso do PAA, podem resultar em processos bem-sucedidos e impactar positivamente na dinâmica socioproductiva das famílias rurais.

Com vistas a responder à pergunta de pesquisa, o objetivo geral da presente tese é demonstrar que, apesar de modestos, os recursos do PAA proporcionam inserção no mercado aos agricultores familiares marginalizados. O programa consolida, assim, novas dinâmicas sociais e garante maior autonomia econômica aos agricultores, mediante a transição de uma produção mais sustentável e em concordância com a preocupação da segurança alimentar e nutricional.

Os objetivos específicos são: i) realizar o resgate histórico das gerações de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, ii) retratar as evidências empíricas recentes do espaço rural no Brasil, iii) construir um referencial analítico e teórico acerca do desmantelamento das políticas; iv) analisar a institucionalização do Programa de Aquisição de Alimentos; v) mostrar o desempenho do PAA no Brasil e no RN; vi) analisar os principais avanços e limitações do PAA no estado do RN.

Deste modo, a realização desse trabalho se justifica pela relevância de demonstrar o papel do PAA enquanto política que possa promover a geração de emprego e renda, e que rompa com o círculo vicioso da pobreza e fome, que são tidas como entraves historicamente persistentes no Nordeste e, especificamente, no RN. Ademais, defende-se que a agricultura familiar mais marginalizada dos mercados pode se inserir por meio dos mercados institucionais, como o PAA propicia.

Entretanto, o cenário recente compromete o atendimento do duplo objetivo proposto pelo programa. Desta forma, a abordagem adotada na análise foi centrada na ruptura das políticas, denominada internacionalmente de “*policy dismantling*”. Esse aporte teórico adquire expressiva importância na compreensão dos fatores sistêmicos que favorecem a decisão pelo desmantelamento e o seu rebatimento na elevação da vulnerabilidade institucional, que era antes combatida com as políticas públicas.

1.1 METODOLOGIA

Para a operacionalização da pesquisa e consecução dos objetivos propostos, alguns procedimentos metodológicos foram necessários. Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca da temática da atuação do Estado brasileiro em prol do desenvolvimento rural e sua materialização em políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Na condução da pesquisa foi crucial adotar metodologias mistas, mediante a compatibilização da abordagem qualitativa com a quantitativa.

Ortega e Silva (2017, p. 114) ressaltam que, dado o caráter interdisciplinar da discussão acerca do desenvolvimento territorial rural, a adoção da metodologia quali-quantitativa “(...) permite a triangulação dos dados primários e secundários e dos dados qualitativos e quantitativos, fortalecendo a análise daquilo que se estuda”. Portanto, o uso combinado das metodologias é fundamental para a construção de uma pesquisa fidedigna com a realidade e flexível a novas orientações, superando a crença de “superioridade metodológica” de uma ou de outra abordagem.

Para tanto, a investigação das evidências empíricas do espaço rural brasileiro foi possível por meio do levantamento de dados secundários, notadamente do Censo Agropecuário de 2017. No que tange à análise da institucionalização do PAA no Brasil e no RN, foram realizadas pesquisas documentais em relatórios oficiais do Ministério da Cidadania, da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER). Paralelamente, foram obtidos dados secundários no portal oficial do programa: PAA DATA, que fornece informações sobre o montante de recursos disponibilizados, os produtos comercializados, o número de beneficiários e as entidades consumidoras.

Posteriormente a coleta dos dados secundários, realizou-se a sistematização via estatística descritiva por meio de tabelas, gráficos e mapas temáticos. Conjuntamente, essa sistematização proporcionou a visualização da configuração recente da agricultura familiar brasileira, o alcance espacial do PAA no Brasil e no RN, e a sua importância na geração de renda e atenuação da insegurança alimentar e nutricional.

Com vistas a compreender a realidade do PAA no estado, foram realizadas entrevistas com técnicos vinculados a EMATER estadual e com agricultores beneficiários do programa. Portanto, a abordagem de cunho qualitativo adotada justifica-se pela preocupação em investigar o efeito do programa sobre os participantes a partir da sua percepção. Enquanto que o método quantitativo identifica a magnitude do impacto e apresenta uma visão geral, a

metodologia qualitativa busca a especificidade e a profundidade (BATISTA e DOMINGOS, 2017).

Adota-se, por conseguinte, uma perspectiva de investigação baseada na visão dos atores envolvidos, obtida por meio da pesquisa de campo. Conforme salientam Batista e Domingos (2017, p. 14-15), a utilização da abordagem qualitativa na avaliação pode ser justificada por quatro razões:

1) parte da perspectiva dos atores para reconstruir a política; 2) identifica impactos diferenciados sobre diferentes grupos e indivíduos; 3) analisa dimensões não diretamente quantificáveis do impacto das políticas; 4) explica por que em algumas situações as políticas atingem os seus objetivos e em outras não.

Com efeito, a adoção da pesquisa qualitativa está alinhada ao objetivo de compreender a qualidade das mudanças socioeconômicas provocadas pelo PAA. Em outras palavras, almeja-se registrar como os indivíduos percebem que sua vida foi modificada, ou não, pela implementação do programa e, sobretudo, compreender o significado que os mesmos atribuem aos fenômenos (MERRIAM, 1998).

Autores como Denzin e Lincoln (2006) e Creswel (2007), ao estudarem as características da pesquisa qualitativa, ressaltam seu tratamento interpretativo do objeto de estudo, a utilização da observação e a descrição dos significados atribuídos aos fatos. Ademais, como o pesquisador é um instrumento de obtenção de informações, é fundamental que a pesquisa atenda aos critérios de **credibilidade** (validade interna), **confiabilidade**, tanto em relação ao pesquisador, quanto aos resultados; **transferibilidade** (validade externa); e **confirmabilidade** (GODOY, 2005).

Batista e Domingos (2017) afirmam que a abordagem qualitativa, na avaliação de políticas, vem ganhando mais espaço devido à utilização de novas técnicas, tais como a entrevista em profundidade, que é o ferramental a ser adotado na presente pesquisa. O conceito de entrevista em profundidade está alicerçado na centralidade dada ao entrevistado, e não ao questionário. A entrevista será guiada de forma coletiva, denominada de grupo focal, com o intuito de obter o registro da percepção dos implementadores do PAA e dos beneficiários.

O grupo focal é uma técnica de pesquisa qualitativa, de origem anglo-saxônica, que consiste em um pequeno grupo (geralmente de 6 a 10 participantes) organizado para discutir um tema comum, sob a presença de um moderador. O ponto chave é uma interação grupal que culmine com a multiplicidade de opiniões e no levantamento de dados acerca da temática.

Além dos participantes, tem-se a figura do moderador, que atua como facilitador do diálogo, e de um redator ou observador.

A técnica foi introduzida no final dos anos de 1940 e é uma metodologia utilizada, principalmente, em pesquisas sociais relacionadas a avaliação de programas, *marketing*, questões culturais, comunicação e propaganda (TRAD, 2009). Diferentemente da entrevista individual, o grupo focal busca compreender os aspectos valorativos e normativos que emergem da interação dos participantes, refletindo a sinergia do grupo acerca da temática.

Entre as vantagens do uso do grupo focal ganham destaque a observação da interação grupal, bem como o registro de convergências e divergências de opiniões; eficácia no levantamento das informações qualitativas e legitimidade nos dados coletados. Por outro lado, entre as desvantagens ressaltam-se a possibilidade da concentração da fala em um ou mais participantes; a dificuldade em reunir os participantes e a possibilidade de juízos de valores por parte do moderador (GUI, 2003).

No entanto, as desvantagens podem ser atenuadas quando o moderador assume um papel efetivo no processo, organizando o tempo de discussão de cada participante e incentivando a participação de todos, bem como garantindo maior validade dos dados com uma organização cautelosa das informações. Dessa forma, a técnica de grupo focal se torna uma importante ferramenta de levantamento de dados e na exposição de contradições e complexidade inerentes ao objeto de estudo.

Os procedimentos consistiram: 1) convidar um grupo heterogêneo de participantes; 2) definição de local e horário; 3) organização de um espaço confortável para diálogo; 4) papel do moderador como facilitador das trocas de experiências entre os participantes; 5) roteiro para colher dados com perguntas disparadoras e, por fim, 6) indexação dos dados, mediante a ordenação e categorização das informações obtidas.

A escolha dos atores entrevistados foi respaldada pelo aporte teórico neocorporativista acerca da representação de interesses, tal como analisado em Ortega (1998). O autor supracitado ressalta que a interpretação do neocorporativismo permite entender como a seleção de um reduzido grupo de corporações e de atores líderes que atuam na intermediação social dos atores representados é suficiente para compreender a lógica social de suas bases sociais. Assim, a cúpula dos atores representativos reflete o interesse amplo dos grupos sociais envolvidos no programa e garante legitimidade aos resultados obtidos. Portanto, a ferramenta do grupo focal pode dirimir as lacunas das documentações escritas, especialmente dos dados secundários, pois proporciona ouvir as opiniões dos atores envolvidos, a troca de experiências e as expectativas futuras acerca do programa.

Ao todo, foram realizadas 25 entrevistas com cúpulas representativas do poder público e dos beneficiários do programa. Com o intuito de alcançar informações fidedignas que auxiliem na identificação do desempenho do programa, que responderam questionamentos acerca: (a) funcionamento do PAA, (b) opinião sobre o programa, (c) pontos positivos e negativos do PAA, (d) mudanças socioeconômicas provocadas; e) apoio do governo, cooperativa e/ou associação; f) impactos da descontinuidade.

1.2 ESTRUTURA DA TESE

Além desta introdução e das considerações finais, a presente tese possui quatro capítulos. O primeiro capítulo busca resgatar a perspectiva histórica do debate do desenvolvimento rural e a emergência das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Para tanto, foram apresentadas a discussão acerca do papel da agricultura, as gerações das políticas públicas para a agricultura familiar e a caracterização do espaço rural brasileiro no período recente.

O segundo capítulo trata da discussão sobre o aporte teórico do desmantelamento das políticas públicas, suas causas, características e efeitos. Dado o cenário recente de arrefecimento das políticas públicas, a abordagem adotada na análise enfatizou a ruptura da política. Assim, em termos teóricos-analíticos, adotou-se a perspectiva da descontinuidade da política pública, denominada de “*policy dismantling*”. O aporte teórico do “*policy dismantling*” permite constatar os fatores sistêmicos que influenciam a decisão pelo desmantelamento e coloca em xeque os aspectos ideológicos e estruturais que culminam com a mudança na política pública.

A construção desse referencial teórico e analítico é fundamental para a compreensão do desempenho das políticas públicas em um contexto de ruptura, tal como o vivenciado atualmente. Portanto, a análise da extinção da política, da desregulamentação e da contração do Estado do bem-estar social pode fornecer subsídios para a investigação do PAA, tendo em vista que a descontinuidade do programa pode comprometer os resultados até então alcançados e os esforços realizados.

O terceiro capítulo aborda o retrospecto histórico da institucionalização do PAA, seus aspectos normativos, modalidades de operacionalização e alterações legais. Essa seção apresenta, ainda, o desempenho do programa no âmbito nacional, sua abrangência e compilação de estudos empíricos que abordaram a atuação do PAA em distintos locais e com diferentes metodologias.

Por fim, o quarto capítulo apresenta o desempenho do PAA no Rio Grande do Norte à luz da teoria do desmantelamento da política. A seção traz também o retrato da agricultura familiar no RN, com vistas a identificar os obstáculos estruturais que podem ser atenuadas com as políticas públicas, tal como o PAA. Para tanto, é apresentada a dinâmica do programa no estado e a visão dos atores políticos acerca dos avanços e limites.

1. DESENVOLVIMENTO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: O RECONHECIMENTO INSTITUCIONAL DO PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR

Em 2014, o Brasil saiu pela primeira vez do Mapa da Fome², conforme divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Esse marco histórico foi resultado de um conjunto de políticas públicas que proporcionaram a elevação da renda da população mais pobre e o aumento da oferta de alimentos. Santarelli, Vieira e Constantine (2018, p. 13) relatam que: *“The combination of the commodity boom, improved macro-economic stability, and – most importantly – a host of progressive policies have led Brazil to significantly reduce malnutrition and hunger in the last two decades”*. Desta forma, o combate à fome passou a ser visto como uma estratégia de desenvolvimento nacional, assegurado por programas que consolidaram uma rede ampla de proteção social.

Na literatura, o conceito de desenvolvimento econômico não é unânime, tendo em vista o delineamento de múltiplas visões acerca desse processo. A evolução conceitual do desenvolvimento permitiu preencher algumas lacunas, ampliando assim seu escopo teórico. Portanto, o conceito não ficou limitado ao aspecto de crescimento econômico, mas passou a agregar a dimensão social, ambiental, político-institucional e, mais recentemente, atrelado à segurança alimentar e nutricional.

Dada a complexidade inerente ao processo de desenvolvimento, a presente seção estudará o desdobramento do “lado rural do desenvolvimento”, nas palavras de Veiga (2000). Tal desagregação é fundamental para entender como a área rural passou a ser vista como espaço territorial multifuncional e alvo de políticas públicas voltadas para o seu desenvolvimento mais incluyente, superando períodos anteriores em que as políticas públicas privilegiaram determinados setores sociais.

1.1 O DESENVOLVIMENTO RURAL EM QUESTÃO: O RESGATE TEÓRICO EM TORNO DO PAPEL DA AGRICULTURA

O contexto do imediato pós-Segunda Guerra Mundial culminou com o aprofundamento dos debates sobre o desenvolvimento econômico e, por conseguinte, sobre a

² Relatório periódico divulgado pela FAO (Food and Agriculture Organization), que é uma das agências da ONU.

manifestação da faceta do subdesenvolvimento³. Emergem desse período instituições internacionais que buscaram analisar o processo de desenvolvimento, bem como a falta dele, tais como: Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e Comissão Econômica para a Europa.

O debate acerca do desenvolvimento econômico suscitou diversas discussões teóricas e correntes de pensamento. É possível verificar que tal conceito foi moldado no decorrer da história, apresentando um caráter dinâmico, visto que as teorias mostraram distintos aspectos inerentes ao processo. O estudo do desenvolvimento perpassa a compreensão do processo de transformação econômica, social e política das diferentes nações, bem como as causas da ausência de um crescimento econômico sustentado, em outros países.

Meier (1984) ressaltou que esse período do pós-Guerra foi marcado por um cenário de intenso debate e de controvérsias teóricas sobre: “(...) crescimento equilibrado *versus* crescimento desequilibrado, industrialização *versus* agricultura, substituição de importação *versus* promoção de exportações, planejamento *versus* dependência no sistema de preços mercantis” (p. 22).

Autores como Harrod-Domar (1939, 1946), Meade (1937) e Solow (1956), via de regra, analisaram o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico. Destarte, a elevação do nível de renda *per capita* é condição necessária e suficiente para o desenvolvimento. No entanto, não se preocuparam com a distribuição social desse incremento.

Os estudos de Nurkse (1952) e Lewis (1954), por outro lado, sinalizaram que o crescimento econômico é um elemento fundamental para o desenvolvimento, mas não constitui condição suficiente. Ademais, entende-se por desenvolvimento econômico um processo sustentado de crescimento que combina mudança da estrutura econômica com distribuição de renda.

Desta forma, o conceito de desenvolvimento passou a agregar alguns elementos relevantes, tais quais: eficiência econômica, equidade social e a liberdade política. Essa maior abrangência conceitual remete à ideia de desenvolvimento defendida por Amartya Sen (2000) que atribuiu às liberdades humanas papel determinante no desenvolvimento, opondo-se às “(...) visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento

³ Vide Myrdal (1957): “Eu tomo como certo que o rápido crescimento de trabalhos sobre os problemas econômicos dos países subdesenvolvidos reflete a mudança fundamental na situação política internacional desde a Segunda Guerra Mundial”.

com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento das rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social” (p. 17).

Isso posto, Furtado (1961, 1964, 1974, 1976) incorpora a relevância da poupança, através da geração do excedente, na promoção do desenvolvimento, entretanto ressalta as especificidades histórico-estruturais do subdesenvolvimento. Contrariando as visões reducionistas e abstratas, Furtado salienta a necessidade da perspectiva histórica e concreta para entender a consolidação da divisão internacional do trabalho, que explica as relações entre os países periféricos e centrais.

A análise do desenvolvimento econômico, em Furtado, assume um caráter histórico e é respaldada pelo ideário estruturalista-cepalino. Criada em 1948, pela ONU, a CEPAL consolidou um pensamento intelectual autônomo e que suplantou as premissas de que o desenvolvimento se dava por etapas⁴. Com fundamentação keynesiana, a CEPAL sinalizou que a resposta do atraso socioeconômico da América Latina encontrava-se na ausência de um processo de industrialização.

Ademais, defendia-se que divisão internacional do trabalho era conduzida de forma desigual, acarretando relações de subordinação dos países periféricos frente aos países centrais. A materialização desse processo ocasionava a deterioração dos termos de troca, tendo em vista que havia transferência do incremento da produtividade dos produtos primários, originados na periferia, para os países industrializados. Desta forma, as medidas para o fomento do desenvolvimento perpassavam reformas estruturais, políticas protecionistas e promoção da industrialização por meio do processo de substituição de importações.

No Brasil, a partir da década de 1950, o ideário de promoção do desenvolvimento culminou com duas referências para a agenda pública. A primeira é atribuída às reivindicações de autores como Caio Prado Júnior, Alberto Passos Guimarães, Ignácio Rangel, assim como a influência cepalina advinda de Celso Furtado, de setores políticos e de movimentos sociais. Em conjunto, essa primeira referência salientava a relevância das reformas de base, dentre elas, a Reforma Agrária, com vistas a alcançar maior dinamismo no mercado interno.

A superação do subdesenvolvimento, para Furtado, é possível por meio de um projeto de industrialização e de fortalecimento do mercado interno, com a forte intervenção do Estado. Ou seja, a industrialização é vista como forma de superar a pobreza e reverter a

⁴ Conforme salientava Rostow (1978), o desenvolvimento econômico dos países pode ser decomposto em cinco etapas: 1) a sociedade tradicional, 2) as condições para o arranco, 3) o arranco, 4) a marcha para a maturidade e a 5) era do consumo em massa.

distância dos países periféricos em relação ao centro, mas só se concretizará em desenvolvimento à medida que ocorre inclusão social mediante o incremento do mercado interno. Furtado (1984) afirma que:

“O que caracteriza o desenvolvimento é o projeto social subjacente. O crescimento, tal qual o conhecemos, funda-se na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização. Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhoria das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. Ora, essa metamorfose não se dá espontaneamente. Ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política.” (p. 75)

O autor ressalta, também, que o desenvolvimento ocorre em concomitância com o incremento na acumulação de capital, advindo da incorporação de novas tecnologias. Furtado define o desenvolvimento como: “(...) processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas” (FURTADO, 1964, p. 26-7).

Por outro lado, a segunda referência emergiu de acadêmicos da Universidade de São Paulo (USP) e pelo regime militar. Contrapondo-se a primeira opção e apoiada pela elite agrária nacional, essa segunda vertente preconizava a importância de uma maior modernização da agricultura (GRISA E SCHNEIDER, 2014). O argumento central residia na pertinência de dotar o setor com maior dinamismo para desempenhar as funções básicas para o desenvolvimento econômico, quais sejam: fornecimento de alimentos para o setor urbano e industrial; liberação da mão de obra para o setor industrial; geração de divisas; geração de poupança e constituição de mercado interno para os produtos da indústria (JOHNSTON E MELLOR, 1961).

Interessante observar que, segundo Graziano da Silva (1990), a incorporação do progresso técnico na agricultura inviabiliza a teoria malthusiana da lei dos rendimentos decrescentes, pois o comportamento dinâmico da economia ressalta a capacidade de aumentar, continuamente, a produtividade das atividades agrícolas.

Portanto, o progresso técnico deve ser visto como elemento importante na superação dos obstáculos intrínsecos ao desenvolvimento capitalista na agricultura. Além de subordinar o trabalho à reprodução capitalista, atua no sentido de viabilizar a capitalização da agricultura, aumentando a produtividade, reduzindo o trabalho necessário e incorporando mais terras qualificadas.

A defesa deste ideário foi materializada, a partir de meados de 1960, no Brasil, com a estruturação de um conjunto amplo de ações e políticas governamentais, que contemplava desde o crédito rural, até políticas de garantia de preços mínimos e investimento em infraestrutura (GRISA E SCHNEIDER, 2014).

A criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), sancionado em 05 de novembro de 1965, por meio da Lei nº 4.829 foi, sem dúvida, um dos pilares mais importantes das transformações por que passou a agricultura brasileira. As diretrizes bases da criação do SNCR foram o incentivo à produção, o estímulo ao investimento, o financiamento do custeio e da comercialização e, por conseguinte, atuar como uma ferramenta na promoção do desenvolvimento produtivo rural no Brasil.

Para atender os objetivos propostos, foram estabelecidas três modalidades de financiamento: 1) custeio: destinado a financiar as despesas do ciclo produtivo, ou seja, para manter o padrão tecnológico, a exemplo da compra de insumos; 2) Investimento: ocorre mediante o financiamento da aquisição de bens e serviços utilizados em vários ciclos produtivos, a exemplo da compra de máquinas; 3) comercialização: destinado a financiar as operações relacionadas à fase posterior à produção, a exemplo da estocagem e transporte.

Desta forma, o cenário institucional favorável para a atuação intervencionista do Estado criou um ambiente propício à expansão do crédito rural, período que se estende até 1979. Com isso, o crédito rural teve papel importante na consolidação dos complexos agroindustriais, através do fortalecimento de atividades a montante e a jusante do setor agrícola.

A prioridade destas ações foi a elevação da produção e da produtividade do setor agrícola com o intuito de criar uma produção em larga escala que pudesse ser destinada ao comércio exterior e, conseqüentemente, gerasse saldos positivos na balança comercial. Com efeito, há a constituição de um novo padrão agrícola assentado na crescente utilização de novas técnicas, insumos e pesquisas para viabilizar a produção. Por outro lado, há a redefinição de novas relações com o capital comercial para possibilitar maior circulação de mercadorias. Além disso, alteram-se as relações de trabalho, através da expansão do trabalho assalariado e contratual.

Graziano da Silva (1999) salienta, contudo, que havia nessa política uma faceta triplamente seletiva, tendo em vista a parcialização por produtos, produtores e regiões. Com relação aos primeiros, o crédito rural serviu, principalmente, para o fortalecimento dos complexos agroindustriais e de produtos destinados à agroindustrialização, com importante destinação à exportação. No que tange aos produtores, os maiores beneficiários eram os

médios e grandes produtores. Além disso, com relação às regiões, o crédito rural foi altamente concentrado no Sul e Sudeste do país.

As críticas concernentes ao SNCR reafirmam o caráter de uma “modernização conversadora”, pelo perfil seletivo da política e concentrador de riqueza, pela geração do êxodo rural e, principalmente, por não ocorrer, concomitantemente, mudanças na estrutura fundiária do país.

Em síntese, o modelo de intervenção setorial adotado pelo Estado não se consolidou como políticas estruturais para toda a agricultura, tendo em vista o caráter excludente e desigual da modernização agrícola que viabilizou. A partir dos anos de 1980, com o processo de redemocratização, verifica-se a reestruturação em torno de ações mais participativas e a emergência de novos atores que passam a reivindicar políticas que atendessem as particularidades dos agricultores familiares.

O fortalecimento da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 1984, consolidam um cenário político-institucional de maior peso na defesa de políticas agrárias e agrícolas mais incluídas. Grisa e Schneider (2014) destacam que o conjunto de atores passou a adotar uma postura mais ativa na proposição de políticas públicas que pudessem incorporar os anseios das pequenas unidades de produção, em especial em prol da reforma agrária e das políticas de crédito rural.

Entretanto, o desequilíbrio externo e a crise da dívida orientaram a adoção de políticas contracionistas de gastos, no final da década de 1980, limitando o papel do Estado na proposição de política agrícola. Somente em meados da década seguinte, em 1996, fruto de pressões sociais vinculadas à agricultura familiar, o governo institucionalizou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que foi a primeira política agrícola direcionada exclusivamente aos agricultores familiares.

Grisa e Schneider (2014) definem esse período como de conformação da primeira geração de políticas para a agricultura familiar, que é marcado pelo enfoque do referencial agrícola nas políticas públicas, por exemplo com o crédito rural, e agrário, com o foco na reforma agrária. A partir de 1997, os autores salientam a emergência da segunda geração de políticas, assentadas no referencial social e assistencial. E por fim, a partir dos anos de 2003, a terceira geração de políticas, referenciadas pela multifuncionalidade da agricultura, que assume papel amplo na segurança alimentar e sustentabilidade, com a criação, por exemplo, do PAA.

O contexto de reconhecimento da importância da agricultura familiar, no campo das políticas públicas, teve rebatimento na própria definição de desenvolvimento rural, que supera o reducionismo de ações governamentais voltadas para o setor agrícola, fortalecendo o processo de modernização agrícola promovido pelo ideário da “Revolução Verde” (SCHNEIDER, 2010). Amplia-se, portanto, o escopo teórico de desenvolvimento rural, que deixa de ter um caráter compensatório e incorpora novas dimensões, a exemplo da preocupação com a sustentabilidade e com a segurança alimentar e nutricional.

O rural passa a apresentar características que remontam o conceito de “*espacio activo*” de Ratti (1995), ressaltando este como uma construção resultante de forças que atuam em prol de coesão, inovação e estratégias coletivas; e, sobretudo, como alternativa importante para o desenvolvimento econômico. Desta forma, supera-se a concepção do rural como resíduo do urbano e associado, exclusivamente, à produção agrícola, para o entendimento do mesmo como um espaço produtivo diversificado, multifuncional e promotor da sustentabilidade ambiental.

Ademais, o conceito de desenvolvimento rural está relacionado a criação de capacidades que promovam a reprodução das populações rurais nas distintas dimensões: cultural, social, econômica e política. Para tanto, é indissociável de aspectos econômicos (elevação e estabilidade da renda), aspectos sociais (garantia de condições de vida adequadas) e na importância da pluriatividade advinda da diversificação das atividades (KAGEYAMA, 2004).

Neste contexto, é indispensável legitimar instrumentos de promoção ao desenvolvimento rural, bem como superar as dicotomias historicamente constituídas. Assim, desconstrói-se a visão setorial do rural, entendido agora como espaço de valorização ambiental, produtiva, de segurança alimentar e cultural, mediante o estímulo e proteção proporcionado pelas políticas públicas.

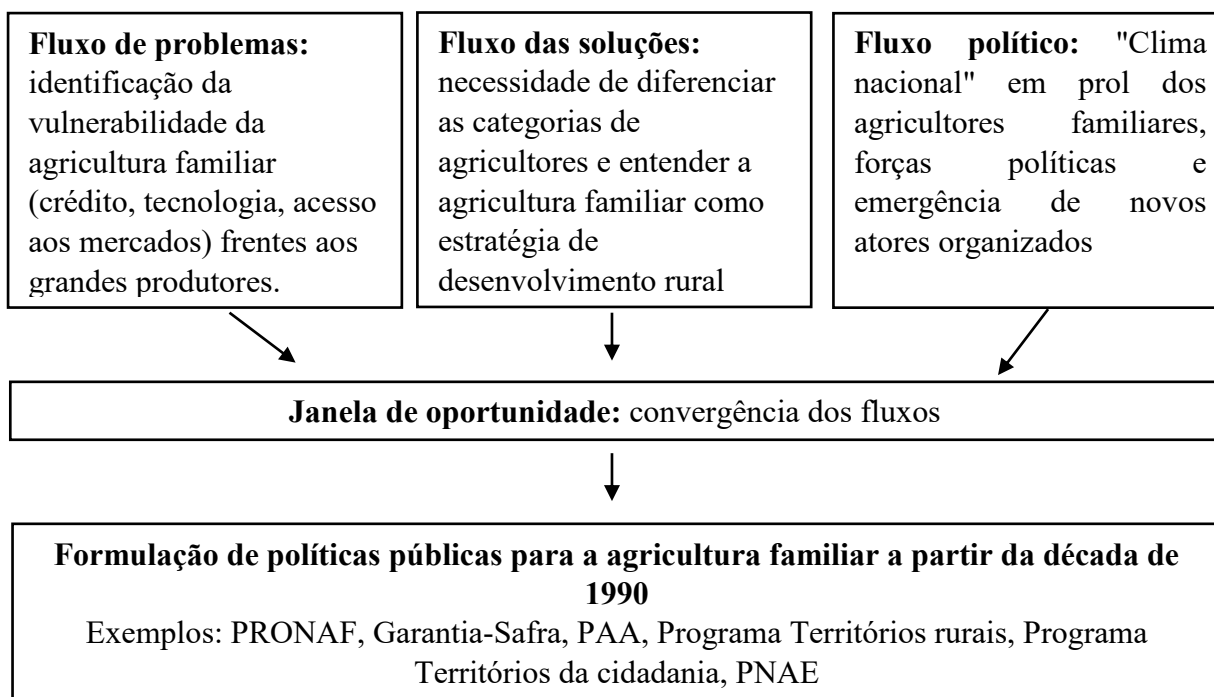
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: A CONSOLIDAÇÃO DA MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA

As políticas públicas constituem-se na materialização das decisões dos atores sociais com a finalidade de solucionarem questões gerais e específicas da sociedade. Ou seja, “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 7).

Dada a abrangência conceitual e o caráter pragmático das políticas públicas, Saravia (2006) destaca que os seus condicionantes são: i) **institucional**: pois são resultantes de um ator legitimado; ii) **decisório**: as políticas públicas são oriundas de decisões sequenciais; iii) **comportamental**: são fundamentadas em ações e, por último, iv) **causal**: estas ações reproduzem efeitos na sociedade.

Esta fundamentação retrata a complexidade inerente à política pública, principalmente no processo de tomada de decisão. Ciente disso, Kingdon (2003) propôs um modelo de análise da formação da agenda pública a partir da confluência de três fluxos: fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político. Portanto, a identificação de um problema social, a emergência de proposições para resolvê-lo e o contexto político criam uma “janela de oportunidade” para a formulação da política pública. No âmbito nacional, o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (Figura 1) é pertinente para estudar a formação da agenda governamental e compreender o porquê de determinados problemas sociais serem prioridades, em detrimento de outros.

Figura 1 - O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon nas políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira



Fonte: Elaboração da autora

Especificamente no que se refere às políticas públicas voltadas para a agricultura, estas privilegiaram as médias e grandes propriedades, em detrimento da exclusão dos pequenos

produtores rurais caracterizados pela agricultura familiar. Esse processo resultou na reprodução de um modelo de desenvolvimento rural desigual e excludente, repercutindo na denominada “modernização dolorosa”, nos termos de Graziano da Silva (1983).

Até o final do século XX, no Brasil, a categoria da agricultura familiar foi negligenciada no campo de formulação de políticas públicas. A orientação da política agrícola nacional, após Segunda Guerra, foi dada para o processo de modernização via elevação de produtividade e adoção de avanços tecnológicos nas empresas rurais mais capitalizáveis, caracterizadas por grandes extensões fundiárias (SILVA, 2015).

Autores como Lamarche (1998); Wanderley (1995); Tedesco (1999); Sant’ana, (2003) reportam que a agricultura familiar no Brasil enfrentou bloqueios fundiários em consequência da escassez de terras e restrições instituídas no sentido de dificultar o acesso às outras áreas. Tais particularidades são inerentes ao tipo de formação econômica e social consolidada no Brasil, pois historicamente os grandes proprietários conduziram o desenvolvimento rural do país.

Além da reduzida capitalização, a agricultura familiar sofreu, continuamente, com dificuldades no acesso ao crédito, na incorporação de tecnologia, baixa capacidade concorrencial frente aos grandes produtores, no acesso aos mercados e assistência técnica (JUNQUEIRA E LIMA, 2008). Esses entraves, historicamente persistentes na agricultura familiar brasileira, aliados à própria especificidade do setor, ratificam a importância de políticas públicas específicas para viabilizar as pequenas unidades de produção.

As especificidades da agricultura, como salienta Graziano da Silva (1981), estão associadas aos determinantes dos processos biológicos, aos condicionantes naturais da produção e ao papel da terra como meio produtivo fundamental. Essas particularidades repercutem numa maior suscetibilidade do setor e na pertinência de um padrão de desenvolvimento agrícola que supere essas especificidades para a plena reprodução do capital.

No contexto do desenvolvimento econômico capitalista, questões relacionadas ao fortalecimento e ampliação da agricultura familiar tornam-se importantes para atenuar as disparidades sociais e econômicas existentes nesse tipo de estrutura social. Outrossim, o aumento da produtividade no campo e a geração de empregos relacionados a agricultura familiar podem se tornar um caminho para a promoção do desenvolvimento local que, em certa medida, compreende novas possibilidades de permanência no campo e na busca de um desenvolvimento mais sustentável.

A partir de 1990, o redesenho institucional brasileiro foi crucial para a valorização da agricultura familiar. Concomitantemente, presenciou-se a articulação de um conjunto de

políticas públicas para o desenvolvimento rural. Paralelamente ao crédito rural, que historicamente se consolidou como o principal instrumento de política agrícola adotado no Brasil, o estímulo à agricultura familiar ocorreu *pari passu* com a adoção de novas políticas públicas.

Mattei (2005, p. 11) salienta que: “(...) até o início da década de 1990, não existia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades específicas do segmento social de agricultores familiares”. No entanto, a promulgação da Constituição de 1988 suscitou ações governamentais descentralizadas, bem como a emergência de novos mecanismos na formulação de políticas públicas.

Em 1994, no governo de Itamar Franco, foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção rural (PROVAP), que utilizava, basicamente, recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para conceder créditos com baixas taxas de juros para os agricultores familiares. Embora tenha conseguido resultados modestos no fomento da agricultura familiar, o grande êxito do programa foi diferenciar as categorias de agricultores (MATTEI, 2005).

O Manual de Crédito Rural enquadrava os agricultores familiares como “mini e pequenos produtores”, fazendo com que os mesmos disputassem crédito rural com os agricultores patronais. Em 1995, o PROVAP foi reformulado e essas alterações serviram de base para a criação do PRONAF, no ano seguinte.

A institucionalização do PRONAF ocorreu mediante o Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Cabia ao programa o objetivo de promover o desenvolvimento rural sustentável, mediante a ampliação da capacidade produtiva e geração de emprego e renda para os agricultores familiares. O surgimento do PRONAF foi resultante tanto da pauta de reivindicações de trabalhadores rurais que demandavam políticas públicas específicas para os agricultores familiares, quanto de sugestões de pesquisas acadêmicas que estabeleceram as diretrizes básicas para a elaboração dessas políticas.

Uma importante manifestação reivindicatória desse período foi o “Grito da Terra Brasil”, que ocorreu em 1995 e reuniu trabalhadores rurais vinculados à Contag e do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT (DNTR/CUT). Essa mobilização foi considerada a data-base para os agricultores familiares, por marcar a construção de propostas, negociação e alcance de conquistas que visavam a valorização do meio rural.

As reivindicações eram, principalmente, relacionadas às políticas agrícolas seletivas de assistência técnica e de acesso ao crédito, à questão da reforma agrária, às questões salariais e às políticas sociais básicas. Desta forma, a institucionalização do PRONAF

significou, especialmente, a legitimidade do Estado em prol da categoria dos agricultores familiares.

O PRONAF proporcionou acesso ao crédito rural para um significativo contingente de agricultores que não participavam das linhas oficiais e, conseqüentemente, reconheceu a heterogeneidade inerente a categoria da agricultura familiar. Além da distinta formação histórica, as questões culturais, limitação de recursos produtivos e técnicos, capacitação profissional e aspectos infraestruturais, corroboraram a pertinência de uma linha de crédito direcionada para esses produtores.

Para acessar ao PRONAF, os agricultores familiares devem obter a Declaração de Aptidão (DAP), que sistematiza as informações pessoais, territoriais e produtivas das unidades familiares. A DAP deve ser emitida na cidade de localização do imóvel do agricultor familiar e tem validade de dois anos. Além do PRONAF, a DAP permite os agricultores familiares acessarem outras políticas públicas, como o PAA. Com a identificação da renda bruta anual da família e das atividades exploradas, os agricultores familiares são direcionados para as linhas específicas de créditos, mediante a seguinte classificação: Grupo A, B, A/C e V (Quadro 1).

Além disso, o programa conta com linhas de crédito para custeio, investimento, comercialização e incentivo ao cooperativismo. Dessa forma, dada sua atuação no incentivo ao investimento produtivo e na organização social da agricultura familiar, o PRONAF é reconhecido como uma política pública estruturante que propicia inclusão socioeconômica e incremento de renda.

Quadro 1 - Classificação dos agricultores familiares em grupos do Pronaf

Grupos	Público-alvo
A	Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não contrataram operação de investimento do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf
B	Agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 23 mil.
A/C	Agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que (1) tenham contratado a primeira operação no Grupo “A” e (2) não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo “A/C”.
V	Agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 415 mil.

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2020)

Atualmente, o Pronaf possui distintas linhas de custeio que atendem diferentes finalidades: Pronaf Mulher, Pronaf Alimentos, Pronaf Agroindústria, Pronaf Jovem, Pronaf Semiárido, Pronaf Floresta, Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco, Pronaf Custeio. Todavia, estudos como o de Aquino e Schneider (2011) apontam que, concomitante à maior diversidade de categorias do Pronaf, ocorreu a elevação do acesso do crédito aos agricultores mais capitalizados.

Abramovay e Veiga (1999), Carneiro (1997) e Ibase (1999) salientam que o programa apresenta um caráter desigual, beneficiando, principalmente, os segmentos da agricultura familiar mais capitalizados, que são melhor integrados ao setor bancário e concentrados na região Sul do país. De tal modo, o Pronaf reproduz o tratamento desigual, tal como as políticas anteriormente citadas. Além da concentração do benefício em regiões com condições socioeconômicas e políticas melhores, favorece a produção dos grupos agroindustriais.

Côrrea e Silva (2007) reforçam a “lógica concentradora de recursos” inerente ao Pronaf, seguindo os moldes do SNCR. As autoras analisaram o perfil do programa em três modalidades de operação: infraestrutura, capacitação e crédito. Os resultados indicaram que as duas primeiras modalidades são mais efetivas em dirigir recursos para os agricultores familiares mais carentes.

Inversamente, o Pronaf crédito, tido como o principal responsável pela liberação de recursos, apresenta perfil concentrador nas regiões Sul e Sudeste, nos agricultores mais capitalizados e para produtos integrados economicamente. Portanto, as autoras concluíram que “(...) o crédito bancário tradicional, operando pela via de empréstimos individuais, não é o melhor caminho para beneficiar as populações excluídas do sistema financeiro” (CÔRREA e SILVA, 2007, p. 64).

A Tabela 1 mostra a distribuição do Pronaf por região e sinaliza a elevada assimetria ainda existente. Em 2019, o Nordeste respondeu por 53% da quantidade de contratos do Pronaf, seguido do Sul (28%), Sudeste (12%), Centro-Oeste (3%) e Norte (3%). No entanto, quando se analisa a distribuição dos valores contratados é possível notar uma distorção na alocação de recursos em favor das regiões Sul e Sudeste, que responderam por mais 71%. O Centro-Oeste se destaca com o maior valor médio por contrato das regiões brasileiras, o que pode ser explicado, principalmente, pela expansão da fronteira agrícola da soja, algodão e milho. Os dados reportam o perfil ainda seletivo e concentrador do PRONAF, bem como uma distribuição regional desigual.

Tabela 1 - Recursos do Pronaf por região, em 2019

	Área	Qtd. Contratos	Valor contratado (R\$)*	Valor médio por contrato (R\$)
SUL	6076792,73	383.269	14,5	37.858,30
SUDESTE	714285,61	169.599	4,0	23.712,47
NORDESTE	1394323,87	725.917	3,7	5.225,01
CENTRO-OESTE	768266,5	38.353	1,7	46.000,01
NORTE	522466,35	42.789	1,6	39.319,37
TOTAL	9476135,06	1.359.927	25,7	18.950,37

Fonte: Elaboração a partir do Anuário Estatístico do Crédito Rural (BCB)

* em bilhões de reais

Assim, apesar da importância do Pronaf em proporcionar a visibilidade da agricultura familiar, pela institucionalização da política pública, bem como seu papel na redução da pobreza rural, o programa não atende de forma homogênea os agricultores familiares brasileiros. Com isso, o acesso ao crédito, propiciado pelo Pronaf, é importante para a inclusão produtiva, mas não é suficiente para garantir redução da desigualdade social e mudanças significativas na inclusão da agricultura familiar mais marginalizada.

Com efeito, o PRONAF está assentado na ênfase agrícola atribuída pelas políticas públicas. No entanto, o ano de 1997 retrata o início de um novo enfoque na condução das políticas para a agricultura familiar. Inserido num período de adoção do ideário neoliberal, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) propôs o Programa Comunidade Solidária, que foi instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Fundamentado na experiência do Conselho Nacional de Segurança Nacional (Consea⁵), o Programa Comunidade Solidária era baseado na promoção de políticas sociais, notadamente para o enfrentamento da fome e pobreza.

O Programa buscava romper o caráter assistencialista das políticas por meio da integração de uma rede de proteção social ampla. O programa contou com a participação de distintos segmentos sociais e articulou a execução de 16 programas nas áreas prioritárias de: redução da mortalidade na infância, suplementação alimentar, apoio à agricultura familiar, saneamento e habitação, geração de ocupação e renda, e qualificação profissional (BRASIL, 1998).

O apoio à agricultura familiar foi dado pela criação da linha infraestrutura e serviços municipais do PRONAF, que visava o financiamento da implantação, ampliação,

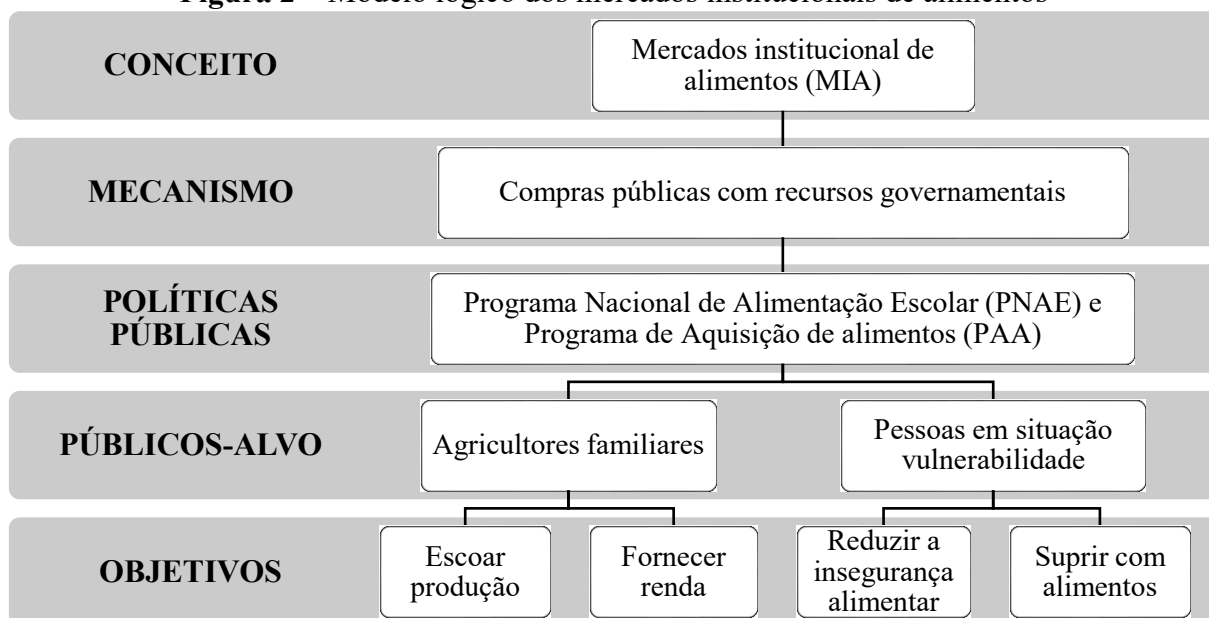
⁵ O Consea foi criado em 1993 no governo Itamar Franco e foi desativado em 1995. Em 2003, no governo Lula, o consea foi reativado. No entanto, em 2019, a medida provisória 870/19 extinguiu o conselho. O objetivo do consea era assessorar na formulação de políticas nacionais voltadas para a garantia do direito à alimentação, norteado pelos princípios da solidariedade, da parceria Estado e sociedade civil e da descentralização.

modernização, racionalização e realocização da infraestrutura necessária para o desenvolvimento da agricultura familiar (CARVALHO E KUHN, 1999). Paralelamente a essa iniciativa, até meados dos anos 2000, emergiram políticas de transferências de renda, a exemplo do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás que foram unificados, em 2003, no Programa Bolsa Família.

Atualmente, no marco da terceira geração de políticas públicas, a agricultura familiar adquire maior abrangência de atores sociais, envolvendo desde representantes sindicais, sociedade civil, gestores políticos, até organizações agroecológicas. A preocupação fundamental reside num papel mais amplo atribuído à agricultura mediante a construção de mercados institucionais para a segurança alimentar e nutricional, bem como para garantir maior sustentabilidade ambiental.

O mercado institucional de alimentos (MIA) envolve as operações de aquisições de alimentos em processos contínuos, tais como nas compras de alimentação escolar; e esporádicos, por exemplo: calamidades públicas (MACIEL, 2008). A execução dos mercados institucionais pode ocorrer de forma centralizada ou descentralizada, mediante as distintas esferas governamentais: federação, estados ou municípios. A Figura 2 contextualiza o conceito dos MIA.

Figura 2 – Modelo lógico dos mercados institucionais de alimentos



Fonte: Elaboração própria da autora

O estudo de Amaral, Zagonel e Basso (2015) elenca os aspectos positivos oriundos dos mercados institucionais. Além de estabelecer uma comercialização segura, em virtude das

relações formalizadas por contratos, o MIA garante preços justos, elimina a presença de atravessadores, assegura maior sustentabilidade ambiental e socioeconômica, incentiva hábitos alimentares locais e geram efeito multiplicador na economia local.

Por outro lado, os autores destacam os obstáculos dos mercados institucionais, que emergem do requerimento de uma produção com qualidade, regularidade de quantidade produzida, exigência de formalização do produto, necessidade de assistência técnica, falta de recursos e questões logísticas.

Através do mercado institucional, o setor público atua como agente comprador, com vistas a atender a demanda por alimentos da sociedade. Desta forma, o MIA é uma ferramenta de redução do *gap* existente entre a produção da agricultura familiar e o consumo, pois permite proteger as pessoas que se encontravam excluídas do acesso de alimentos adequados e aquelas que não conseguiam viabilizar sua produção no mercado.

O acesso dos agricultores familiares aos mercados institucionais ocorre por meio das políticas públicas intersetoriais, que atuam tanto na questão agrícola, quanto na segurança alimentar. Atualmente, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), inserido no bojo do Programa Fome Zero, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) integram às ações de compra pública de alimentos e geram efeitos sinérgicos na promoção do desenvolvimento rural. Reconhecidas internacionalmente como experiências bem-sucedidas, o PAA e PNAE se configuram como políticas de caráter desenvolvimentista. De acordo com Santarelli, Vieira e Constantine (2018, p. 31):

There is an important subsidy for the inclusion of healthy food produced by family smallholders within institutional food procurement, through public policies such as the National School-Feeding Programme (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) and the Food Acquisition Programme (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA). It was estimated, in 2014, that family smallholders are supplying around 23 per cent of the public sector's food, an amount worth around 6–7 billion per year. An estimation of the amount of public food procurement (SESAN, 2014) points out an amount of R\$ 1,5 billion per year, where Family Agriculture supplies around 23 per cent of this potential market.

O surgimento do PNAE remonta à década de 1950 com a discussão em torno dos problemas da nutrição nacional. Em 1955, pelo Decreto nº 37.106, foi criada a Campanha da Merenda Escolar e, em 1979, passou a ser chamado de Programa Nacional de Alimentação Escolar. Em 2009, com a Lei nº 11.947/2009, as diretrizes do PNAE foram restabelecidas. Considerada a maior e mais antiga política pública nacional (SARAIVA *et al.*, 2013), o PNAE atua no fornecimento de alimentação escolar adequada e saudável, por meio de um atendimento universal de alunos da educação básica da rede pública de ensino. Conforme:

Art. 4º: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009).

Os recursos para a execução do PNAE são oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e são repassados em 10 parcelas para os estados, Distrito Federal e municípios. Além da entidade executora, que operacionaliza a alimentação escolar, o PNAE conta com outros importantes atores: conselheiro de alimentação escolar (CAE), nutricionista, agricultores familiares, merendeira e professor.

A distribuição dos recursos do FNDE obedece aos critérios do número de estudantes matriculados em cada etapa e modalidade de ensino. O Quadro 2 mostra os valores diários repassados para o PNAE, de acordo com os normativos estabelecidos. O repasse financeiro leva em conta a previsão de 200 dias letivos do calendário escolar.

Quadro 2 - Valores dos recursos do FNDE repassados para o PNAE no Brasil, em 2020

ETAPA E MODALIDADE DE ENSINO	VALORES DIÁRIOS (R\$)
Creches	1,07
Pré-escola	0,53
Escolas indígenas e quilombolas	0,64
Ensino fundamental e médio	0,36
Educação de jovens e adultos	0,32
Ensino integral	1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	2,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	0,53

Fonte: Elaboração a partir do FNDE (2020)

Cabe ao segmento da agricultura familiar preservar as tradições alimentares locais, respeitando a heterogeneidade cultural e os hábitos alimentares, e buscar a produção com baixo impacto ambiental. Essas atribuições foram alinhadas com um importante avanço do PNAE, que foi o estabelecimento de um percentual mínimo de 30% dos repasses financeiros que devem ser provenientes da agricultura familiar. Assim como no PAA, no processo de aquisição de alimentos do PNAE há a dispensa de licitação, respeitando os preços compatíveis com o mercado e assegurando as exigências de qualidade estabelecidas.

Com efeito, a alteração da legislação do PNAE significou o estímulo à agricultura familiar, pela obrigatoriedade da compra, integração com a educação, fortalecimento da

economia local e consumo de produtos saudáveis. Tais aspectos reforçam as diretrizes do PNAE, que são: universalidade, continuidade, equidade, respeito aos hábitos regionais, a vocação agrícola e sustentabilidade.

Ortega (2013) ressalta, assim, o papel do PNAE na redução da desnutrição escolar e no fortalecimento da agricultura familiar. O autor reforça que a continuidade e o aperfeiçoamento do programa foram fundamentais à consolidação do mesmo como um instrumento de combate à pobreza no meio rural, mediante seu amplo efeito para: “(...) *reducir la inseguridad alimentaria, combatir la pobreza, aumentar la asistencia escolar, mejorar la calificación y capacitación de la fuerza de trabajo, crear mercado institucional para las iniciativas de agricultura familiar y dinamizar la economía local*” (ORTEGA, 2013, p. 128).

Por meio das diretrizes do PNAE, algumas dicotomias historicamente consolidadas podem ser suplantadas. Supera-se a visão de uma política pública assistencialista e centrada na transferência de recursos para uma visão de alimentação saudável e adequada como direito humano fundamental. Por outro lado, emerge a defesa da descentralização mediante a responsabilidade de todos os entes federados, em detrimento da responsabilidade restrita à União.

Outra importante prioridade do Programa Fome Zero foi a problemática em torno do acesso à água. No tocante às especificidades da agricultura familiar, o fornecimento da água é indispensável para a produção de alimentos e para o consumo humano. A falta regular de água e a seca são problemáticas que assolam as famílias rurais, principalmente as mais pobres. Em 2003, foi criado o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de chuva e outras tecnologias sociais de acesso à água (Programa Cisternas), que visa proporcionar o acesso à água às famílias rurais de baixa renda.

A região prioritária do programa é o semiárido brasileiro pela escassez de chuva, característica do clima da região. Para tanto, são utilizadas as cisternas de placa, que consistem em reservatórios para armazenar água da chuva aproveitada do escoamento nos telhados das casas.

Na contramão de projetos de grandes obras, o Programa Cisternas é assentado na utilização de tecnologias simples e acessíveis. O acesso à água propicia o abastecimento para consumo humano e para a produção de alimentos, implicando diretamente em melhores condições de saúde e de alimentação. Além disso, soma o fato do programa contribuir para o acesso à educação, tendo em vista que reduz a necessidade de as crianças abdicarem dos estudos para buscarem água, uma realidade ainda comum no semiárido nordestino.

Ainda no bojo dos instrumentos que buscam à proteção dos agricultores familiares, outro importante entrave diz respeito às perdas de safras e adversidades climáticas, que impactam na redução da renda e variações nos preços praticados. Em razão disso, atualmente, os agricultores familiares contam com um mecanismo de planejamento setorial: o Plano Safra, que orienta ações direcionadas à agricultura familiar no horizonte de um ano agrícola: de julho a junho do ano posterior.

O Programa reúne políticas públicas diversas que atuam em três basilares: crédito rural, apoio à comercialização e gestão de risco rural (SERVO, 2019). O Plano Safra desdobra-se em três programas: Garantia-Safra (GS), Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (Pgpaf) e o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf).

A vulnerabilidade da atividade agrícola em decorrência dos eventos climáticos adversos é minimizada pelo Garantia-Safra e pelo Seguro da Agricultura Familiar. Ambos os programas protegem os agricultores familiares das perdas sistêmicas, por meio da seguridade da renda. O GS, instituído pela Lei nº 10.402 de 2002, é direcionado para os agricultores que estão situados na região semiárida, mediante o benefício de R\$ 850 para aqueles que sofreram perda comprovada de 50% ou mais na sua produção.

O programa tem por finalidade atuar como uma ação consistente, e não de cunho emergencial, mediante medidas que proporcionem a convivência com o semiárido. Além de garantir uma renda mínima, o Garantia-safra visa atenuar a vulnerabilidade da população semiárida em face da irregularidade climática.

O Seaf, criado em 2004, é um seguro multirrisco e atua em todo território nacional. O valor do benefício do Seaf é ajustado pelo tamanho da lavoura e o agricultor paga uma taxa de acordo com o risco da cultura. Os objetivos do programa são: proporcionar maior segurança na produção agrícola, incentivar o crescimento da produção e, consequentemente, criar condições de manutenção do agricultor no campo.

O Pgpaf foi criado em 2006 e é uma política que visa garantir a sustentação dos preços praticados na agricultura familiar por meio da articulação de políticas de crédito e de comercialização setorial. O programa concede desconto no pagamento do financiamento aos agricultores que acessam ao PRONAF, tanto para custeio quanto para investimento, com o intuito de amparar os produtores em caso dos preços no mercado estiverem inferiores aos preços de garantia do programa. Assim, o Pgpaf assegura a remuneração dos custos de produção aos agricultores familiares, garante a continuidade das atividades produtivas e permite a diversificação produtiva.

Nesse cenário de reordenamento das políticas públicas e partindo da constatação da insuficiência de iniciativas includentes para o desenvolvimento rural, em 2003 foi institucionalizado o Programa Territórios Rurais. No mesmo ano, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao MDA, que conjuntamente com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF) balizaram a referência territorial na política.

A concepção do programa estava centrada nos entraves estruturais do desenvolvimento rural, a saber: capital humano, capital social e capital natural; estrutura fundiária e acesso à terra; enfoque setorial das políticas; redirecionamento dos recursos financeiros para investimentos públicos (GERALDI, 2012). A abordagem territorial do programa contemplava as dimensões econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental, por meio das seguintes diretrizes básicas:

- 1) A noção de território enquanto limite e potencial para a promoção do desenvolvimento rural sustentável.
- 2) Desenvolvimento sustentável enquanto articulação integrada de diversas dimensões.
- 3) Enfoque na participação e gestão social das políticas públicas.
- 4) Atuação em sinergia com entidades, organizações e vários níveis de governo.
- 5) Foco na redução das desigualdades econômicas e sociais.
- 6) Dinamização econômica dos territórios (GERALDI, 2012, p. 169)

Em suma, a partir de 1996, verifica-se a emergência de um conjunto articulado de políticas públicas que atribuem à agricultura familiar o protagonismo na promoção do desenvolvimento rural. Para além de um caráter assistencialista, tais políticas reproduzem um padrão de desenvolvimento que compatibiliza os aspectos socioeconômicos, ambientais e a preocupação com a segurança alimentar e nutricional.

1.3 AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE: O RETRATO DO ESPAÇO RURAL BRASILEIRO

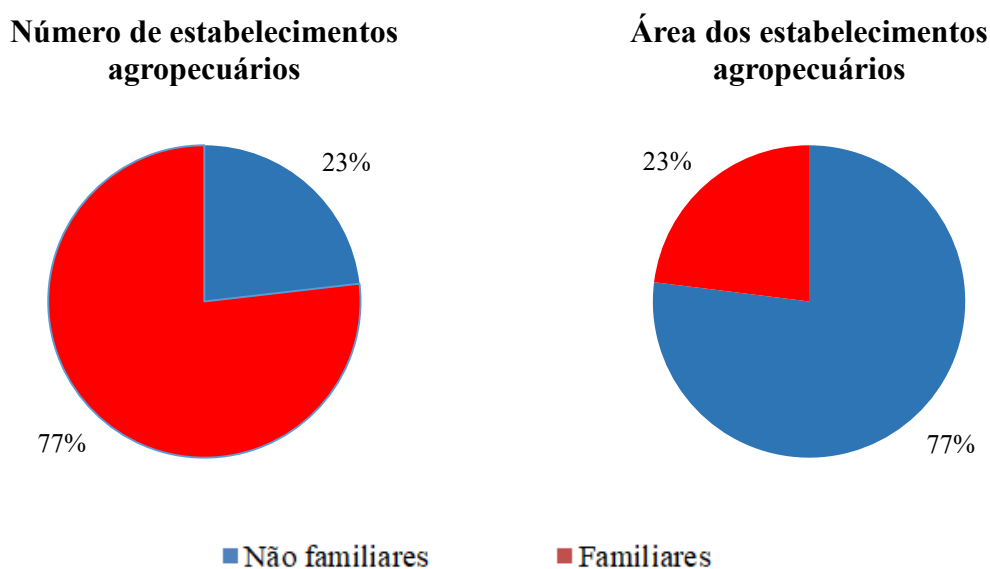
A agricultura familiar, pela definição da FAO, inclui as atividades agrícolas que contam com base familiar na gestão da propriedade e na composição de mão de obra. A majoritária participação da agricultura familiar na produção de alimentos mundial ratifica a importância do setor e justificou a inclusão deste na agenda pública como promotor do desenvolvimento rural sustentável⁶, pelas Nações Unidas.

⁶ Em 2014, as Nações Unidas definiram o papel dos agricultores familiares na promoção do desenvolvimento rural como tema principal para discussão.

A delimitação legal do conceito de agricultura familiar, no Brasil, está presente no artigo 3º da Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Segundo o artigo, o agricultor familiar e empreendedor familiar rural devem atender, concomitantemente, às seguintes condições: não deter área superior a quatro módulos fiscais, utilizar predominantemente mão de obra familiar, ter percentual mínimo da renda familiar oriunda de atividades econômicas do seu estabelecimento, e gerenciar seu estabelecimento com sua família.

O Censo Agropecuário de 2017 divulgou que 77% dos estabelecimentos agropecuários foram classificados na categoria de agricultura familiar, o que representou uma queda de sete pontos percentuais em relação ao Censo de 2006 (Figura 3). No tocante a extensão de área, a agricultura familiar respondeu por 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários do Brasil. Portanto, a área média dos estabelecimentos da agricultura familiar foi de 20,7 hectares e bastante inferior à área média dos estabelecimentos agropecuários de agricultura não familiar, de 229,9 hectares.

Figura 3 - Distribuição percentual do número e área de estabelecimentos agropecuários não familiares e familiares no Brasil – 2017



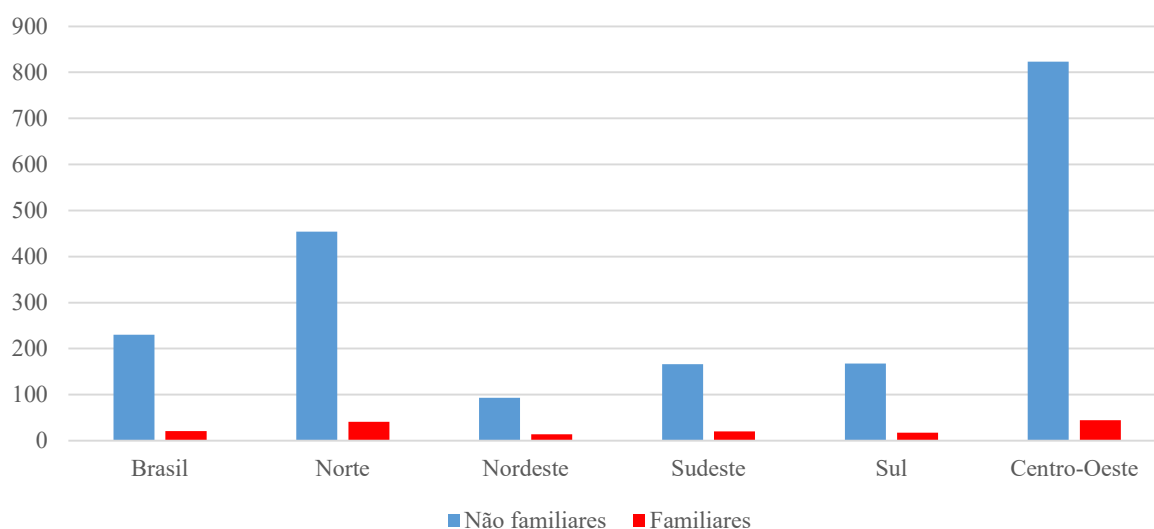
Fonte: Elaboração a partir dos dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2020).

Dos 3.897.408 estabelecimentos identificados como da agricultura familiar, 53% estão situados em pequenas extensões de terra, com até dez hectares. No entanto, estes estabelecimentos ocuparam apenas 8% da área total destinada à agricultura familiar. Assim, a elevação da área total para os estabelecimentos agropecuários (5,3%), de 2017 em relação a

2006, teve como contrapartida a perda da área total destinada à agricultura familiar (-0,5%) e uma maior concentração fundiária.

A Figura 4 mostra a área média dos estabelecimentos agropecuários por regiões e sinaliza a coexistência de elevada disparidade regional relacionada à estrutura fundiária. As regiões Centro-Oeste e Norte concentram os estabelecimentos com as maiores extensões de área, tanto de agricultura familiar, quanto de agricultura não familiar. Além disso, embora o Nordeste respondesse pelo maior percentual de número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar (47%) no Brasil, a região apresentou a menor área ocupada por esses agricultores, seguida da região Sul.

Figura 4 - Área média dos estabelecimentos agropecuários por grandes regiões - 2017



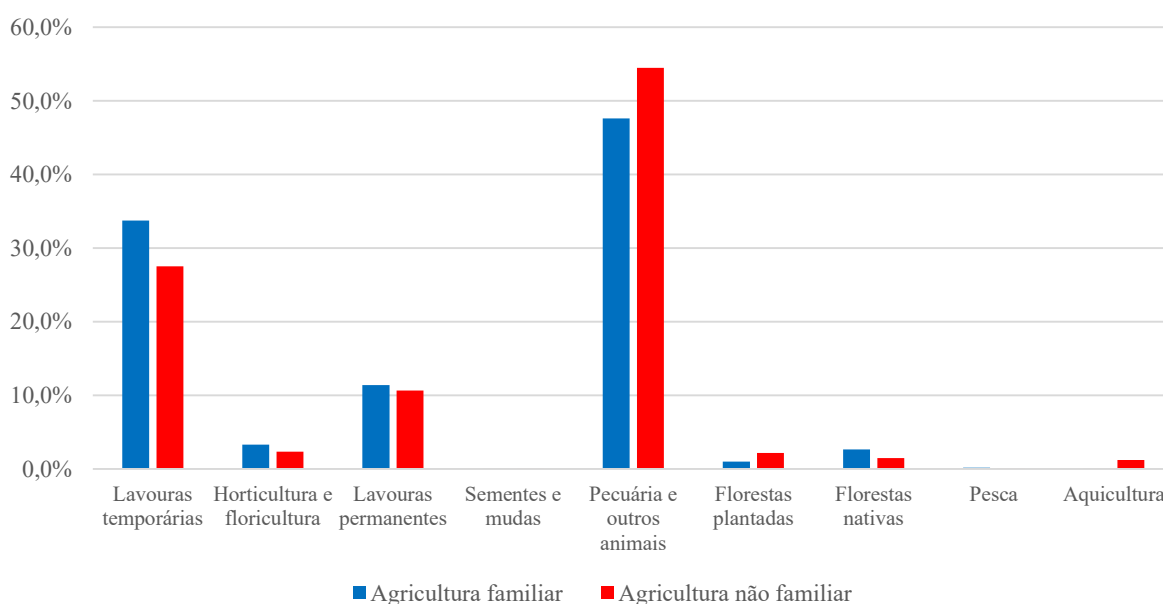
Fonte: Elaboração a partir dos dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

A incorporação de novas extensões fundiárias no Norte e Centro-Oeste está associada, sobretudo, ao aumento das propriedades rurais para expansão da fronteira agrícola, tanto para produtos de exportação, como a soja, e produtos tradicionais, como milho e arroz. Desta forma, a distribuição desigual das terras reflete a elevada disparidade regional brasileira, resultando em conflitos fundiários e desigualdades sociais no meio rural.

A desagregação dos estabelecimentos agropecuários por atividades econômicas revela o padrão produtivo da agricultura familiar e da agricultura não familiar (Figura 5). Para ambos, a atividade da pecuária e a criação de outros animais é o grupo mais representativo, principalmente na criação de bovinos e de aves. A segunda atividade mais significativa é a produção de lavouras temporárias, em que o cultivo de cereais é o grupo que apresentou maior número de estabelecimentos agropecuários.

O terceiro grupo com maior número de estabelecimentos é a produção de lavouras permanentes, em que 11,4% dos estabelecimentos da agricultura familiar e 10,6% dos estabelecimentos da agricultura não familiar se enquadram nessa categoria. Os produtos com maiores números de estabelecimentos, em ambas as categorias, são os cultivos de fruta, café e cacau. Tais dados corroboram a importância da agricultura familiar no abastecimento e na soberania alimentar nacional.

Figura 5 - Estabelecimentos agropecuários por grupos e classes de atividade (%)



Fonte: Elaboração a partir dos dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2020).

Além da relevância da agricultura familiar na produção de alimentos, os dados do Censo Agropecuário ressaltam que o segmento foi responsável por aproximadamente 23% do valor total da produção agropecuária, sendo a atividade da pecuária e criação de outros animais a mais significativa para a agricultura familiar. A desagregação regional mostra outra situação preocupante no que concerne à distribuição do valor produzido pelas regiões mais pobres do país. O Sul respondeu por 41,3% do valor total da produção da agricultura familiar, seguido do Sudeste (24,2%), Nordeste (14,9%), Norte (10,6%) e Centro-Oeste (9%).

Ainda sobre a caracterização da agricultura familiar brasileira, autores como Friedman (1978), Muller (2007) e Búrigo (2007) alertam para os entraves encontrados na continuidade das atividades enquadradas nesta categoria, particularmente nos aspectos de sucessão, comercialização e produção. O primeiro ponto é respaldado pelo envelhecimento da população rural e pela ausência de condições que promovam a manutenção dos jovens no

campo. Os dados da faixa etária dos produtores da agricultura familiar podem confirmar essa problemática (Tabela 2).

De acordo com os dados, a população da agricultura familiar está majoritariamente situada na faixa etária acima dos 45 anos. Contrariamente à tradição de passar a propriedade familiar de pais para filhos, os dados mostram a tendência do êxodo rural por parte dos jovens, tendo em vista que estes representam apenas 2% dos produtores da agricultura familiar. O processo de esvaziamento do meio rural pode ser explicado, principalmente, pelas dificuldades em inserção no mercado de trabalho, baixas remunerações, falta de melhores condições na oferta de serviços, dificuldade no acesso à capacitação educacional e baixo reconhecimento social da atividade (XAVIER, 2013).

Tabela 2 - Faixa etária dos produtores da agricultura familiar no Brasil, 2017 (%)

Faixa etária	(%)
Menor de 25 anos	2,0%
25 a 35 anos	8,7%
35 a 45 anos	16,6%
45 a 55 anos	23,1%
55 a 65 anos	24,2%
65 a 75 anos	17,2%
Maior de 75 anos	8,3%

Fonte: Elaboração a partir dos dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2020).

O esvaziamento do meio rural foi sentido na perda dos postos de trabalho dos estabelecimentos agropecuários, em que houve a redução de 8,8% do pessoal ocupado total no setor. A elevação do número de empregos na agricultura patronal não foi suficiente para contrabalancear a queda advinda da agricultura familiar. De 2006 a 2017, a agricultura familiar suprimiu mais de dois milhões de postos de trabalho, atingindo um decréscimo de 17,6%. A redução do pessoal ocupado implica em uma tendência de expulsão da população do campo em busca de melhores condições de vida e pode estar atrelada à expansão da mecanização produtiva.

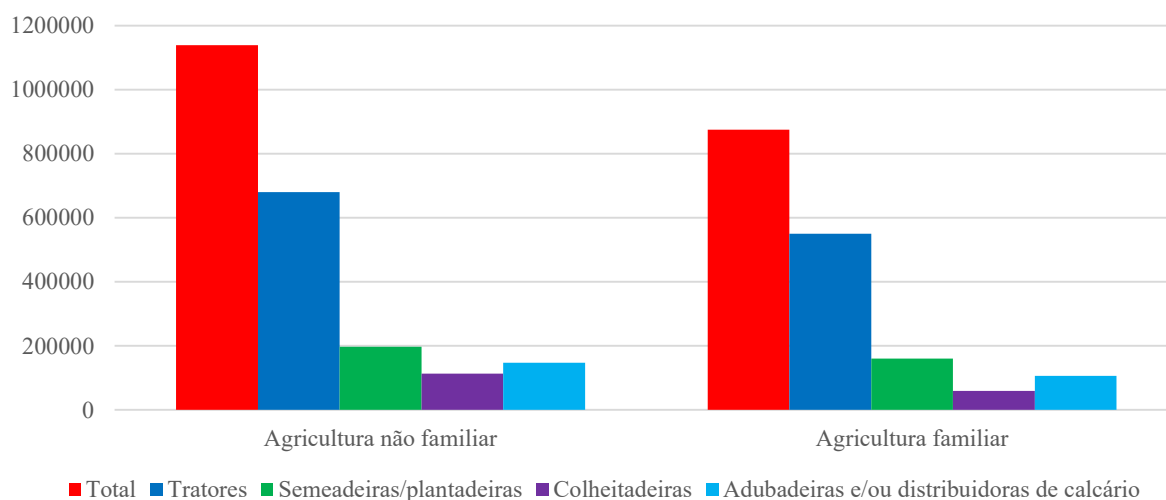
Paralelamente ao problema da sucessão, outro obstáculo persistente na agricultura familiar está associado à diferenciação na difusão de tecnologias e as dificuldades em seu acesso. Esse entrave advém, sobretudo, da baixa capitalização dos agricultores familiares e, consequentemente, reduzido investimento em P&D, da resistência por partes destes em adotar novas tecnologias, da baixa escolaridade e da incompatibilidade das tecnologias existentes à realidade dos agricultores familiares (BATALHA; SOUZA FILHO; BUAINAIN, 2005).

De 2006 a 2017, o número de tratores utilizados nos estabelecimentos agropecuários cresceu em aproximadamente 50%, o que caracteriza a expressiva mecanização da agropecuária. Todavia, esse processo ainda é altamente concentrado, tendo em vista que apenas 15% dos estabelecimentos tiveram acesso a esta máquina. Ou seja, para além da monopolização fundiária agrícola, assiste-se um processo de concentração da tecnologia.

No que concerne à utilização de máquinas nos estabelecimentos agropecuários, a agricultura não familiar concentra o maior percentual (57%) de tratores, semeadeiras, colheitadeiras e adubadeiras. A agricultura familiar respondeu por 43% das máquinas agrícolas utilizadas, sendo os tratores a categoria mais representativa. É pertinente destacar a elevada assimetria regional da agricultura familiar, pois o Sul e Sudeste responderam por mais de 87% das ferramentas agrícolas utilizadas.

A Figura 6 apresenta a concentração de tratores, implementos e máquinas na agricultura não familiar e ressalta o entrave do acesso aos agricultores familiares. Essa diferenciação no acesso à tecnologia tem reflexos, em última instância, na capacidade da agricultura familiar em incorporar maior competitividade e eficiência na sua gestão produtiva, comparativamente à agricultura não familiar.

Figura 6 - Número de tratores, implementos e máquinas nos estabelecimentos agropecuários no Brasil, 2017



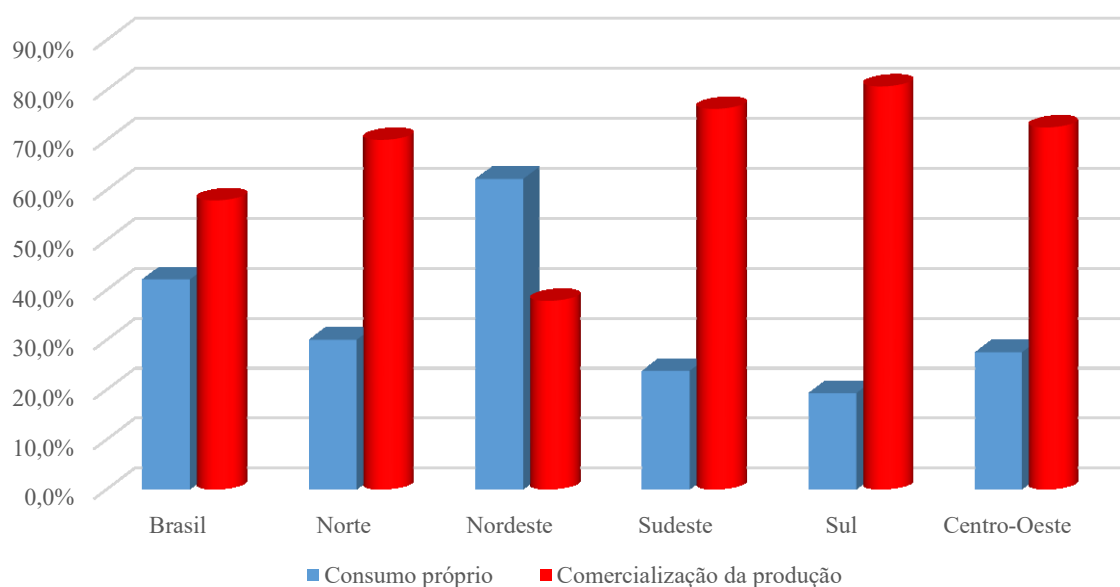
Fonte: Elaboração a partir dos dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2020).

Além de serem fundamentais para inserção sustentável no mercado, as ferramentas agrícolas desempenham papéis cruciais na atenuação dos obstáculos inerentes à produção agropecuária: sazonalidade da produção e consumo, variações de qualidade, perecibilidade e vigilância (BATALHA; SOUZA FILHO; BUAINAIN, 2005).

Uma outra dificuldade da agricultura familiar é oriunda do processo de comercialização, tendo em vista a persistência de distintos elos na cadeia produtiva, que incorporam valores que não são repassados aos produtores. Os intermediadores desse processo são os atravessadores, e os comerciantes atacadistas e varejistas, que constituem uma rede de negociação que mitiga a atuação dos agricultores familiares, por meio da imposição de condições abusivas e preços aquém dos praticados no mercado.

Essa dificuldade adquire magnitude distinta quando se analisa a configuração da agricultura familiar por regiões brasileiras. Quanto à finalidade principal da produção agropecuária da agricultura familiar (Figura 7), no Brasil, 42,1% dos estabelecimentos agropecuários destinam sua produção para consumo próprio e 57,9% são destinados para a comercialização. No nível regional, essa desagregação revela um cenário preocupante, no Nordeste 62,2% são destinados para o consumo próprio, enquanto que 37,8% são direcionados para a comercialização. Em sentido oposto, o Sul se configura com a região com maior percentual de estabelecimentos que destinam sua produção para comercialização.

Figura 7 - Finalidade principal da produção agropecuária do estabelecimento agrícola da agricultura familiar no Brasil e regiões, 2017



Fonte: Elaboração a partir dos dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2020).

Esse recorte por regiões corrobora a relevância de políticas públicas que atendam às particularidades regionais. Embora o Nordeste apresente o maior número de estabelecimentos agropecuários classificados como da agricultura familiar, responde por reduzido percentual do valor total da produção e elevado percentual de estabelecimentos que destinam sua produção

para o consumo próprio. Com isso, pode-se constatar que a produção é pouco integrada ao mercado, destinada para o autoconsumo e pouco mecanizada.

Sobre a dualidade existente entre a agricultura familiar e a agricultura patronal, não familiar, Sabourin (2007) critica a mídia por alimentar a visão de que a primeira está associada ao atraso e subsistência, e a última a um setor competitivo e gerador de divisas. O autor ressalta que essa vertente resulta em uma agricultura familiar “(...) associada à reforma agrária e a compensações sociais custosas para o contribuinte” (SABOURIN, 2007, p. 718).

Por outro lado, o que estão ocultos são os múltiplos papéis desempenhados pela agricultura familiar, quais sejam no autoconsumo ou na distribuição não mercantil. O autor supracitado reforça, ainda, que embora seja menos mecanizada que a agricultura patronal, a agricultura familiar incorre em outras despesas, que resultam em rendimentos equivalentes aos obtidos pela agricultura não familiar. Concluindo que:

À visão falsa de uma agricultura familiar descrita como um setor pouco produtivo, limitado ao abastecimento do mercado local, pode-se opor o fato de que produz bem mais do que a agricultura patronal por hectare cultivado, e que ocupa sete vezes mais mão-de-obra (SABOURIN, 2007, p. 722).

Dito isso, a Tabela 3 ilustra as rubricas das despesas da agricultura familiar, que respondeu por 19% das despesas totais incorridas nos estabelecimentos agropecuários. As despesas mais significativas foram com sal, ração e suplementos; adubos e corretivos; e compra de animais. Essa desagregação permite compreender os custos essenciais para a manutenção da atividade agropecuária e a distinção existente entre os estabelecimentos familiares e não-familiares, no que concerne às despesas incorridas.

Conterato *et al.* (2014, p. 58) salientam que, paralelamente ao processo de elevação da produtividade da agropecuária brasileira, nos últimos anos, constatou-se a queda dos preços dos produtos agrícolas e o acréscimo expressivo das despesas produtivas dos agricultores, “(...) em função do aumento intensivo do uso de produtos classificados como consumo intermediário”. Portanto, os autores sinalizam a significativa mudança nos gastos dos estabelecimentos agropecuários, principalmente pela redução da participação das despesas com mão de obra e elevação dos custos com adubos e corretivos, o que é visível na Tabela 3.

Os autores argumentam, também, que esse processo é explicado, notadamente, pela acentuação da modernização agrícola, em que ao mesmo tempo favorece à incorporação do progresso tecnológico no meio rural e eleva a dependência dos agricultores na aquisição de insumos produtivos de agentes externos. No caso dos agricultores familiares, dada a reduzida

escala produtiva, essa problemática assume magnitude ainda maior no que concerne ao resultado econômico da atividade agrícola.

Outro dado importante diz respeito ao uso de agrotóxicos nos estabelecimentos agropecuários. Em 2006, 27% dos estabelecimentos usaram agrotóxicos na sua produção, enquanto que, em 2017, esse percentual saltou para 33,1%. A aceleração da utilização do uso dos agrotóxicos ocorreu nas diversas lavouras, entretanto com maior intensidade nas áreas destinadas às *commodities* agrícolas, como soja e cana-de-açúcar.

Tabela 3 - Despesas dos estabelecimentos agropecuários, 2017

	Agricultura não familiar	(%)	Agricultura familiar	(%)
<i>Arrendamento de terras</i>	19845523	7,5%	2084020	3,3%
<i>Contratação de serviços</i>	9967077	3,8%	1439841	2,3%
<i>Salários pagos</i>	42900284	16,2%	5295198	8,5%
<i>Adubos e corretivos</i>	36350532	13,7%	7222572	11,6%
<i>Sementes e mudas</i>	14701025	5,5%	3408883	5,5%
<i>Compra de animais</i>	22368373	8,4%	7141050	11,5%
<i>Agrotóxicos</i>	28780582	10,9%	3689930	5,9%
<i>Medicamentos para animais</i>	3566938	1,3%	1955443	3,1%
<i>Sal, ração e outros suplementos</i>	22871611	8,6%	11652984	18,7%
<i>Transporte da produção</i>	10653274	4,0%	772845	1,2%
<i>Energia elétrica</i>	5850192	2,2%	4107196	6,6%
<i>Compra de máquinas e veículos</i>	11786417	4,4%	3142071	5,0%
<i>Combustíveis e lubrificantes</i>	18603445	7,0%	5117879	8,2%
<i>Novas culturas permanentes e silvicultura</i>	634128	0,2%	86414	0,1%
<i>Formação de pastagens</i>	1375290	0,5%	643420	1,0%
<i>Outras despesas</i>	14994107	5,7%	4530581	7,3%
Total	265247815		62289835	

Fonte: Elaboração a partir dos dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2020).

Para além dos aspectos relacionados à saúde pública e ambiental, o uso indiscriminado dos agrotóxicos impacta severamente nos trabalhadores rurais, especialmente os incluídos na agricultura familiar. Dada a reduzida mecanização dos métodos de aplicação dos agrotóxicos, entre os agricultores familiares, a complexidade técnica presente nas bulas reforça a maior vulnerabilidade em que estes agricultores estão expostos.

Conjuntamente, estes dados refletem a importância da agricultura familiar e o papel das políticas públicas na atenuação dos entraves anteriormente relatados. Estudo realizado

pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida)⁷, em 2016, voltado para estratégias de combate à pobreza rural no Brasil, ressaltou o papel da agricultura familiar na atenuação da extrema pobreza nas áreas rurais do país, tendo em vista que estas concentram historicamente os maiores indicadores de pobreza. Conforme assinalado no estudo, a pobreza rural tem uma elevada concentração espacial nas regiões Norte e Nordeste do Brasil.

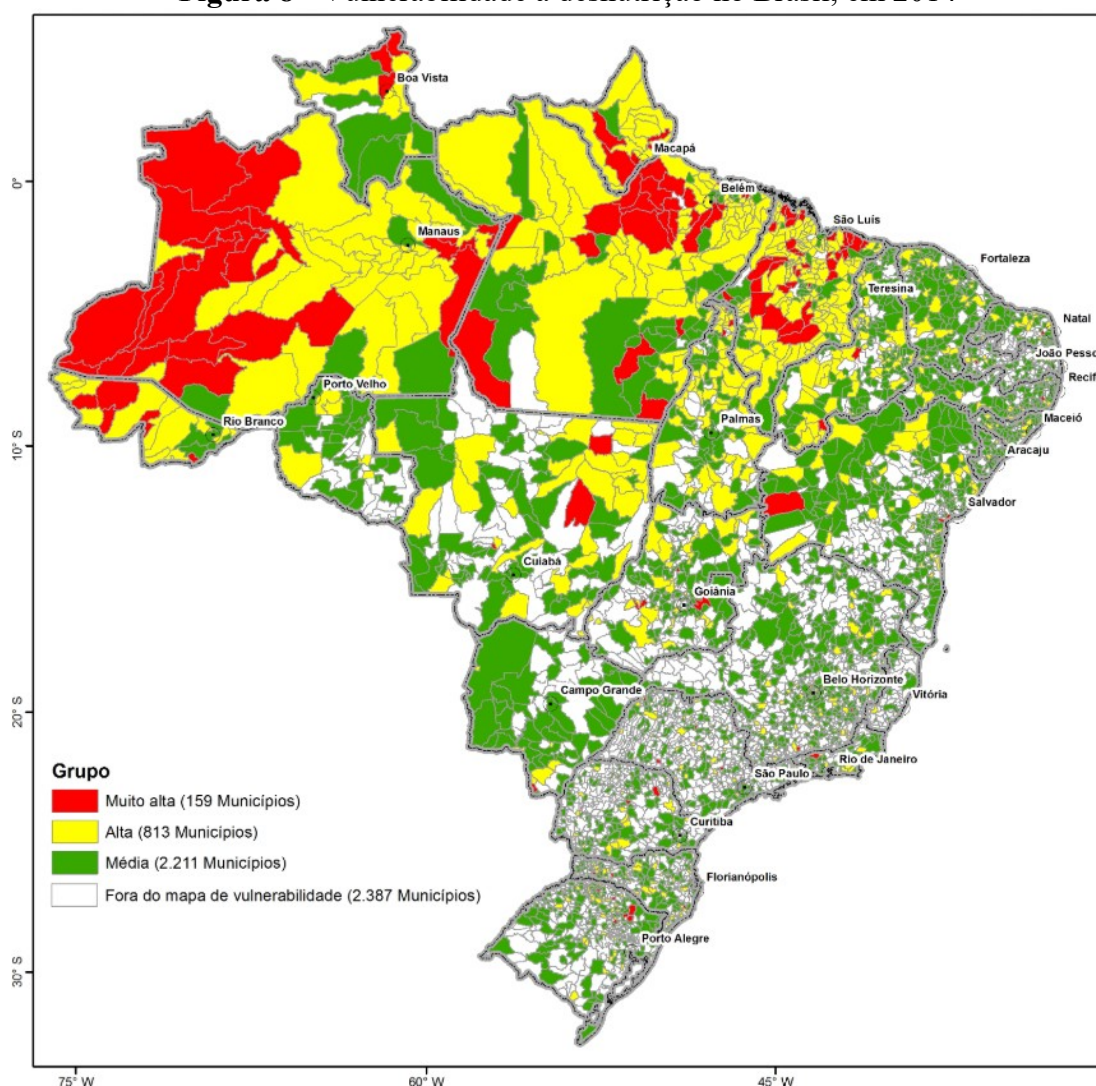
Nas últimas décadas, tanto a pobreza quanto a extrema pobreza apresentaram significativa redução no território brasileiro. Em 2004, a proporção de pobres no Brasil era de 33,7%, enquanto que os extremamente pobres representavam 13,22%. Em 2014, esse cenário mudou. A proporção de pobres passou para 13,29% e os extremamente pobres atingiram 4,20%. No entanto, quando se analisa a distribuição geográfica da pobreza no Brasil, nota-se que o Norte e o Nordeste permanecem como as regiões que concentram os maiores percentuais de pobreza, sendo as áreas rurais as mais afetadas.

O mapeamento da insegurança alimentar e nutricional (Figura 8), no Brasil, reforça a concentração de vulnerabilidade nas regiões Norte e Nordeste. Esse recorte espacial, ilustrado na Figura 8, corrobora a prioridade governamental em promover políticas públicas focalizadas em desenvolver uma cadeia produtiva regional de alimentação, mediante o enfrentamento da pobreza e incentivo à alimentação adequada e saudável.

Em 2014, dos 5.570 municípios brasileiros, 3.442 apresentaram algum grau de vulnerabilidade à desnutrição. No tocante ao nível de vulnerabilidade muito alta, 39,5% está nos municípios do Norte, 31,7% no Nordeste, 16,8% no Sul, 7,2% no Sudeste e 4,8% no Centro-Oeste. Diante disso, Monteiro (2003) mostrou que o Norte e Nordeste apresentaram de duas a três vezes maior frequência para incidência de desnutrição. Nas áreas rurais destas regiões este problema adquire magnitude ainda mais significativa, pois esta problemática é duas vezes mais frequente nestas áreas, comparativamente ao meio urbano.

A insegurança alimentar representa uma situação de incapacidade de acesso aos alimentos suficientes e adequados para a manutenção de uma vida saudável e ativa. Assim, o problema é inter-relacionado com um projeto de desenvolvimento nacional, tendo em vista que incorpora a preocupação ampla com a produção, consumo, moradia e saúde. Ademais, a pobreza, fome, desnutrição e obesidade são facetas da problemática que afligem a insegurança alimentar no Brasil.

⁷ Agência da ONU que “(...) investe na população rural, empoderando-a para reduzir a pobreza, aumentar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e fortalecer a resiliência” (ONU BR, 2018).

Figura 8 - Vulnerabilidade à desnutrição no Brasil, em 2014

Fonte: SESAN (2014)

Portanto, além do fortalecimento da agricultura familiar, são indispensáveis ações amplas voltadas para o desenvolvimento rural. Além da inclusão produtiva da família rural, a proposição de políticas destinadas ao acesso à água, redução da insegurança alimentar, incorporação de tecnologias no campo e, conseqüentemente, criação de condições de manutenção do homem no meio rural, são indissociáveis de um projeto de desenvolvimento rural.

No entanto, em sentido oposto, o que se assiste nos últimos anos, no Brasil, é o desmantelamento estrutural do Estado social que foi construído de forma tardia na proposição de políticas públicas para a agricultura familiar. Os cortes e, no limite, a extinção das políticas na agricultura familiar significam o rompimento de um consenso histórico sobre a pertinência de ações voltadas para o enfrentamento da pobreza e da incorporação da população historicamente mais marginalizada nas políticas públicas.

2 APORTE TEÓRICO DO *POLICY DISMANTLING*: A EXTINÇÃO COMO UMA ESCOLHA POLÍTICA

Nas últimas duas décadas, particularmente no cenário de austeridade econômica mundial em função das crises fiscais por que passaram muitas nações, políticas contracionistas foram disseminadas. Um reflexo desse processo pode ser sentido na redução das políticas públicas sociais, mediante contração do *Welfare State*. Na literatura internacional, este processo é denominado de “*policy dismantling*”, ou desmantelamento das políticas, e refere-se a: “(...) *the cutting, diminution or removal of existing policy*” (JORDAN, BAUER, GREEN-PEDERSEN, 2013, p. 2).

O *policy dismantling* é um caso de alteração na proposição de políticas públicas e abarca preferências dos atores políticos; constrangimentos institucionais; oportunidades estruturais; estratégias; e análise de custos e benefícios políticos. Portanto, a discussão desse processo adquire conotação política, pois envolve interesses dicotômicos: de um lado, atores que se beneficiam pela manutenção do *status quo* e, do outro lado, aqueles que preconizam a extinção daquele conjunto de políticas.

Por conseguinte, a literatura acerca do desmantelamento das políticas é fundamental na compreensão das causas, de quando, como e quais os efeitos do processo de mudança política, tendo em vista seu rebatimento no bem-estar social. No entanto, no Brasil, percebe-se a escassez de estudos empíricos que abordem a extinção das políticas e em quais condições são efetivadas, mesmo porque, esse processo intensificou-se recentemente (SOUZA E SECCHI, 2015).

O presente capítulo busca, assim, resgatar a fundamentação teórica em torno do conceito de *policy dismantling* com vistas a construir um ferramental analítico na compreensão da redução do aporte orçamentário de muitas das políticas públicas sociais criadas neste século XXI. Defende-se aqui, portanto, que entender o processo de descontinuidade da política pública também o é de compreender a emergência de novos atores sociais, novos mediadores e novas orientações políticas.

Com efeito, o esforço de análise será delimitado para as políticas públicas sociais, compreendidas como instrumentos construídos por decisões intencionais de intervenção do Estado para estabelecer a proteção social. Por conseguinte, apreender que as políticas públicas sociais são de responsabilidade do Estado, e não do Governo, é crucial para situar as relações sociais que são gestadas e determinar o projeto político que define a concepção do Estado no momento histórico em análise.

2.1 MUDANÇA POLÍTICA E A DISCUSSÃO EM TERNO DO POLICY DISMANTLING

A crise financeira global, de 2008, culminou com severos debates em torno da pertinência de ajustes fiscais na economia. Nos países europeus, particularmente, nos anos de 2010, a resposta dada levou ao resgate da discussão das políticas de austeridade fiscal e seu rebatimento na descontinuidade de muitas das políticas públicas (ARAÚJO, 2017). Em um trabalho precursor, Pierson (1994) investigou a dinâmica das políticas públicas em um cenário de austeridade e de governos conservadores, particularmente, os de Ronald Reagan, nos EUA, e Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha. Mediante um estudo do processo de desmantelamento das políticas, o autor supracitado salientou como as reformas estruturais impactaram mais significativamente nos programas destinados à população mais pobre.

Nos termos de Bauer *et al.* (2012), o conceito de “*policy dismantling*” refere-se ao processo de descontinuidade das políticas, mediante retração ou mesmo extinção dos programas. Os autores salientam que tais medidas são mais adotadas em períodos de austeridade econômica, ratificando a contração do Estado social. Alguns questionamentos são lançados pelos autores no que concerne à explicação da opção dos decisores políticos (*policy-makers*) pelo desmantelamento, sabendo que isso repercutirá em uma parcela dos grupos sociais e, em última instância, afetará o processo de reeleição, pois o desmantelamento se trata de uma medida impopular.

A redução do número de políticas e/ou a diminuição dos instrumentos políticos moldam o conceito de desmantelamento, que pode impactar na intensidade ou densidade da política. Esse processo afeta a densidade de uma política quando ocorrem cortes ou remoção das políticas existentes, por outro lado, o desmantelamento afeta a intensidade mediante redução da intervenção do Estado na política em questão.

A definição de desmantelamento reconhece que a formação de uma política pública não acontece de forma estática, pois os diferentes atores atuam no processo político. Com isso, ao salientar que uma política pública se refere a ação ou inação por parte do governo, a decisão pelo desmantelamento também é uma estratégia intencional, situada no campo da mudança da política. A condução desse processo pode ocorrer, fundamentalmente, por meio de alterações no processo legislativo ou no administrativo, mediante cortes de recursos ou reformas.

Pierson (1994) relatou que, apesar das mudanças na orientação das políticas serem recorrentes, há uma tendência de permanência institucional do Estado do bem-estar social. Segundo o autor, essa durabilidade é justificada pelos elevados custos políticos advindos da

resistência pública à contração do Estado. Quanto maior a visibilidade, apoio e valorização da política pela opinião pública, mais difícil será a decisão pelo desmantelamento ser efetivada. Ou seja, os formuladores da política consideram os custos e benefícios a serem obtidos e a formação da oposição, tendo em vista a preocupação com a reeleição.

Desta forma, a decisão pelo desmantelamento da política está relacionada às preferências e estratégias de atores políticos, mediante comparação dos custos e benefícios a serem obtidos. Sendo assim, a decisão ocorre quando os decisores políticos percebem que: (i) os benefícios políticos do desmantelamento são maiores que os custos; ou (ii) os custos políticos do desmantelamento são inferiores aos da manutenção da política (ARAÚJO, 2017).

Por conseguinte, como defendem Korte e Jörgens (2010), o processo de mudança política pode ser facilitado ou dificultado pela orientação ideológica do governo, pela importância da problemática na agenda e a influência empresarial. Primeiramente, os formuladores da política são guiados pelas suas orientações ideológicas, afetando assim as decisões governamentais.

Conforme salientado por Huntington (1957, p. 454) a ideologia é definida como “(...) *a system of ideas concerned with the distribution of political and social values and acquiesced in by a significant social.*” Com isso, a compreensão da política pública permeia o entendimento de que os aspectos políticos de interesses são intrínsecos a sua formação. Portanto, as crenças e as ideologias orientam os formuladores das políticas e, conseqüentemente, interferem na direção e na intensidade da mudança da política.

Adicionalmente, ao estudarem o processo de desmantelamento das políticas ambientais dos EUA, Korte e Jörgens (2010) salientaram como as empresas pressionaram o poder público para reduzir o aparelho regulatório de proteção ambiental. Os autores argumentam que a influência empresarial é expressiva, principalmente no tocante ao apoio e contribuições financeiras dadas para as campanhas eleitorais. Comparativamente à sociedade civil, as empresas detêm maiores recursos e melhor organização social, o que asseguram maior influência na definição da agenda política e no processo decisório.

Paralelamente, Araújo (2017) defende que a decisão dos atores políticos é influenciada por um conjunto de aspectos, tais quais: 1) fatores externos – mudanças paradigmáticas e ideológicas em prol de reformas ou alterações no nível tecnológico, 2) fatores situacionais – proximidade dos ciclos eleitorais, existência de maiorias ou consensos parlamentares, 3) oportunidades e constrangimentos institucionais – condicionam a decisão o grau de oposição esperada.

Diante disso, as estratégias de desmantelamento podem ser materializadas em quatro tipos: desmantelamento por defeito, desmantelamento por mudança de arena, desmantelamento simbólico e desmantelamento ativo. O desmantelamento por defeito envolve a tomada de decisão sútil e sem a formalização da medida adotada, mediante retração gradual da política em face da expectativa de constrangimentos institucionais. Por outro lado, no desmantelamento por mudança de arena, a tomada de decisão é formalizada, por meio da transferência da responsabilidade pelo desenvolvimento da política. Tanto no por defeito, quanto no por mudança de arena política, o processo de desmantelamento apresenta baixa visibilidade.

O desmantelamento simbólico é caracterizado pela obtenção de benefícios para os decisores, embora sem executarem uma tomada de decisão formal. Este caso apresenta alto grau de visibilidade e repercute na reprodução de um ideário de descontinuidade política em prol de melhorias governamentais. Já o desmantelamento ativo, há a convicção de que a descontinuidade é a decisão mais apropriada a ser tomada, seja por motivo eleitoral, político ou ideológico. Apesar da existência de constrangimentos institucionais, os benefícios políticos são superiores aos custos advindos da decisão pelo desmantelamento.

O desmantelamento da política pode ocorrer em distintos ritmos e intensidade. É errôneo pensar que esse processo acontece apenas de forma radical ou imediata. Conforme argumentam Streeck e Thelen (2005), as mudanças podem ser impostas de forma gradual, mediante alterações paulatinas que modificam as políticas e seus instrumentos. Assim, contrariamente a versão imediatista do desmantelamento, os autores advogam que esse processo pode ser visível apenas no longo prazo. Dito isso, o processo de desmantelamento não requer, necessariamente, extinção da política, pois cortes e retrações também constituem o desmonte.

Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013) atribuem ao conceito de desmantelamento a relação com três definições: extinção da política (*policy termination*), retração do Estado do bem-estar social (*welfare state retrenchment*) e desregulamentação (*deregulation*). O processo de mudança política está no cerne desses conceitos, que ressaltam a motivação, as estratégias e os efeitos da tomada de decisão pelo desmantelamento da política. A seção a seguir irá apresentar a discussão teórica acerca desses três fundamentos.

2.2 RESGATE TEÓRICO DOS PRESSUPOSTOS DA EXTINÇÃO DA POLÍTICA, RETRAÇÃO DO ESTADO E DESREGULAMENTAÇÃO

A primeira metade do século XX foi marcada por uma mudança paradigmática da função do Estado como promotor do bem-estar social. Esse papel é materializado com a consolidação das políticas públicas como disciplina autônoma e área de conhecimento. O reconhecimento da multidisciplinaridade, do caráter normativo e pragmático na resolução de problemas sociais reforça a compreensão de políticas públicas como unidade de análise.

Conceitualmente, a dimensão “*policy*” vincula-se às políticas públicas, compreendidas como instrumentos elaborados para responder um problema público. Entretanto, a definição de um problema como de caráter público depende de como os atores políticos consideram a situação. Desta forma, a política pública deve ser entendida como produto de uma orientação do processo político e, em certa medida, reflete a cooperação entre os diferentes atores políticos.

Uma forma usual de explicar a concretização da política pública é pelo ciclo da política pública, que representa uma ordem sequencial no processo político (EASTON, 1953; LASSWELL, 1956). Frey (2000) reorganizou essa tipologia em 5 etapas: fase da percepção e definição de problemas, fase da agenda, fase da elaboração de programas e de decisão; fase da implementação de políticas e fase da avaliação de políticas e correção da ação.

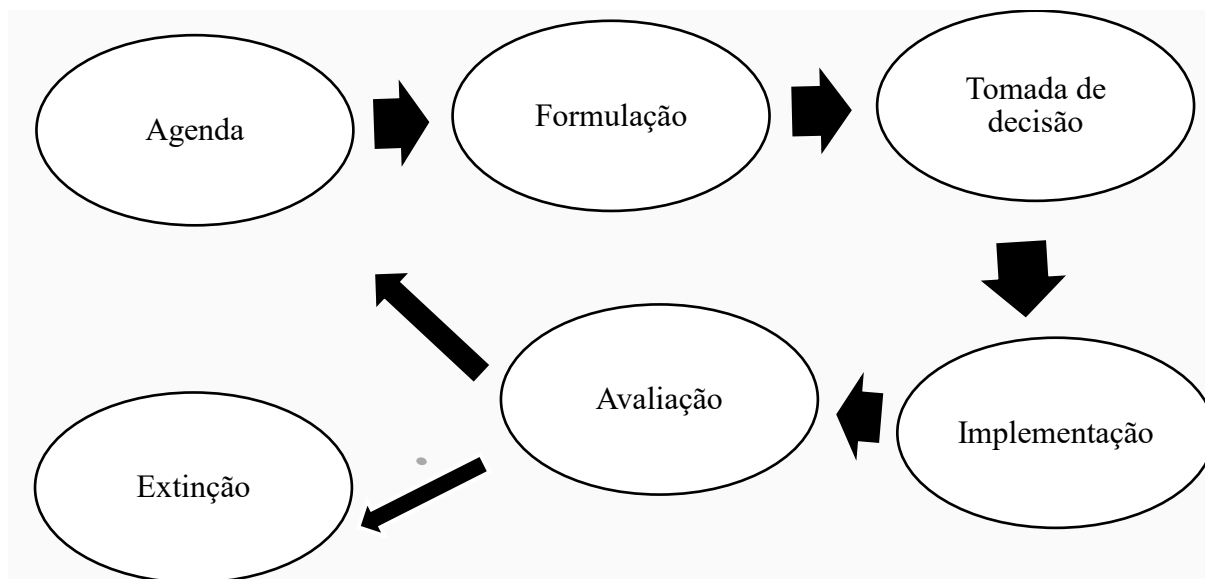
Contudo, esse modelo de análise impõe uma lacuna teórica, tendo em vista que mantem o *status quo* e não delinea a possibilidade de interrupção de uma política. Com isso, a partir de 1970, os trabalhos precursores de Eugene Bardach (1976), Herbert Kaufman (1976) e Peter DeLeon (1977), passaram a discutir a extinção das políticas públicas. A primeira contribuição acerca do *policy dismantling* é atribuída à Brewer (1974), mediante o conceito de *policy termination*, que estende o modelo de ciclo de políticas públicas proposto por Lasswell (1956).

A Figura 9 ilustra a sequência do ciclo, em que em cada estágio há atores, instituições e ideias que influenciam o processo político. A agenda consiste na fase inicial de identificação do problema e caracteriza-se pela decisão do que é prioridade. Assim, na construção da agenda, distintos atores, sejam formais ou informais, interagem no ambiente institucional para definir quais problemas serão, ou não, materializados em políticas públicas.

A formulação é o estágio de análise de soluções e alternativas para o problema social. Posteriormente, na tomada de decisão, há a definição da ação a ser adotada e, na fase de implementação, ocorre o direcionamento dos recursos disponíveis para a execução da política. O estágio final é a avaliação, que determina o quão efetiva a política foi em resolver o problema identificado.

A avaliação, por sua vez, pode mostrar três resultados: o sucesso da política, mas ainda sua indispensável continuidade; a necessidade de reformas e reestruturação na política ou o reconhecimento do seu fracasso (ou sucesso total na resolução do problema inicial). Esse último resultado culmina com a extinção da política pública, que é a última fase do ciclo e deve ser entendida como uma escolha política malograda.

Figura 9 - A extinção no ciclo da política pública



Fonte: Elaboração da autora a partir de Brewer (1976)

Brewer e DeLeon (1983, p. 385) definem a extinção de políticas como a “(...) a conclusão deliberada ou a cessação das funções governamentais específicas, programas, políticas, organizações”. No campo das políticas públicas, essa conceituação se torna inerentemente complexa por atribuir uma conduta intencional à ação institucional. Para Bardach (1976) a extinção está intimamente relacionada ao conflito intrínseco ao processo político. O autor supracitado relata que a extinção é “(...) *a special case of the policy adoption process: there is a struggle to adopt a policy A, the substance of which is to eliminate policy B*”.

Fundamentalmente, podem ser elencadas cinco razões para a extinção das políticas: motivos financeiros, eficiência governamental, ideologia política, aprendizagem e mudanças políticas na oferta de bens públicos. A primeira motivação está relacionada com a queda de recursos e ganha notoriedade, principalmente, em períodos de contração da economia. A segunda justificativa está associada com a ideia de “fazer mais com menos”, por meio do controle dos gastos públicos em face à restrição orçamentária.

A terceira razão é oriunda da ideologia política, em que os atores escolhem pela não proposição de políticas públicas tendo em vista seus valores, ideias e interesses. A motivação da aprendizagem pode ser justificada pela compreensão de que uma política pública foi implementada de forma errônea. Por fim, a quinta motivação é caracterizada pela mudança na forma de ofertar bens públicos, em que o Estado transfere seu papel para outras organizações.

Portanto, as razões para a extinção da política pública podem estar relacionadas ao problema político, quando esse foi solucionado ou agravado pela política; à solução, quando a política se mostra desatualizada ou redundante; ou oriunda do ambiente político, quando há pressão da mídia e da opinião pública, mudanças no governo, mudanças ideológicas ou eficiência governamental. Assim, embora o problema possa não ter sido solucionado, a situação originária que resultou na constituição da política perde importância e resulta na sua extinção.

Todavia, existem fatores que obstaculizam a extinção da política e que estão atrelados à resistência à mudança, inércia institucional, coalizões antiextinção, obstáculos legais e custos iniciais elevados. Conforme salientado por Souza e Secchi (2015, p. 86) esses obstáculos estão atrelados ao conceito de *path dependence* defendida pela teoria neoinstitucional, “(...) em que as decisões e ações realizadas no presente são fortemente influenciadas pelas decisões e ações passadas.”

A resistência à mudança é um aspecto que atua no sentido de dificultar a extinção da política, a partir da confluência dos três grupos de atores: decisores políticos, os implementadores e os destinatários da política. Conjuntamente, os dois primeiros grupos relutam na extinção da política porque isso significaria o reconhecimento de que a mesma foi pensada erroneamente. Por outro lado, os destinatários da política são resistentes à sua extinção, uma vez que deixariam de usufruir os benefícios gerados. A literatura da mudança da política reconhece que a organização dos destinatários e seu tamanho constituem elemento chave para obstaculizar a extinção.

O segundo obstáculo é a inércia institucional que corrobora o caráter permanente das políticas públicas e das instituições públicas. Souza e Secchi (2015) explicam que esse fato está associado com as tendências de estabilidade e aversão à incerteza que envolvem as organizações públicas. Enquanto a estabilidade garante que as alterações nas organizações ocorram de forma paulatina, a incerteza é algo evitado pelas instituições em detrimento da adoção de padrões usuais.

O terceiro obstáculo é denominado de coalizões antiextinção que atuam no sentido de bloquear a decisão pela extinção. As coalizões são formadas por grupos de atores que buscam

exercer pressão no processo decisório, de modo a salvaguardarem seus interesses em torno da continuidade da política. Desta forma, as relações de poder e de influência dos distintos atores são fatores fundamentais para o êxito ou fracasso das coalizões.

É pertinente destacar que a interdependência entre as políticas e programas faz com que a extinção repercuta em várias áreas e grupos sociais. Assim, atores e grupos sociais podem obstaculizar esse processo de descontinuidade. A resistência pela extinção depende da gravidade e da visibilidade da decisão política na sociedade. Daniels (1997) propõe uma hierarquia de resistência pela extinção da política, ilustrada na Figura 10.

As funções governamentais correspondem a atuação do Estado em áreas prioritárias, tais como: defesa e segurança nacional; e são, portanto, as mais difíceis de serem extintas. As organizações são as instituições governamentais que atuam em áreas específicas e são um pouco mais fáceis de serem extintas, comparativamente às funções. O terceiro grupo são as políticas, que são implementadas para solucionar um problema social. Como as políticas são partes constituintes das organizações, apresentam menos resistência pela sua descontinuidade. Por último, os programas são os mais incertos, entretanto os efeitos de sua extinção são mais visíveis.

Figura 10 - Hierarquia de resistência pela extinção da política



Fonte: Elaborado a partir de Daniels (1997) e Souza, Secchi (2015)

O conceito de “extinção da política” contempla, genericamente, as quatro categorias acima relatadas. Contudo, devido aos aspectos particulares de cada unidade institucional, “(...) a extinção de um não significa, necessariamente, o fim do outro” (SOUZA, SECCHI, 2015, p. 79). Atualmente, no Brasil, a Reforma do Estado sinaliza um momento político-econômico que redefine as funções governamentais, a exemplo da atuação na agricultura familiar. Embora não seja extinta, em sua integralidade, a função pode ser redimensionada do Estado para outros atores.

No que tange às organizações, especificamente voltadas à agricultura familiar, a extinção de ministérios e/ou secretarias impactam, em certa medida, na redução da competência de consecução da função estatal. As políticas públicas, a exemplo do PAA, são mais passíveis de extinção, comparativamente às organizações, entretanto apresentam elevada notoriedade pública. Por fim, os programas são instrumentos utilizados na implementação da política pública, a exemplo do Programa Cisternas, que atua na promoção da agricultura familiar por meio da ampliação do acesso à água.

É importante reforçar, também, que além dessas quatro categorias institucionais de análise, a terminologia da extinção da política pode ser aplicável a qualquer instrumento de políticas públicas (SOUZA; SECCHI, 2015). Portanto, reconhecer as razões que explicam a ocorrência da extinção da política é contrariar o argumento de que a administração pública é estável e imutável.

A literatura acerca da extinção da política ressalta que raramente isso ocorre por razões econômicas, mas é frequentemente explicado por mudanças ideológicas. Os custos atribuídos à extinção são, por vezes, superiores aos incorridos com a continuidade da política. Por isso, as questões ideológicas, os princípios políticos e valores atribuídos à política explicam com mais fundamentação a escolha pela descontinuidade.

A segunda fundamentação teórica do dismantelamento é o aporte da desregulamentação, que remonta os anos de 1980, nos Estados Unidos. Esse período é marcado pela adoção de uma nova política de orientação dos Estados nacionais, que culmina com a intensiva redução das políticas sociais. A hipótese central adotada é que a desregulamentação está associada às preferências ideológicas por contração do Estado em um cenário de mudanças tecnológicas e pressões externas.

A desregulamentação é uma reação ao modelo do Estado do bem-estar social e acarreta na desresponsabilização do Estado no trato à promoção de políticas sociais. Com a defesa de um ajuste estrutural, esse modelo preconizava o recrudescimento de políticas liberalizantes, voltadas à redução do déficit fiscal e do gasto público. Nesse contexto, as

políticas públicas, enquanto instrumentos de ampliação da cidadania, são comprometidas, impactando significativamente nos grupos sociais mais vulneráveis e contra-hegemônicos.

O recuo das políticas públicas e a admissão de esgotamento dos Estados nacionais em sua missão de mediar, pelo exercício da política, as crescentes tensões sociais fruto dos efeitos negativos do capitalismo global, levaram as grandes corporações – por sua vez – a descobrirem um novo espaço que está rendendo altos dividendos de imagem pública e social: o desejo dos governos de empurrar para o âmbito privado as responsabilidades e os destinos da desigualdade (DUPAS, 2003, p. 75)

O terceiro aspecto teórico do desmantelamento é a contração do Estado do bem-estar social. No que tange às preferências, Pierson (2001) reconhece uma situação de “austeridade permanente” que pressiona os atores políticos, bem como o cenário internacional de intensificação da globalização e da regulação da concorrência. Conjuntamente, esses fatores constituem tensões externas que são acentuadas com a orientação política adotada nacionalmente. Isso explica o porquê de alguns governos se mostrarem mais propensos ao desmantelamento do que outros.

Pierson (1994) mostrou, também, que a decisão dos atores pelo desmantelamento é afetada pelo desenho da política, pois aquelas que requerem alterações nas legislações são mais resistentes aos cortes e descontinuidade. A preocupação central é evitar a responsabilidade política pela ação, tendo em vista os constrangimentos institucionais que podem ser gerados. Além da oposição partidária, os beneficiários da política são importantes coalizões possíveis de serem formadas contra os cortes.

Quanto aos efeitos da retração do Estado do bem-estar social, nota-se que, comparativamente ao cenário da expansão da política, o desmantelamento é raramente assumido. Ademais de constrangimentos institucionais, os impactos socioeconômicos, tal como elevação da desigualdade social, ratificam o comportamento mais sutil dos atores políticos, com vistas a salvaguardarem sua imagem pública.

Assim, o desmonte do Estado e seu rebatimento no desmantelamento das políticas públicas colocam em xeque as decisões políticas intencionais condicionadas as relações de poder que são firmadas dentro do próprio aparelho estatal. Deste modo, os grupos sociais de poder exercem expressiva força na estruturação do Estado e de suas instituições, bem como nas ideologias que serão materializadas nas políticas governamentais.

Em síntese, a literatura acerca do desmantelamento indica que esse é um processo inerentemente formado por aspectos políticos e institucionais. Por vezes essa decisão obedece a uma lógica partidária para angariar suporte político e de disputa orçamentária. Assim sendo,

a preferência pelo dismantelamento é uma estratégia inseparável do jogo político de interesses, mediante a formação de coalizões, análise de custos e oportunidades.

No Brasil, o aporte teórico do *policy termination* pode fornecer subsídios importantes para a compreensão do cenário institucional recente. O contexto de contração do Estado e seu rebatimento no arrefecimento de distintas políticas públicas, a exemplo do PAA, estão alinhados à ideologia política dominante e as pressões externas, devido ao cenário internacional de emergência de governos conservadores.

Portanto, o cenário de ruptura redesenha a gestão das políticas públicas, mediante alterações na orientação do arranjo institucional. Cabe ressaltar, também, que as políticas públicas sociais buscam atenuar as desigualdades estruturais, que são historicamente construídas pelo padrão de desenvolvimento econômico adotado. Desta forma, dado seu caráter de proteção social e redistributivo, as políticas públicas sociais são responsabilidade do Estado e não podem ser reduzidas às ações de governo.

A distinção entre política de Estado e política de governo é crucial para entender a base institucional firmada que cria as condições necessárias na proposição e implementação de políticas públicas sociais. O Estado é aqui compreendido por um conjunto de instituições permanentes (HÖFLING, 2001) e integradas, já o governo representa a orientação temporária de um projeto político. Com isso, associar as políticas públicas sociais às ações de Estado pressupõe uma orientação contínua e passível de aperfeiçoamento gradual.

Por outro lado, pensar em políticas de governo implica na adoção de uma gestão fragmentada, mediante o fortalecimento de outros atores políticos. Essa descentralização pode favorecer, em certa medida, políticas públicas sociais dispersas, temporárias e segmentadas. Portanto, a defesa da continuidade das políticas públicas sociais reforça o argumento de que o Estado é responsável pela sua efetivação.

2.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS À LUZ DA TEORIA DO “POLICY DISMANTLING

As últimas duas décadas expressam dois movimentos antagônicos, no que se referem ao papel do Estado brasileiro na proposição de políticas públicas. No período de 2003 até 2015, se verificou a reestruturação estatal, mediante a consolidação de um quadro amplo de políticas sociais com maior dotação orçamentária. Todavia, a partir de 2016, o país vem vivenciando um cenário de ajuste fiscal, culminando com a aprovação da Emenda constitucional nº 95/2016, a qual instituiu um teto de gastos públicos por 20 anos.

No campo político, em 2016, ocorreu o impeachment de Dilma Rousseff e ascensão do governo interino de Michel Temer. Concomitante a aprovação da emenda constitucional, a mudança do governo aprofundou o cenário de reformas estruturais do Estado brasileiro. Dweck, Oliveira e Rossi (2018, p. 6) definem esse período como de conformação de uma “agenda permanente de austeridade fiscal”, em que o discurso da austeridade apresenta uma faceta falaciosa, resultando em maior desigualdade social e dissipando os direitos sociais.

Os autores reforçam que os efeitos perversos da austeridade comprometem às transferências e gastos sociais, compreendidos como instrumentos de redistribuição de renda e atenuação da desigualdade social. Portanto, o caráter seletivo do arrocho fiscal promove o desmonte de políticas públicas e uma desestruturação do aparelho do Estado, que favorece a influência privada na tomada de decisões.

Cardoso Júnior (2019) argumenta que o período atual é de conformação da ideologia do Estado mínimo e da reforma administrativa, mediante a defesa de que tal medida é fundamental para recuperar a confiança do investimento privado, bem como para a elevação da competitividade da economia nacional. Todavia, o autor relata que o ajuste fiscal culmina com “(...) estagnação econômica, o desemprego elevado, o aumento da pobreza e a volta do país ao mapa da fome, além dos próprios resultados fiscais que não melhoram” (p. 26).

Assim sendo, o teto dos gastos públicos tem sérios efeitos no aparelho estatal, tendo em vista que os investimentos e gastos sociais não acompanham a evolução do contingente populacional. Portanto, a política de austeridade é significativamente mais perversa para a parcela da população que mais precisa das políticas sociais. Desta forma, está em marcha um processo de retrocesso que afeta, sobretudo, a parcela da população mais vulnerável e que mitiga os avanços alcançados no que tange às melhorias de indicadores socioeconômicos.

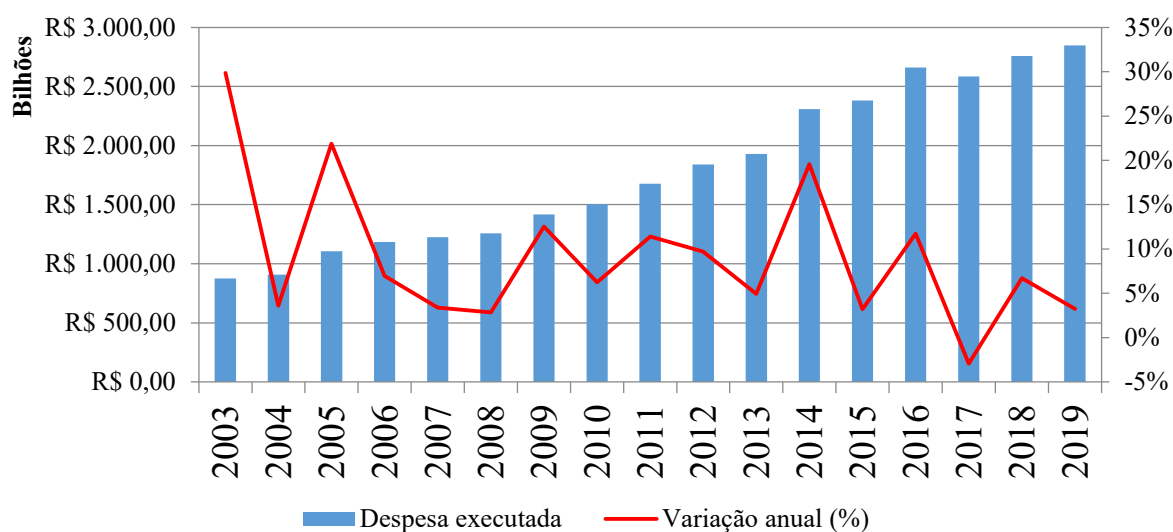
Carneiro, Araújo e Araújo (2019) salientam que, tal como o congelamento de gastos públicos, outras medidas foram impostas e dissipam os direitos sociais conquistados nas lutas coletivas. As autoras sinalizam esse período recente como de consolidação de um desmonte da seguridade social, preconizado pela retração da política de valorização do salário mínimo, reformas trabalhistas e desfinanciamento da seguridade social.

No Brasil, estudo realizado por Fernandes et al (2017) mostrou como, em um cenário de crise fiscal e política, o governo vem adotando políticas sucessivas de cortes em distintas áreas, como ciência e tecnologia. Nominalmente, as despesas públicas seguem tendência crescente, embora apresentem algumas quedas, conforme pode ser visto na Figura 11.

Os elementos da dívida são agrupados em quatro rubricas: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; e

amortização da dívida. Quanto ao objeto do gasto, em 2019, 47,67% foi destinado para outras despesas correntes, 26,43% para amortização da dívida, 11,7% para pessoal e encargos sociais, 10,02% para juros e encargos da dívida, 2,69% para inversões financeiras e 1,49% para investimento. Desta forma, o alcance da atuação governamental estava concentrado no serviço da dívida interna, no refinanciamento da dívida e na previdência social.

Figura 11 - Evolução anual da despesa executada (em R\$) e variação anual (%), no Brasil



Fonte: Elaboração a partir do SIGA Brasil (2020)

Pelo lado social da agenda pública, o comportamento dos gastos públicos sociais caminha “*pari passu*” com a preocupação com o bem-estar da sociedade. De tal modo, um importante indicador é Gasto Social Federal (GSF) que visa medir a relevância da área social nas decisões de gastos, assim como sinaliza os ajustes realizados pelo governo. A elevação dos GSF permite indicar o comprometimento do setor público na proposição de políticas sociais.

Castro *et al.* (2012) mostram que as áreas do GSF são: previdência social geral, benefícios dos servidores públicos, saúde, assistência social, alimentação e nutrição, habitação e urbanismo, saneamento básico, trabalho e renda, educação, desenvolvimento agrário e cultura. Desta forma, a proteção social agrega tanto políticas setoriais, quanto políticas transversais, que buscam, conjuntamente, a proteção social e a promoção social⁸.

Ao analisar a trajetória do gasto social federal, para o período de 2002 a 2015, o autor supracitado expõe que é notório o aumento permanente dos gastos sociais. Em 2015, o GSF

⁸ A proteção social está relacionada a seguridade social e a promoção social está associada à geração de oportunidades e resultados (CASTRO *et al.*, 2012).

atingiu 17,5% do PIB nacional, sendo a categoria mais representativa a da previdência social, que absorveu 9,3% do total do GSF nesse mesmo ano, reservando 8,2% para as outras áreas. Apesar de um aumento significativo, a trajetória de crescimento não foi homogênea, pois apresentou períodos de inflexão (2003, 2008 e 2010). Ademais, esses períodos de desaceleração do crescimento do GSF estão intimamente ligados às conjunturas de crise econômica.

Relatório divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2018) apresentou as despesas do governo brasileiro a partir da classificação internacional por funções de governo (*Classification of Function of Government* – COFOG)⁹, que segue as diretrizes da OCDE. De acordo com as estatísticas, entre 2015 e 2017, houve um crescimento nominal da despesa total do governo, explicado, em grande parte, pelo incremento em gasto com proteção social, que absorveu 39,95% da despesa total, em 2017. Em 2015, a categoria de serviços públicos gerais era a mais representativa, respondendo por 43,9% da despesa total e passou para 37,29%, em 2017. Esse declínio pode ser explicado, principalmente, pela redução nas transações da dívida pública, advindas das despesas com juros.

Em 2017, as despesas com educação e saúde representaram, respectivamente, 2,4% e 2% do PIB, e foram inferiores a média dos países¹⁰ selecionados no relatório. Para a área da educação, a média internacional foi de 3,1% do PIB, enquanto que a saúde foi de 3%. No entanto, o gasto com proteção social, que absorveu 12,7% do PIB, é mais representativo que o verificado nos demais países, que foi 7,8%. Outro importante indicador é a reduzida participação dos gastos com a função de assuntos econômicos¹¹, que atingiu 1,1% do PIB, enquanto que a média internacional foi de 3%.

A desagregação do gasto público por função fornece subsídios sobre a atuação do Governo, como pode ser visto na Figura 12, que contempla a composição da despesa nas funções mais significativas. Em 2019, a despesa executada representou 39,23% do PIB nacional, sendo majoritariamente destinada para os encargos especiais, que corresponderam a 20,13% do PIB.

Os encargos especiais agregam as movimentações financeiras de: Refinanciamento da Dívida Interna, Refinanciamento da Dívida Externa, Serviço da Dívida Interna, Serviço da

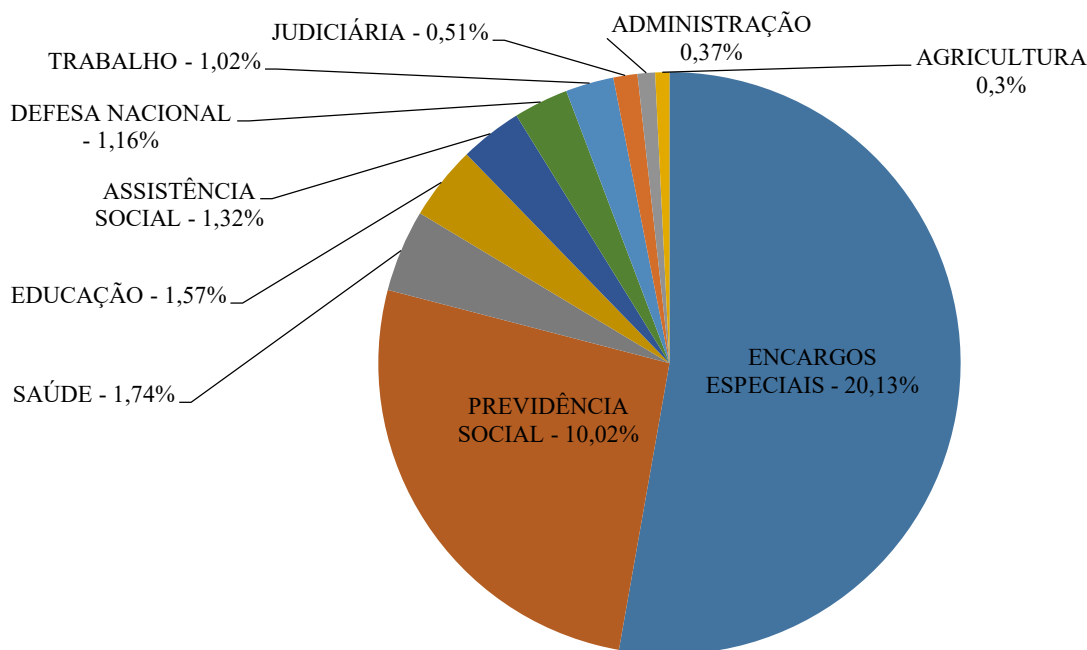
⁹ Classifica as despesas do Governo de acordo com as seguintes funções: serviços públicos gerais, defesa, ordem pública e segurança; habitação e serviços comunitários; assuntos econômicos; proteção ambiental; saúde; lazer, cultura e religião; educação e proteção social.

¹⁰ Amostra de 54 países, vide lista disponível em Brasil (2018).

¹¹ A função de assuntos econômicos engloba as despesas com: Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas; Agricultura, silvicultura, caça e pesca; Combustíveis e energia; Mineração, indústria e construção; Transportes; comunicações; P&D (BRASIL, 2017).

Dívida Externa, Outras Transferências, Outros Encargos Especiais, Transferências para a Educação Básica.

Figura 12 - Composição dos gastos públicos no Brasil por área de atuação, em 2019 (% em relação ao PIB)



Fonte: Elaboração a partir do SIGA Brasil (2020)

A segunda área de atuação mais expressiva é a da previdência social, que representou 10,02% do PIB. Esse dado reflete a elevação do número de beneficiários da previdência e a adoção da política de valorização do salário mínimo. Por outro lado, as áreas da saúde e educação assumem patamares ínfimos, quando comparadas ao PIB nacional, atingindo 1,74% e 1,57%, respectivamente.

Destarte, a composição das despesas nacionais não está alinhada à experiência internacional, reforçando a contração do tamanho relativo do Estado. No caso brasileiro, a incorporação de um receituário de defesa de reformas governamentais vem reduzindo o desempenho das funções do governo na área social e, em última instância, impactando na implementação de políticas públicas.

Carmo (2019), ao analisar o cenário de desmonte das políticas ambientais no Brasil, criticou a regressão da prioridade nacional no tocante às ações socioambientais. Para o autor, o que estão sendo colocadas em prática são políticas voltadas ao interesse econômico e mercadológico, delegando papel secundário para políticas sociais. O esvaziamento da pasta ambiental reproduz uma ideologia governamental e repercute, em última instância, na imagem

do país no âmbito internacional e, conseqüentemente, na reputação das *commodities* brasileiras e empresas exportadoras.

O estudo de David *et al.* (2018) buscou analisar os direitos humanos no período recente, no Brasil. Os autores relatam, inicialmente, que a consolidação do quadro de políticas públicas abrangentes repercutiu na redução da pobreza extrema do país e na saída do Mapa da Fome, em 2012. Entretanto, em face da adoção de medidas austeras, os autores confirmam que tais ações são “ataque aos direitos humanos” (p. 37).

Os autores ressaltam, também, que os efeitos da retração já podem ser sentidos na elevação da desigualdade de gênero, racial e econômica. A partir de dados de 2014 a 2017, o estudo alertou para a redução das políticas de prevenção de violência contra mulher, cortes de recursos destinados ao PAA e seus efeitos na agricultura familiar, e a redução das farmácias populares, principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

Particularmente, no que se referem às políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira, o cenário de fortalecimento alcançado a partir de 1996 foi resultante da articulação de distintos atores e movimentos sociais que propuseram um novo olhar para a atuação do Estado. No entanto, os avanços alcançados, mediante o reconhecimento político e público do papel da agricultura familiar, a inovação de políticas públicas, como os mercados institucionais, e a redução da pobreza rural, podem ser exauridos com a fragilidade institucional em prática atualmente.

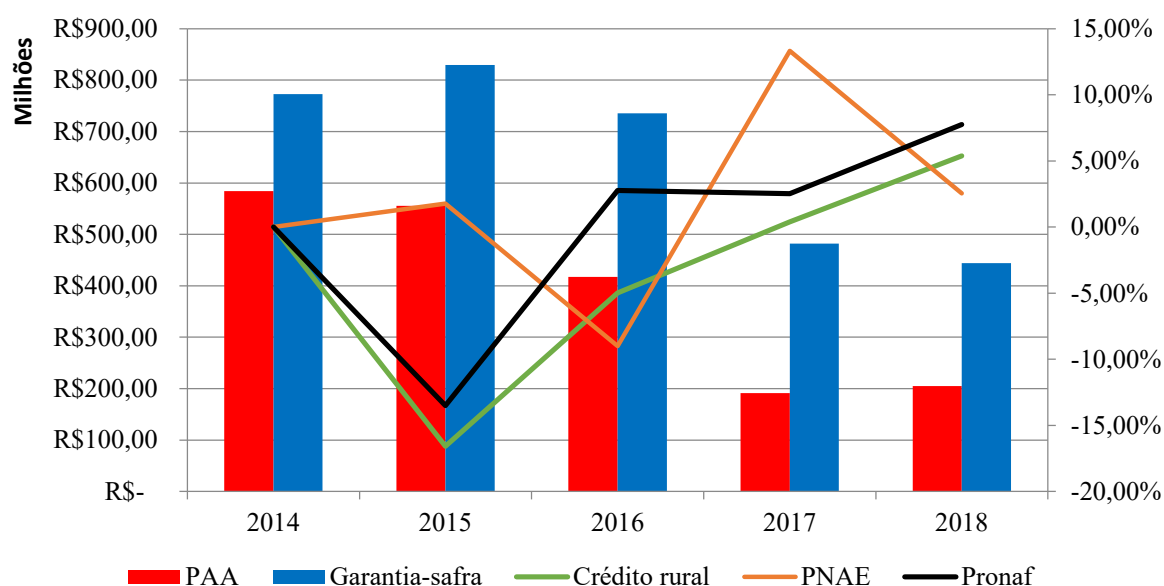
Essa discussão suscita o debate de como o ambiente institucional determina o processo de continuação ou extinção das políticas públicas, tendo em vista que reproduz a influência dos atores políticos e seu papel na arena política. Portanto, a extinção de uma política pública não reflete, necessariamente, que o problema originário tenha sido resolvido, mas pode ser advinda da perda da importância da situação inicial. Ademais, a relutância dos atores, a inércia institucional, o conservadorismo, os obstáculos legais e os altos custos da política são fatores que contrabalanceiam a decisão pela extinção.

Tal como defendido por Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013), a queda drástica de recursos financeiros destinados às políticas públicas sinaliza o processo de desmantelamento vivenciado no país. A Figura 13 mostra o cenário de desmantelamento, em que há cortes orçamentários significativos em políticas como o PAA e garantia-safra. A imposição de restrições na concessão do crédito rural resultou em retração a partir de 2015, assim como no Pronaf. O PNAE, por outro lado, apresentou decréscimo apenas de 2015 a 2016.

Nesse cenário, há também a emergência do desmantelamento por mudança de arena política, tendo em vista que, em 2016, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) foi

extinto e teve suas competências transferidas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD). Em 2019, por meio do Decreto nº 9.667, as competências da Sead foram transferidas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), criando também a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF).

Figura 13- Recursos destinados ao PAA e Garantia-Safra e variação dos recursos do crédito rural, PNAE e PRONAF no Brasil



Fonte: elaboração da autora.

O MDA foi criado em 1999, pela medida provisória 1.999-14, de 13 de janeiro de 2000. Além da reforma agrária, a competência do ministério era a promoção do desenvolvimento rural sustentável na agricultura familiar. Com isso, a criação do MDA estava alinhada ao atendimento das especificidades da agricultura familiar e, por conseguinte, sua supressão significa a redução da influência política de atores atuantes em prol dessa categoria, consolidando a “narrativa conservadora”, nos termos de Niederle *et al.* (2017).

Os autores supracitados sintetizam que essa narrativa põe em prática uma posição que ressalta a ineficiência das políticas de desenvolvimento rural adotadas no Brasil, atribuindo à agricultura tecnologicamente moderna papel de dinamizar à economia. No mesmo sentido, Sabourin (2018), ao estudar esse processo de desmonte das políticas públicas voltadas à agricultura familiar na América Latina, relata que esse cenário é indissociável do enfraquecimento de coalizões sociais em prol da agricultura familiar e da predominância de governos conversadores e neoliberais.

O autor ressalta, ainda, que o contexto econômico internacional, o enfraquecimento de movimentos sociais tradicionais, o fortalecimento do apoio ao agronegócio exportador e o maior distanciamento entre os governos e suas bases sociais são fatores que explicam a mudança da institucionalidade em voga nos países latino-americanos, a exemplo do caso brasileiro.

Na esteira da extinção do MDA, em 2019, ocorre o mesmo com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), que era regido pelo decreto nº 9.816, de 2017. O Condraf era um espaço de concertação e articulação que visava propor as diretrizes básicas para a formulação e implementação de políticas públicas ativas. Uma das competências do Condraf era acompanhar às ações estruturantes voltadas à agricultura familiar e, portanto, sua extinção significou perda de representatividade política para essa categoria produtiva.

Ainda em 2019, foi renovado o convênio 100/97, do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que trata da isenção fiscal para agrotóxicos. A razão meramente produtivista da medida, que libera o uso intensivo dos agrotóxicos aos produtores rurais, parece desconsiderar os danos causados ao meio ambiente e à saúde. Segundo Soares, Cunha e Porto (2020, p. 4), o convênio 100/97 “(...) que reduz a base do ICMS em 60% foi renovado pelo menos 17 vezes desde que foi promulgado em 1997”. Assim, a vulnerabilidade institucional brasileira na regulação e controle do uso dos agrotóxicos aliado a esse incentivo fiscal potencializa seu uso indiscriminado na agricultura.

Outra alteração foi a transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que pertencia ao Ministério do Meio Ambiente, para o MAPA. Criado pela lei nº 11.284, de 2006, o SFB foi instituído para a gestão de florestas pública, sendo, portanto, mecanismo da política ambiental. Uma atribuição importante desse instrumento é a gestão do Cadastro Ambiental Rural (CAR), cuja competência é registrar as propriedades rurais e identificar as áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente.

A mudança da institucionalidade do SFB subordina a agenda ambiental à agrícola e pode ser comprometida pela geração de conflitos de interesses na tentativa de alinhar essas duas dimensões. Como o SFB visa a produção e exploração floresta sustentável, isso pode se mostrar antagônico aos anseios dos ruralistas.

Há em curso, portanto, um movimento de regressão das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira, facilitado pela adoção internacional do ideário de políticas contracionistas, pelo enfraquecimento da base democrática e redução gradual dos recursos destinados às políticas públicas. Desta forma, o desmantelamento impacta diretamente na

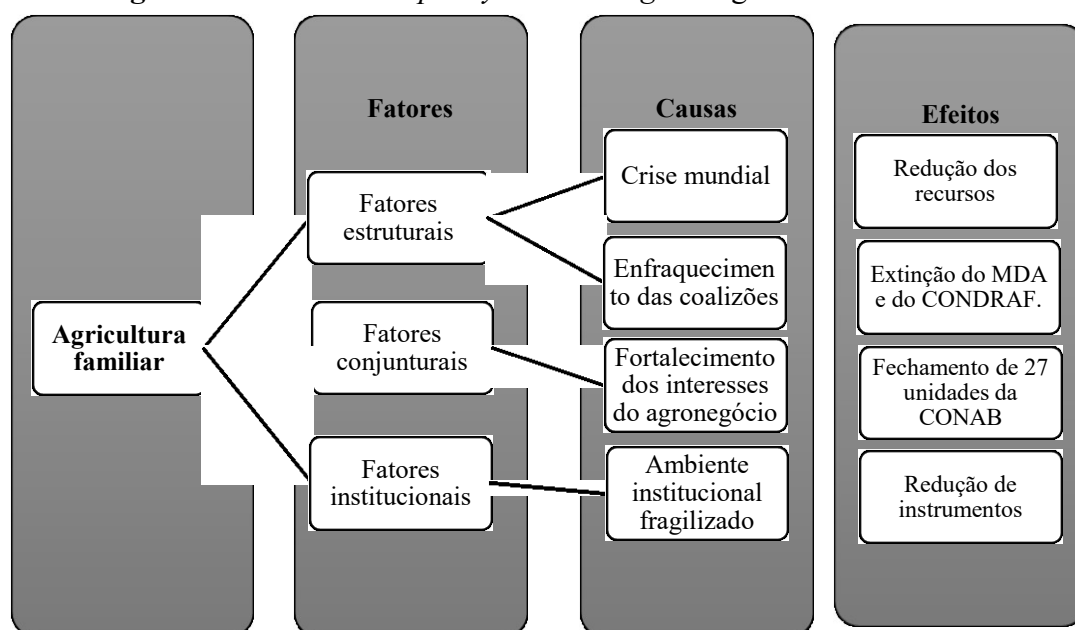
capacidade do Estado em cumprir a agenda das políticas públicas, afetando, principalmente, a população socialmente mais vulnerável, não só de agricultores familiares.

Especificamente sobre a agricultura familiar, percebe-se um esvaziamento gradual dessa categoria produtiva que pode gerar efeitos perversos no aumento da pobreza rural, na acentuação do êxodo rural, na redução da produção nacional de alimentos, afetando tanto a renda do agricultor familiar, quanto na elevação da condição de insegurança alimentar e nutricional.

Sinteticamente, a Figura 14 resgata os pressupostos do *policy dismantling* inseridos na configuração do ambiente institucional da agricultura familiar brasileira, nos últimos anos. Como apresentado anteriormente, a janela de oportunidade que consolidou o conjunto de políticas públicas voltadas aos interesses dos agricultores familiares foi resultante da formação de coalizões de distintos atores. Entretanto, atualmente, o movimento reduz o espaço dessas coalizões, culminando com o gradual desmantelamento dos instrumentos, das instituições e institucionalidades do segmento.

O aporte teórico do desmantelamento proporciona o entendimento sistêmico dos mecanismos e condicionantes da mudança da política pública. Os fatores estruturais, conjunturais e institucionais ganham força na redução do peso e do papel do Estado na proposição de políticas para a agricultura familiar. Além disso, materializa-se o processo de desmantelamento em distintas formas: pela redução gradual dos recursos destinados aos programas, pela extinção de instituições e pela transferência de responsabilidades.

Figura 14 - Análise do "policy dismantling" na agricultura familiar brasileira



Fonte: Elaboração da autora

Dessa forma, a compreensão do desmantelamento propicia o entendimento dos rumos da política pública, já que sinaliza a direção da mudança política e o arranjo institucional firmado. Especificamente no caso da agricultura familiar, as políticas e instituições levadas a cabo são instrumentos legitimadores das particularidades do segmento, permitindo a transição de iniciativas setoriais focadas na referência produtivista-agrário, para ações abrangentes que reforçam o desenvolvimento rural.

Em suma, o discurso oficial que apoia as políticas liberalizantes reproduz um contexto de desestruturação das políticas públicas, pela adoção de uma orientação ideológica que reduz o papel do Estado na economia e nega sua relevância no processo de desenvolvimento socioeconômico. Com isso, a literatura do “*policy dismantling*” proporciona o entendimento sistêmico dos condicionantes da extinção e colocam o processo político como central na decisão pela interrupção da política.

3 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: RESGATE HISTÓRICO, AVANÇOS E DESCONTINUIDADES

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, com um duplo objetivo: fortalecer a agricultura familiar e contribuir para a segurança alimentar e nutricional de pessoas em condições de vulnerabilidade. Por atuar tanto na produção quanto no consumo, o PAA está inserido numa geração de políticas públicas distinta das até então implementadas. O programa alcança os agricultores familiares que não vinham conseguindo inserção nos mercados mais dinâmico e os insere em mercados institucionais, que fortalecem economicamente esses agricultores e promovem o acesso a alimentação saudável de famílias em situação de insegurança alimentar. Assim, o PAA garante a articulação entre a segurança nutricional e alimentar, e a sustentabilidade do meio rural.

A partir de 2013, a trajetória de crescimento de recursos destinados ao programa apresentou uma inflexão e colocou em xeque a descontinuidade do programa e seus efeitos perversos no aumento da pobreza rural, tendo em vista os avanços alcançados. A questão central é que, no ciclo de políticas públicas, a agenda dos problemas locais e a mobilização social constituem elementos necessários para a implementação de uma política pública, mas não são suficientes para a sua continuidade, pois isso envolve decisão política.

O presente capítulo pretende resgatar o processo histórico de institucionalização do PAA, retratar os avanços e entraves do programa e situar o desempenho do PAA em um cenário de desmonte do Estado. Para tanto, adota-se a perspectiva de que a concepção de segurança alimentar e nutricional, que está no bojo do Programa Fome Zero, corrobora a noção de que o combate à fome e pobreza se insere na determinação de um padrão de desenvolvimento nacional.

3.1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO APARATO INSTITUCIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL

A discussão da fome, no Brasil, é inseparável da dimensão histórica, tal como defendida por Josué de Castro. A abordagem ampla da fome foi pormenorizada pelo autor supracitado, ressaltando que a problemática depende da política de Estado e tem no cerne a desigualdade social, cuja materialização ocorre na má distribuição de renda. Para o autor, o

combate à fome perpassa políticas alimentares que viabilizem tanto a produção, quanto o consumo e distribuição de alimentos em âmbito mundial (CASTRO, 1965).

Todavia, como argumentado em Grisa (2012), as políticas alimentares implementadas no Brasil, até a década de 1980, eram focadas na oferta de alimentos e controle de preços. Portanto, o combate direto à fome era subordinado às ações voltadas à estabilização de preços. A autora elenca algumas medidas criadas que estavam alinhadas com essa finalidade: Comissão de Abastecimento (1939), Comissão de Financiamento da Produção (1939), Comissão Federal de Abastecimento e Preços (1951), Superintendência Nacional de Abastecimento (1962), Companhia Brasileira de Armazenamento (1962) e a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), de 1962.

Ainda nesse período, porém com outro foco, duas experiências são discutidas: Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), de 1940, e I e II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), de 1973 e 1976, respectivamente. O PAT foi instituído em 1940, sustentando a defesa de Josué de Castro de que a capacidade de trabalho está relacionada com o acesso à alimentação adequada. A operacionalização do programa ocorreu por meio da criação do Serviço de Alimentação de Previdência Social (SAPS), cujo objetivo era fornecer alimentos adequados e acessíveis aos trabalhadores.

Em 1972 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e, um ano depois, o I PRONAN, que partia da situação de precariedade social vivenciada no país, principalmente pela desnutrição e pobreza. As dificuldades administrativas do I PRONAN culminaram com a concepção do II PRONAN, que “(...) previa a articulação entre a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, articulação esta viabilizada por meio do mercado institucional operado pela Cobal” (GRISA, 2012, p. 187).

Conforme salientado por Peliano (2001), o II PRONAN logrou êxito em mostrar que a agricultura brasileira se beneficia fortemente pelos incentivos de mercado e de preços. Para tanto, a Cobal, que hoje é a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), desempenhou papel crucial na unificação das operações de compra e distribuição de alimentos. O mercado institucional, viabilizado pela Cobal, garantiu o incentivo à produção e compra de alimentos diretamente dos agricultores familiares.

A partir da década de 1980, as políticas passaram a incorporar a noção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O conceito de SAN, tal como adotado pela FAO, leva em consideração a disponibilidade e a estabilidade da oferta de alimentos; e a capacidade de acesso. Grisa salienta que a referência da SAN, no campo das políticas públicas, ocorreu em

1985 com o documento “Segurança alimentar – proposta de uma política contra a fome”. Apesar de ter se mostrado pouco pragmático, o documento contribuiu na proposição de diretrizes para a formulação de uma política nacional e de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Em 1986, com a ocorrência da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, foi incluído o adjetivo “nutricional” à concepção de segurança alimentar. Grisa (2012, p. 189) relata que este evento: “(...) também propôs a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição, responsável por formular a Política Nacional de Alimentação e Nutrição”. Ainda de acordo com a autora, a Conferência contrariou a visão predominante de que a segurança alimentar dependia da capacidade produtiva e do abastecimento alimentar nacional, reconhecendo que a problemática da fome e da insegurança alimentar advém da incapacidade no acesso aos alimentos.

Com efeito, a Conferência garantiu maior visibilidade na discussão da “alimentação como um direito”, nos termos de Leão e Maluf (2012, p. 17), pela argumentação que é dever do Estado a proposição de ações amplas que proporcionem o acesso à alimentação. Porém, como salienta Zimmermann (2011, p. 21): “(...) tanto nos anos de 1985 e 1986, as mesmas propostas parecem não ter tido respaldo suficiente para sustentar politicamente o tema da SAN e de criação de um Conselho com participação da sociedade civil”.

Contudo, a Constituição de 1988 assegurou a descentralização política e a ascensão de experiências democráticas participativas no Brasil. Nesse contexto político favorável à participação da sociedade civil no processo decisório, a discussão da SAN adquire maior conotação política, mediante exigências de ações por parte dos diferentes níveis de governo. Desta forma, os conselhos e as conferências nacionais, que abordaram o tema, representaram a institucionalização da legitimidade social e de espaços participativos voltados à discussão da segurança alimentar e nutricional no país.

A década de 1990, inserida num contexto de adoção de ideias neoliberais, repercutiu em uma reestruturação estatal e no enfraquecimento institucional. Grisa (2012) sustenta que esse período foi marcado por uma redução drástica dos gastos governamentais nos programas de alimentação, acentuação das secas no Nordeste, elevação do desemprego e da inflação. Destarte, nesse contexto, emergem grupos de atores sociais que formaram oposição a agenda política adotada na época.

Uma iniciativa importante, no período, foi a institucionalização do “Governo Paralelo”¹², em 1991. O grupo elaborou um documento denominado de Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA). Além de propor ações em diferentes eixos, tais como: incentivo à produção agroalimentar; política de comercialização agrícola; ações emergenciais de combate à fome; a PNSA também sugeriu a institucionalização do CONSEA, que funcionou entre 1993 a 1994 (GRISA, 2012). Todavia, a PNSA não conseguiu se materializar em políticas públicas, no governo Collor.

Com a deflagração do *impeachment* do ex-presidente Collor e a transição para o governo Itamar Franco, o combate à fome foi tido como prioridade na agenda política e, assim, a proposição da PNSA foi retomada. Em 1993, com grande mobilização social, foi lançada a “Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida”, pelo sociólogo Herbert de Souza. Além de reconhecer o caráter político na materialização da fome e pobreza, a ação foi responsável por buscar articulações de práticas estruturais com emergenciais no combate à miséria.

A mobilização social engendrada pela ação logrou a coordenação da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1994. Entre os resultados do debate, as questões estruturais de concentração fundiária, de desigualdade de rendas e oportunidades foram atribuídas como o cerne da problemática da fome no Brasil. O diagnóstico da conferência lançou base para a proposição de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional no âmbito nacional.

Em 1999, a garantia do direito humano à alimentação e a segurança alimentar foi materializada na Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). As diretrizes da PNAN reforçaram o papel da alimentação saudável e da nutrição como direitos básicos na promoção da saúde e da plena manutenção da vida humana. Além disso, atribuíram ao Estado e a sociedade civil a responsabilidade na concretização do acesso a esses direitos. Detalhadamente, eram prioridades da PNAN:

- I) estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos;
- II) garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto;
- III) monitoramento da situação alimentar e nutricional;
- IV) promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis;
- V) prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição;
- VI) promoção do desenvolvimento de linhas de investigação;

¹² Conforme salientam Leão e Maluf (2012, p. 17), o Governo Paralelo foi “(...) coordenado pelo futuro presidente Lula, que tinha como objetivos monitorar as ações do governo então eleito e apresentar propostas alternativas julgadas mais adequadas ao projeto de reconstrução da nação brasileira”.

VII) e desenvolvimento e capacitação de recursos humanos (BRASIL, 1999)

A PNAN, conjuntamente com os demais esforços realizados, ampliou o conceito de SAN, que era reduzido ao aspecto meramente do abastecimento alimentar, e passou a contemplar a questão do acesso universal à alimentação e dos aspectos nutricionais. Ressalta-se, também, que o caráter pragmático da política nacional foi traduzido na proposição de instrumentos que contemplavam, além da segurança alimentar e nutricional, acesso ao crédito agrícola; incentivo à agricultura familiar, incorporação de tecnologias agroindustriais, formação de estoques estratégicos; estímulo ao cooperativismo e da produção sustentável.

Contudo, até o início dos anos 2000, a construção desse arcabouço legal em torno da Segurança Alimentar e Nutricional não foi formalizada em uma agenda permanente no governo federal. Todavia, em 2003, essa discussão é retomada com o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ)¹³, com a reativação do Consea e a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA).

O PFZ inseriu o combate à fome como prioridade na agenda do governo federal, mediante a constatação de que 28% da população nacional estava em uma situação de vulnerabilidade alimentar (LEÃO; MALUF, 2012). Portanto, a finalidade básica do Programa era garantir o acesso à alimentação, mediante ações estruturadas pelos diferentes entes federativos e atores políticos: estados, municípios e sociedade civil; com vistas a promover a segurança alimentar e nutricional.

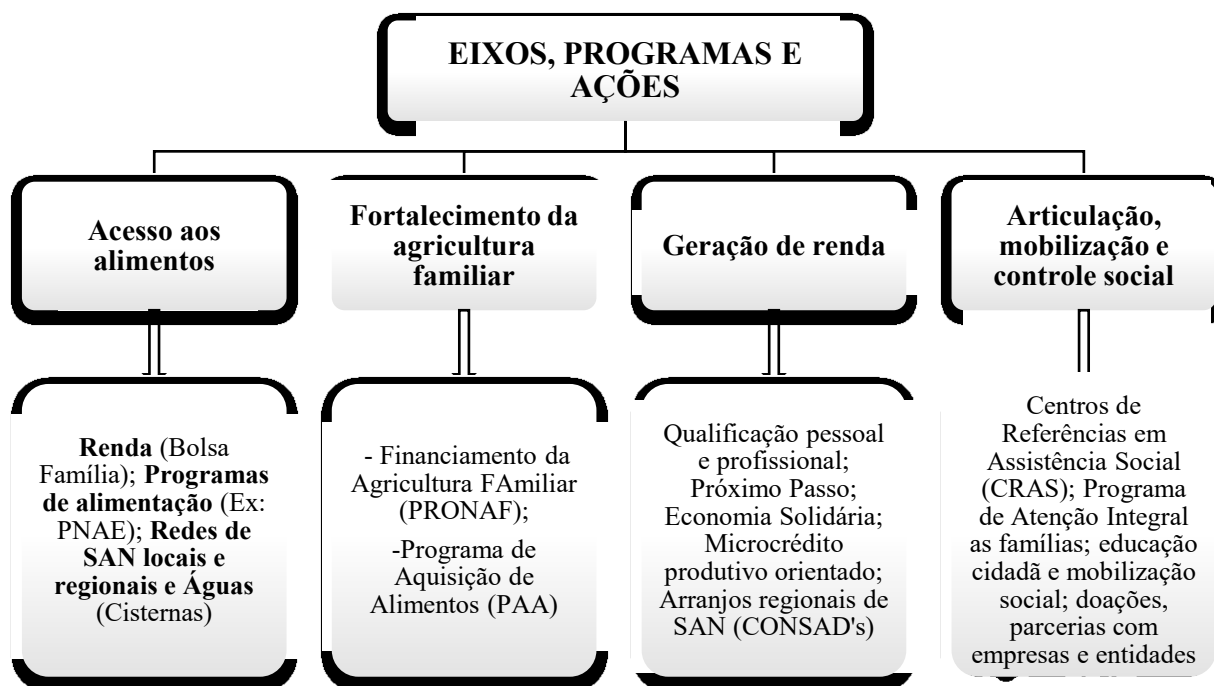
Institucionalmente, no bojo do PFZ, a criação do MESA, que posteriormente se tornou o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); e o restabelecimento do Consea criaram um cenário transversal para o debate da erradicação da fome com a participação de diversos setores e com a mobilização social. Além da transversalidade, o Programa adotou o aspecto de ações intersetoriais, que foram orientadas em quatro eixos prioritários: acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda e articulação, mobilização e controle social.

A Figura 15 ilustra os eixos do PFZ e a articulação em programas e ações específicas, que combinam políticas emergenciais com ações estruturais. Portanto, o combate à fome

¹³ O Instituto Cidadania elaborou, em 2001, um documento denominado de “O Projeto Fome Zero - Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, com a coordenação de José Graziano da Silva e com a participação de representantes de diferentes setores sociais: ONGs, institutos de pesquisa, organizações populares, entre outros. O documento ratificou a alimentação como direito básico e como dever do Estado. Além disso, salientou a capacidade produtiva da agricultura para o abastecimento nacional e direcionou o combate à fome para a adoção de medidas que proporcionem a inclusão de renda para a população, tendo em vista que o cerne do problema não é falta de alimentos, mas o acesso. Em 2003, o documento foi convertido no Programa Fome Zero.

perpassa, necessariamente, superar a dicotomia entre o lado econômico e o social, mediante a adoção de políticas abrangentes que melhorem renda, proporcionem o acesso à alimentação; elevem a oferta de alimentos e ações dirigidas para os grupos em condições de vulnerabilidade alimentar e nutricional.

Figura 15 – Eixos, programas e ações do Programa Fome Zero



Fonte: Adaptado de Aranha (2010).

Entre os programas inseridos no Programa Fome Zero, cabe destaque para o PAA que foi institucionalizado a partir de uma recomendação do CONSEA e apresenta um caráter pioneiro, ao vincular as compras institucionais de alimentos com a doação para grupos sociais em condições de vulnerabilidade alimentar e nutricional.

Posteriormente, em 2006, o diálogo da SAN ganha um marco regulatório pela promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), elaborada pelo CONSEA com o intuito de atuar como um instrumento legal com os princípios e diretrizes da ação do Estado em prol da proteção e garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável. A LOSAN criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com o objetivo de:

(...) organizar e fortalecer as instâncias do Estado Brasileiro e criar espaços formais para a participação social via Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) para o desenho, a incidência e o monitoramento das políticas públicas do campo da soberania e segurança alimentar e nutricional. O documento apresenta

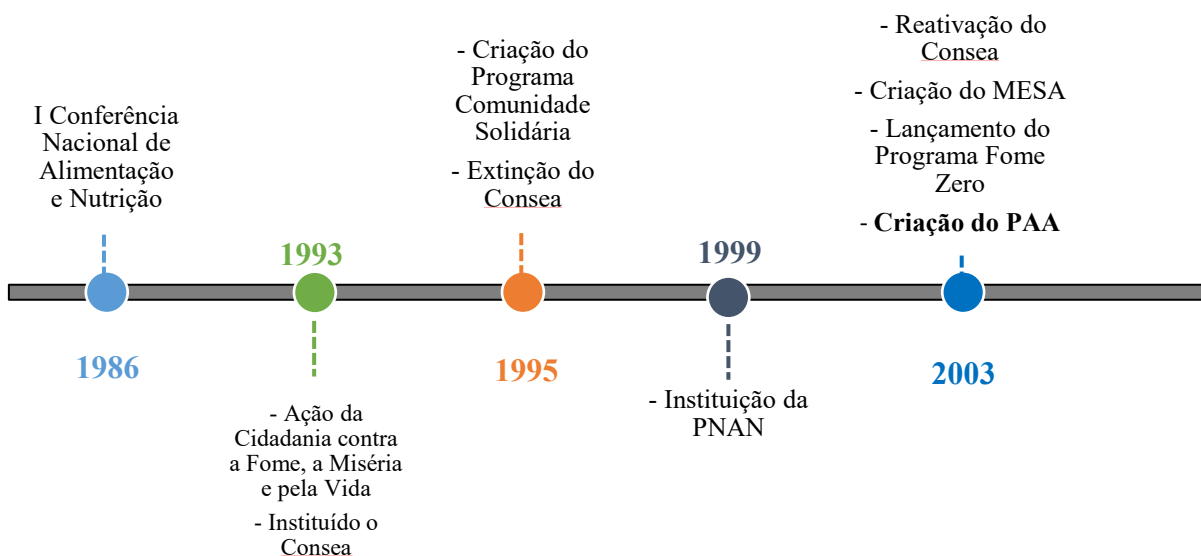
o modo de funcionamento e as inter-relações existentes entre as instâncias de governança do sistema e a participação da sociedade civil. Apresenta também os instrumentos legais que constituem o marco de referência que rege o direito humano à alimentação adequada no país (LEÃO, MALUF, p. 8).

A LOSAN consagrou em lei o conceito de SAN assim compreendido, no Art. 3º, da Lei nº 11.346: “(...) realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais” (BRASIL, 2006). Com isso, a definição contempla tanto o aspecto do direito humano à alimentação adequada (DHAA), quanto a soberania alimentar.

A institucionalidade criada em torno do SAN foi fundamental para afirmar o direito humano à alimentação adequada como princípio basilar das condições de vida e para construir instrumentos de orientação à efetivação de políticas públicas articuladas e abrangentes. Ademais, definiu que cabe ao Estado garantir esse direito, mediante a compatibilização de políticas estruturais, específicas e ações locais.

Em síntese, a Figura 16 elucida os principais movimentos em torno da institucionalização da SAN no Brasil. Seguindo a tipologia de Zimmermann (2011), é possível elencar três fases para a definição da narrativa. A primeira compreende a emergência e reconhecimento do tema no contexto político, no período de 1985 a 1994. A segunda fase ocorre de 1995 a 2002 com a extinção do Consea, criação do Programa Comunidade Solidária e instituição do PNAN. A terceira fase compreende o período pós-2003 com a reativação do Consea, criação do MESA e lançamento do Programa Fome Zero.

Figura 16 - Linha do tempo: Construção histórica da institucionalização da SAN no Brasil



Fonte: Elaboração própria (2020)

Assim, o processo de construção social do aparato institucional da SAN também o é de reconhecimento da necessidade de compatibilizar ações amplas para o combate à fome. Especificamente, no que tange à terceira fase, o debate acerca do padrão de comercialização suscitou o enfoque na emergência dos mercados locais, bem como o papel do Estado em promover a articulação da produção e consumo. Sambuichi *et al.* (2019) apontam que essas discussões estavam alinhadas com o debate em torno da segurança alimentar que foram articulados ao Programa Fome Zero e, posteriormente, serviram de agenda política para a formulação do PAA.

3.1.1 Retrospecto histórico da institucionalização do Programa de Aquisição de Alimentos

Com a criação do Pronaf, em 1996, e consequentemente com o reconhecimento das particularidades da agricultura familiar, se verificou que, embora relevante, o crédito subsidiado não era suficiente para proporcionar a sustentabilidade dos agricultores familiares. Assim, além de uma política de crédito, eram cruciais políticas de acesso aos mercados, de seguridade de renda e preços, bem como de assistência técnica.

Do ponto de vista da comercialização, os canais produtivos tradicionais geravam uma desigual configuração de acesso aos mercados, tendo em vista que os grandes produtores eram privilegiados no escoamento da produção, em detrimento dos incluídos na agricultura familiar. Como ressalta Schneider (2016), as unidades produtivas familiares se beneficiam mediante a constituição de canais diretos com os mercados, por meio de cadeias curtas de comercialização.

Uma problemática persistente no cenário dos agricultores familiares, especialmente os mais pobres, é a limitação da expansão produtiva tendo em vista as dificuldades advindas da comercialização a preços compatíveis com os custos incorridos. A coexistência dos obstáculos na comercialização e na incorporação de maior capacidade produtiva constituía um círculo vicioso, o qual era intensificado pela presença dos atravessadores. A conclusão evidente era a incapacidade de competição dos agricultores familiares com a produção em larga escala (PERACI E BITTENCOURT, 2010).

Esse diagnóstico serviu de base para a construção do Programa de Aquisição de Alimentos, que foi instituído através do artigo 19 da lei 10.696, de 02 de julho de 2003. O programa integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e objetiva, principalmente, a promoção do acesso a alimentação e o fortalecimento da

agricultura familiar. Segundo Grisa (2012, p. 186), cabe ao programa: “incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e a formação de estoques estratégicos”.

O PAA é um instrumento da política de segurança alimentar implementado no âmbito do Fome Zero e que significou a incorporação da erradicação da fome e da pobreza como pilares da agenda pública nacional. O Projeto Fome Zero (PFZ) foi criado em 2003 a partir da constatação que a fome está indissociável ao modelo de crescimento econômico adotado no país, exigindo, portanto, a compatibilização de políticas estruturais com políticas emergenciais.

O diagnóstico do projeto é baseado na defesa do círculo vicioso da fome, em que a concentração da renda e a ausência de políticas agrícolas retroalimentam a questão da fome no Brasil. Portanto, o equacionamento dessa problemática perpassa, fundamentalmente, políticas de geração de renda e de emprego, elevação do poder aquisitivo da população e inclusão da classe mais pobre no mercado (BELIK, GRAZIANO DA SILVA, TAKAGI, 2001).

As ações do PFZ estão alinhadas em quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. Especificamente, o Fome Zero atribuiu a agricultura familiar papel de destaque por ser a principal responsável pela garantia da segurança alimentar do país.

Além da ampliação do PRONAF, o fortalecimento da agricultura familiar, por meio do PFZ, resultou na emergência do PAA como uma importante política agrícola diferenciada, inserida em ações direcionadas para a compra de produção de alimentos de agricultores familiares. O PAA é uma política focalizada na agricultura familiar, pela justificativa de atenuar os problemas de segurança alimentar e redução de pobreza rural.

O programa é responsável pela formação de um mercado institucional em um nível nacional, mediante compra de produtos com dispensa de licitação e seguindo uma tabela de preços compatíveis com os praticados nos mercados locais. Posteriormente, esses produtos são doados ao consumo institucional ou para famílias em situação de vulnerabilidade.

As finalidades do programa são: incentivar a agricultura familiar através da promoção da sua inclusão socioeconômica; estimular o consumo e valorização da produção da agricultura familiar; promover o acesso à alimentação adequada e saudável; promover o abastecimento alimentar; gerar estoques públicos de alimentos; incentivar a formação de estoques nas organizações e fortalecer os circuitos locais e regionais de comercialização.

De acordo com o MDA (2012), o PAA tem papel importante na criação de estoques públicos de alimentos que são produzidos pela agricultura familiar, bem como beneficia a comercialização por meio das redes locais e regionais, incentiva a biodiversidade e a agroecologia, estimula as práticas de organização social mediante o cooperativismo e associativismo, e impacta diretamente em mudanças de hábitos alimentares mais saudáveis.

O papel do mercado institucional é o elo para a consecução dos objetivos propostos na concepção do programa. O PAA compra os alimentos que são produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de procedimento licitatório, e os transferem às pessoas em situação de insegurança alimentar e para aquelas que são atendidas pela rede socioassistencial. Além disso, o programa atua na formação de estoques públicos e na constituição de estoques nas organizações da agricultura familiar.

Para atingir os objetivos a que se propõe, o PAA opera em seis diferentes modalidades: Compra Direta, Compra com Doação Simultânea – CDS, Apoio à Formação de Estoques – CPR-Estoque, PAA-Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes. O Quadro 3 mostra cada modalidade, bem como seu limite e sua finalidade.

Quadro 3 - Modalidades do PAA: limite de recursos por unidade familiar e ação

Modalidade	Limite	Ação
Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea	R\$ 6.500,00 por ano	Responsável pela doação de produtos adquiridos da agricultura familiar a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.
Formação de Estoques pela Agricultura Familiar – CPR Estoque	R\$ 8.000,00 por ano	Disponibiliza recursos para que organizações da agricultura familiar formem estoques de produtos para posterior comercialização.
Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF	R\$ 8.000,00 por ano	Voltada à aquisição de produtos em situação de baixa de preço ou em função da necessidade de atender a demandas de alimentos de populações em condição de insegurança alimentar.
Incentivo à Produção e Incentivo de Leite – PAA Leite	R\$ 9.500,00 por ano	Assegura a distribuição gratuita de leite em ações de combate à fome e à desnutrição de cidadãos que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional. Atende os estados do Nordeste e Norte de Minas Gerais.
Compra Institucional	R\$ 20.000,00 por ano	Compra voltada para o atendimento de demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
Aquisição de sementes	R\$ 16.000,00 por ano	Compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores.

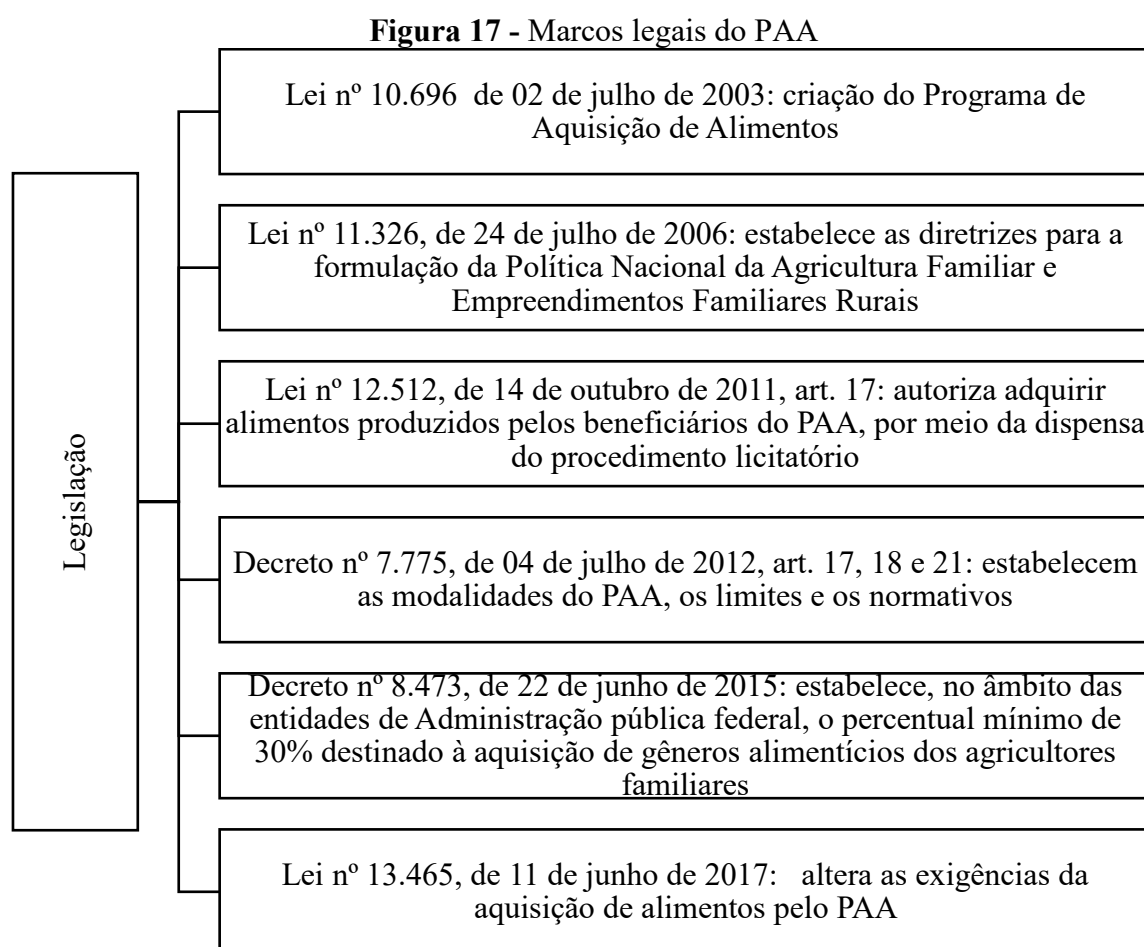
Fonte: Adaptado pela autora a partir do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2016)¹⁴, atualizado com o Decreto nº 7.775, de 2012.

¹⁴ Dados atualizados com base nas alterações realizadas pelo DECRETO Nº 8.293, DE 12 DE AGOSTO DE 2014.

O acesso dos agricultores às modalidades do compra direta, formação de estoques, PAA-sementes e compras institucionais ocorre por intermédio de cooperativas e associações. Já no compra com doação simultânea e PAA-leite, além destas duas formas de acesso, os agricultores podem entrar individualmente ou por meio de grupos informais, que são as associações de agricultores detentoras do DAP-física.

As modalidades de atuação são instrumentos de políticas que buscam cumprir os objetivos de fomento agrícola ou para subvenção ao consumo. As modalidades que cumprem estes duplo objetivo é o CDS e o PAA-leite. As demais atendem a função de políticas de fomento agrícola. Sambuichi *et al.* (2019) reconhecem que a CDS e o PAA-leite são modalidades que traduzem a inovação do PAA, ao combinar instrumentos duplo em uma modalidade.

Desde sua criação, o programa vem passando por uma série de alterações legais na sua regulamentação e operacionalização, que modificaram suas diretrizes, modalidades e limites operacionais (Figura 17).



Fonte: Elaboração própria

Com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), as unidades gestoras do programa passaram a ser o Ministério da Cidadania, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e o Ministério da Educação.

A execução descentralizada ocorre mediante a parceria com os estados, Distrito Federal e municípios. Com relação à participação no programa, Hespanhol (2013, p. 2) cita que “(...) os produtores rurais devem apresentar a Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP) e, preferencialmente, estarem organizados em cooperativas, associações ou grupos de interesse informais com, no mínimo, cinco agricultores”.

No período de 2003 a 2012, a execução do PAA ocorreu mediante convênios entre os estados, o Distrito Federal e os municípios com o MDS. A partir de 2012, pelo Decreto nº 7.775, a execução do programa passou a ocorrer por meio da celebração de termo de adesão, dispensando a necessidade de convênio. Essa alteração resultou em pagamento direto aos beneficiários fornecedores, por meio do cartão bancário, execução mediante um sistema informatizado e o fim da necessidade de celebração de convênios.

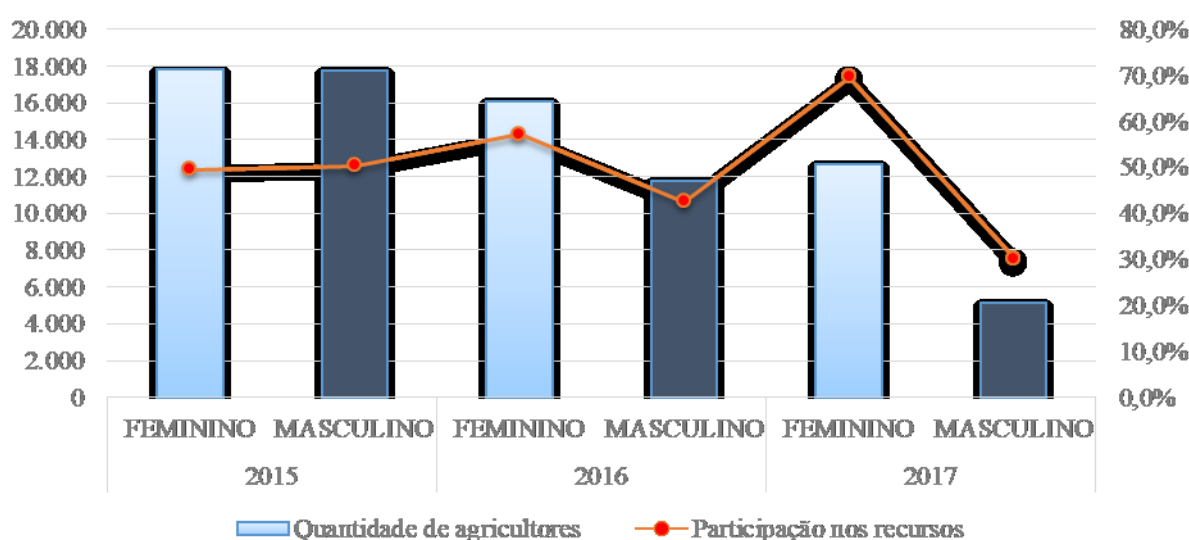
No tocante aos aspectos normativos, em 2011, por meio da resolução nº 44, o PAA estabeleceu a participação de mulheres como critério de prioridade na seleção e execução do programa. Além de fomentar o acesso das mulheres no programa, essa alteração visava reconhecer o papel feminino na economia rural, mediante a promoção da autonomia financeira e redução da insegurança nutricional e alimentar.

O efeito dessa alteração pode ser visualizado no incremento da participação das agricultoras no PAA, bem como no percentual de recursos disponibilizados, conforme Figura 18. Além de responderem pelo maior número de beneficiários do programa, as agricultoras familiares atingiram, aproximadamente, 70% dos recursos destinados ao PAA no Brasil, em 2017. Entretanto, esses dados devem ser analisados de uma forma cuidadosa e crítica, pois podem mascarar a realidade ainda predominante no meio rural, em que o papel masculino centraliza o processo produtivo e decisório.

Todavia, embora seja uma mudança tímida, haja vista a necessidade de múltiplas ações, a incorporação da prioridade do acesso das mulheres no PAA e a elevação da quantidade de agricultoras e nos recursos refletem a importância do redesenho do papel feminino na política pública voltada à agricultura familiar. Assim, é crucial reconhecer como a política pública altera configurações engessadas e insere grupos sociais vulneráveis.

Desta forma, a normativa visou: i) fomentar o acesso das mulheres no programa, em todas as modalidades de operacionalização; ii) considerar a participação feminina como critério de priorização na seleção e execução dos programas; iii) destinar, no mínimo, 5% dos recursos do programa para as organizações compostas em sua totalidade por mulheres, ou àquelas que contam com pelo menos 70% de mulheres na sua composição.

Figura 18 - Quantidade de agricultores beneficiários e participação nos recursos do PAA (%), no Brasil



Fonte: Elaboração a partir dos dados do PAAData (2020)

Em 2017, por meio da Lei nº 13.465, foram reformuladas as exigências acerca da aquisição de alimentos, que podem ser elencadas nos seguintes pontos: a) praticar preços compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional; b) respeitar o valor máximo anual ou semestral para aquisições de produtos, conforme limite estabelecido pelo programa em cada modalidade; e c) requer que os alimentos adquiridos devam ser produzidos pelos próprios beneficiários fornecedores e que cumpram as exigências de controle de qualidade.

A normativa estabelece a possibilidade de acréscimo de 30% nos preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, com relação aos preços dos produtos convencionais. Os alimentos que são enquadrados como de produção própria são: produtos in natura, processados, beneficiados ou industrializados, resultantes das atividades dos beneficiários fornecedores do programa.

No beneficiamento, processamento e industrialização dos produtos adquiridos, o programa admite a aquisição de insumos, matérias-primas complementares, embalagens e prestação de serviços de terceiros, inclusive de pessoas físicas ou jurídicas que não estejam inseridas como beneficiárias do PAA. Essa condição descaracteriza o alimento como sendo de produção própria dos beneficiários fornecedores.

Os alimentos adquiridos pelo programa são destinados à promoção de iniciativas de segurança alimentar e nutricional, formação de estoques estratégicos e atendimento às demandas de alimentos para a administração pública, federal, estadual, distrital ou municipal. Com isso, ao atuar tanto na geração de renda para os agricultores familiares, quanto na redução da insegurança alimentar, o PAA é definido como um programa pioneiro.

3.2 O DESMONTE DE APARATOS DO ESTADO E AS CONSEQUÊNCIAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

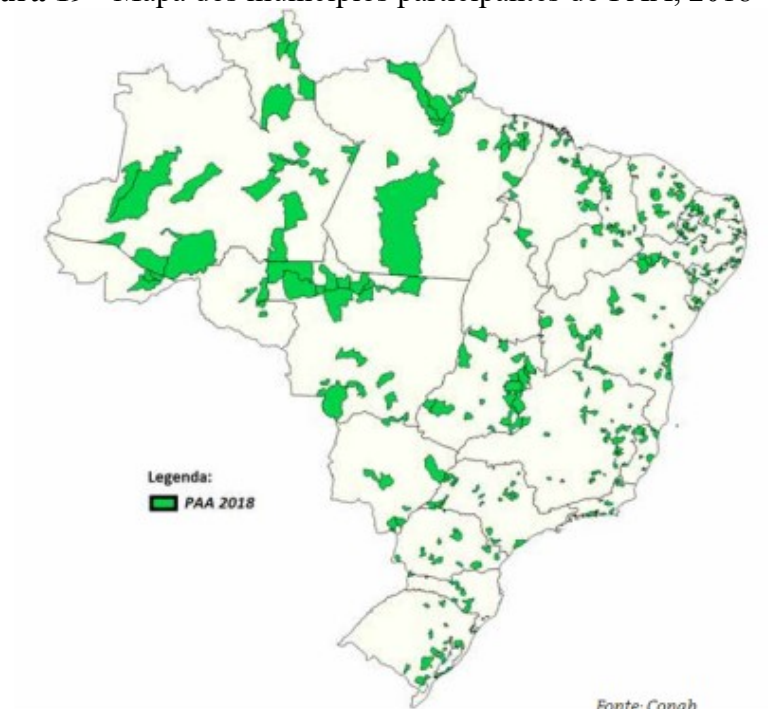
O cenário de desmonte do Estado suscita o questionamento dos seus efeitos para a continuidade das políticas públicas. Os cortes orçamentários, além de seu caráter seletivo, impactam fortemente na capacidade do Estado em adotar políticas públicas mais abrangentes e que incorporem os diferentes segmentos produtivos. No que concerne ao setor agrícola, a intervenção estatal adquire papel preponderante para orientar e regular os mercados, bem como para estimular a produção nacional. Desta forma, as políticas públicas instrumentalizam e garantem legitimidade para as ações do Estado em prol do fortalecimento da agricultura.

Diante desse cenário, o Programa de Aquisição de Alimentos emerge como potencial política que proporcionou visibilidade a um conjunto de atores sociais que não se encontravam contemplados nas políticas públicas para o setor agropecuário e que não estavam integrados ao processo de modernização produtiva. Assim, o atual período de retração do Estado pode ter efeitos danosos para os beneficiários que passaram a ser assistidos desde a consolidação do programa.

A Figura 19 ilustra o alcance geográfico do PAA, em 2018, operacionalizado pela Conab, que é a maior unidade executora do programa. As organizações fornecedoras, que são entidades jurídicas, a exemplo das cooperativas, que demandam participação no PAA por meio da formalização de propostas, estavam situadas em 382 municípios brasileiros, o que representou uma queda de aproximadamente 30% em relação ao ano anterior, em que o programa atingiu 543 municípios participantes. A distribuição geográfica do programa retrata a espacialidade do programa nas áreas rurais, principalmente do Nordeste.

O Nordeste foi a região com maior número de organizações fornecedoras, atingindo 177 municípios, seguido da região Sudeste com 71 municípios e do Norte com 49. Em 2018, 575 projetos foram formalizados no Brasil, sendo 42 propostas operacionalizadas pelos recursos da SEAD e 533 do MDS. Com a formalização dos projetos para participação, o PAA busca estimular a organização produtiva dos agricultores familiares em cooperativas e associações. Das 533 organizações fornecedoras, operacionalizadas pelo MDS, 250 acessaram o programa pela primeira vez no ano de 2018.

Figura 19 - Mapa dos municípios participantes do PAA, 2018



Fonte: Extraído da Conab (2019)

Dessa forma, infere-se que o programa busca contribuir na elevação do cooperativismo e associativismo, portanto na geração de capital social. Em regiões menos desenvolvidas, a exemplo do Nordeste, o capital social tem papel fundamental no desenvolvimento, tendo em vista que contraria a visão das vantagens locacionais e competitivas como determinantes exclusivos do desempenho econômico local. Como Abramovay (2000, p. 1- 2) reitera:

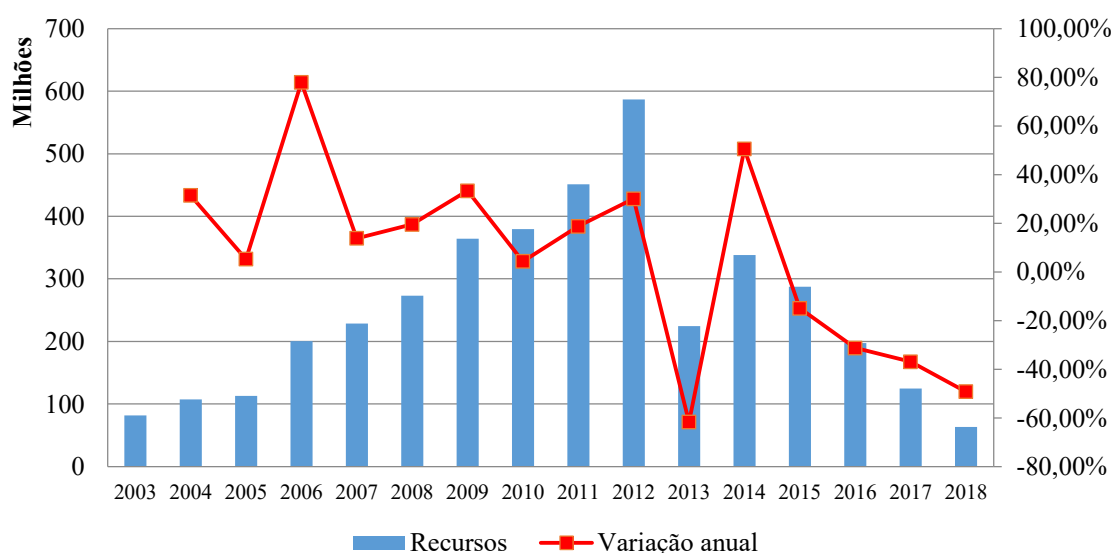
Não se trata de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização e sim de estudar a montagem das “redes”, das “convenções”, em suma, das instituições que permitem ações cooperativas – que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação – capazes de enriquecer o tecido social de uma certa localidade

Contrariamente à competição, “(...) a cooperação pressupõe coordenação dos objetivos coletivos para se atingirem objetivos comuns” (JESUS, TIRIBA, 2009. P. 81). Na agricultura familiar, a organização em cooperativas adquire maior importância por criar maior escala da produção e facilitar o escoamento produtivo, com a eliminação dos atravessadores, incentivo a constituição de agroindústrias e, conseqüentemente, agregar valores aos produtos comercializados e garantir preços mais competitivos.

Em 2018, o recurso total de recursos aplicados na aquisição de produtos do PAA não alcançou nem o montante do primeiro ano de operação do programa. A queda significativa, pós 2014, confirma a redução dramática da operacionalização dessa política pública, advinda dos cortes orçamentários. A Figura 20 sinaliza os recursos destinados ao PAA, pela CONAB, durante esses 15 anos do programa.

Após uma gradual elevação dos recursos, no período que se estende até 2012, ano que o programa alcançou o maior montante de investimento, é possível verificar uma queda expressiva. Entre 2003 e 2018¹⁵, a redução dos recursos alcançou 22%, corroborando o processo de descontinuidade financeira do programa. Rodrigues (2017) reforça que, a partir de 2013, houve a transição do modelo de convênio pelo modelo de termos de adesão, o que alterou o processo de funcionamento do programa.

Figura 20 - Evolução dos recursos (R\$) da CONAB aplicados na aquisição de produtos do PAA e variação anual dos recursos



Fonte: Elaboração própria da autora a partir dos dados da CONAB (2019).

¹⁵ Inicialmente, Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 previa para o PAA R\$ 101 milhões. Entretanto, dado o cenário de pandemia, o programa recebeu crédito extraordinário para o enfrentamento da emergência de saúde pública (Medida Provisória nº 957, de 2020). Todavia, ao analisar a emenda orçamentária de 2021, a previsão do programa é de R\$ 100 milhões.

Na operação por meio do modelo de convênio, cabia ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) celebrar e gerir convênios para a unidade executora do programa, regulamentando a transferência de recursos. Já a modalidade de termos de adesão, como os recursos são repassados diretamente no cartão bancário dos agricultores familiares, ocorre mediante pactuação entre os estados, municípios e consórcios públicos (VALADARES; SOUZA, 2011). Autorizada pela Lei Nº 12.512/2011 essa transição buscava reduzir as disfunções burocráticas e ampliar a abrangência do programa e o quantitativo de beneficiários.

Contrariamente ao defendido, os dados sinalizam uma desestruturação do programa para além do aspecto financeiro, tendo em vista a redução das propostas de participação no programa e do número de beneficiários. Entre 2017 e 2018, a formalização de projetos do PAA apresentou decréscimo de 48% e o número de beneficiários caiu em 37% (CONAB, 2019). Desta forma, o desdobramento da retração do programa já pode ser sentido em uma menor articulação social, através do associativismo e cooperativismo, e numa menor capacidade do programa em atender pessoas em situações de vulnerabilidade alimentar e nutricional.

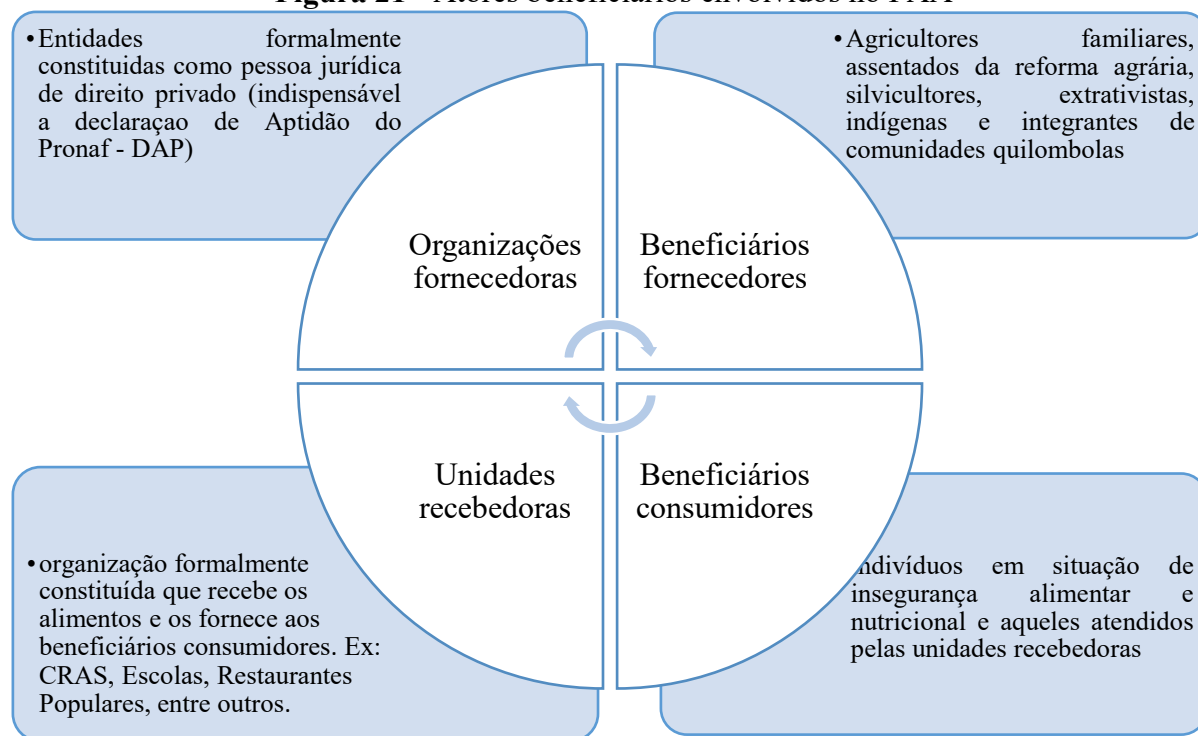
Do ponto de vista da distribuição regional dos recursos, em 2018, o Nordeste foi a região que teve maior representação, atingindo 44%, seguido do Norte (21%), Sul (16%), Sudeste (11%) e Centro-Oeste (8%). A elevada concentração da execução dos recursos no Nordeste e Norte parece indicar a prioridade do programa em reverter os problemas socioeconômicos presentes nas áreas rurais dessas regiões. Todavia, o cenário de redução dos recursos compromete o papel do programa como instrumento de atenuação de desigualdades regionais, especialmente nas áreas rurais.

A Figura 21 retrata os atores beneficiários envolvidos no PAA: organizações fornecedoras, beneficiários fornecedores, beneficiários consumidores e unidades receptoras. As organizações fornecedoras são as entidades formalmente constituídas, a exemplo das cooperativas. Os beneficiários fornecedores são os grupos sociais que atendem os requisitos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006: agricultores familiares, por exemplo. As unidades receptoras são as instituições que recebem o alimento e doam para os beneficiários consumidores.

Por fim, os beneficiários consumidores são os indivíduos que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional. De acordo com os dados da CONAB, em 2018,

organizados por meio das associações ou cooperativas, o número total de agricultores familiares foi de 9.675, atingindo 656 unidades recebedoras.

Figura 21 - Atores beneficiários envolvidos no PAA



Fonte: Elaboração da autora a partir da CONAB (2017).

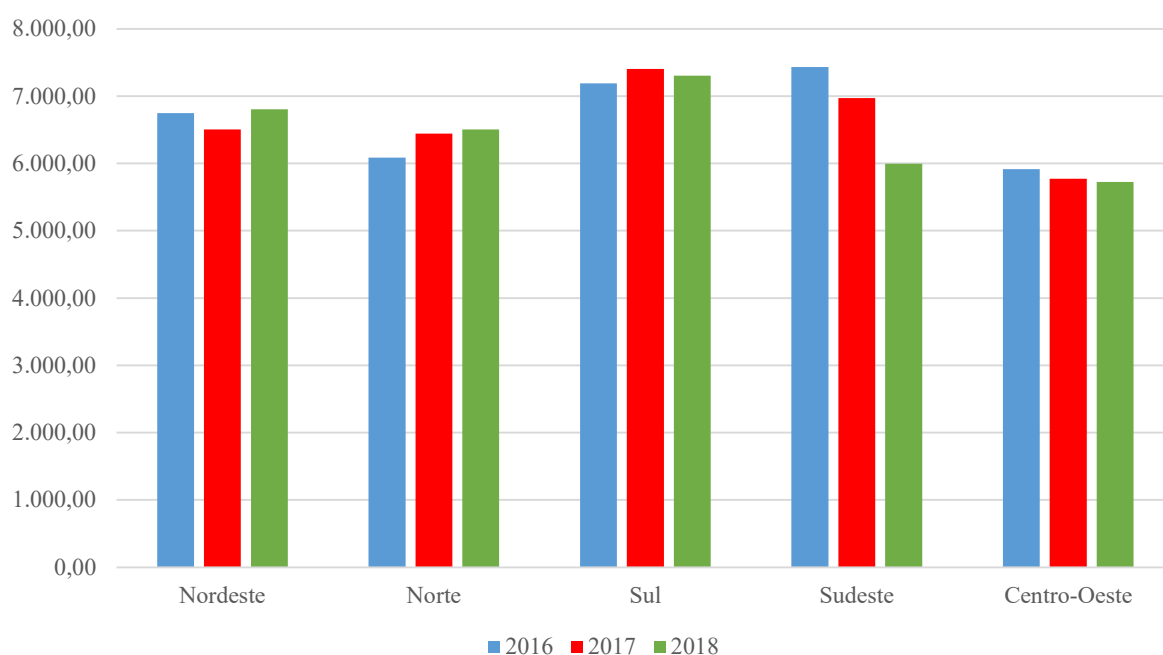
A operacionalização do PAA permitiu, ainda, a comercialização de mais de 23.611 toneladas de alimentos, que garantiram atendimentos às pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional. Desse total, o Nordeste comercializou mais de 9 mil toneladas, seguido do Norte, com montante superior a 4 mil toneladas. Ademais, no que diz respeito a modalidade do programa, a mais representativa é a de compra com doação simultânea (CDS).

O CDS permite a articulação do incentivo à produção da agricultura familiar e a aquisição de alimentos *in natura* ou processados para atender as demandas locais. Para isso, o programa se propõe a priorizar os produtos regionais e promover o consumo saudável. Em 2018, 63% dos produtos adquiridos foram hortigranjeiros e frutas; 16% de laticínios, mel e processados; 9% de carnes e pescado; 8% grãos e oleaginosas; e 4% de sementes.

Além de ampliar os mercados aos produtos agrícolas, a permanência do agricultor familiar no campo está assentada na geração de renda, que é uma das finalidades do programa. A renda atua tanto na inclusão econômica dos agricultores, mediante elevação do seu poder de compra, quanto no seu empoderamento em ampliar o investimento produtivo ou

a aquisição de bens domésticos. Nos últimos anos de execução do programa, com a redução dos recursos destinados, a renda média dos beneficiários fornecedores sofreu significativas mudanças (Figura 22).

Figura 22 - Renda média familiar dos beneficiários fornecedores do PAA por regiões (em reais)



Fonte: Conab

Em 2016, o Sudeste era a região com a maior renda média dos beneficiários do programa. No entanto, a partir de 2017, a região Sul se consolidou com os beneficiários fornecedores mais capitalizados pelo PAA. Apesar de possuir menos fornecedores que o Nordeste, os produtos do Sul são mais processados, beneficiados ou industrializados, características estas que asseguram maior agregação de valores aos preços de referência para o programa.

Paralelamente ao montante de recursos destinados ao PAA, a Tabela 4 sinaliza a distribuição do número de fornecedores do PAA e número de agricultores familiares nas regiões brasileiras. Percebe-se que o Centro-Oeste é a região que o PAA tem maior cobertura de agricultores familiares, visto que 0,70% desses participaram do programa. Todavia é notável a reduzida abrangência do programa nos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, particularmente em um cenário de retração do PAA.

O Nordeste foi a região que apresentou o maior número de agricultores familiares e fornecedores do PAA. No entanto, foi a região de menor participação relativa, pois apenas

0,41% dos agricultores participaram do programa. Dito isso, cabe destacar que essa reduzida participação pode relacionar-se com o grau de organização social presente na região e capital social, demonstrando uma representação modesta do programa em relação à agricultura familiar.

Tabela 4 - Número de beneficiários fornecedores do PAA (2017) e estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar (2017) por Região do Brasil

Região	Número de estabelecimentos agropecuários (a)	Número de fornecedores (b)	Relação (b/a) em %
NORTE	480.575	3.201	0,66%
NORDESTE	1.838.846	7.514	0,41%
SUDESTE	688.945	2.819	0,41%
SUL	665.767	3.606	0,54%
CENTRO-OESTE	223.275	1.548	0,70%
TOTAL	3.897.408	18.688	0.48%

Fonte: PAA Data e Censo Agropecuário 2017 (2020)

O Nordeste foi a região que apresentou o maior número de agricultores familiares e fornecedores do PAA. No entanto, foi a região de menor participação relativa, pois apenas 0,41% dos agricultores participaram do programa. Dito isso, cabe destacar que essa reduzida participação pode relacionar-se com o grau de organização social presente na região e capital social, demonstrando uma representação modesta do programa em relação à agricultura familiar.

Se por um lado é verificada a baixa participação dos agricultores familiares no PAA no Nordeste, por outro é visível a relevância dessa política pública para o contexto regional. Assim, a maior abrangência do programa é necessária e reflete uma preocupação em reduzir os indicadores de vulnerabilidade socioeconômica da região. Além dessa disparidade regional, os dados também ratificam uma distribuição bastante heterogênea do ponto de vista intrarregional. Em 2017, os estados da Bahia, Alagoas e Pernambuco responderam por, aproximadamente, 46% do número de beneficiários e dos recursos do PAA na região, retratando assim uma alta concentração do programa (PAAData, 2018).

A auditoria¹⁶ realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2017, com vistas a avaliar a efetividade e eficiência do PAA, constatou dois grandes desafios inerentes ao funcionamento do programa. O primeiro diz respeito à distribuição de recursos que decorre da ausência de critérios objetivos do acesso ao programa e que, conseqüentemente, pode resultar

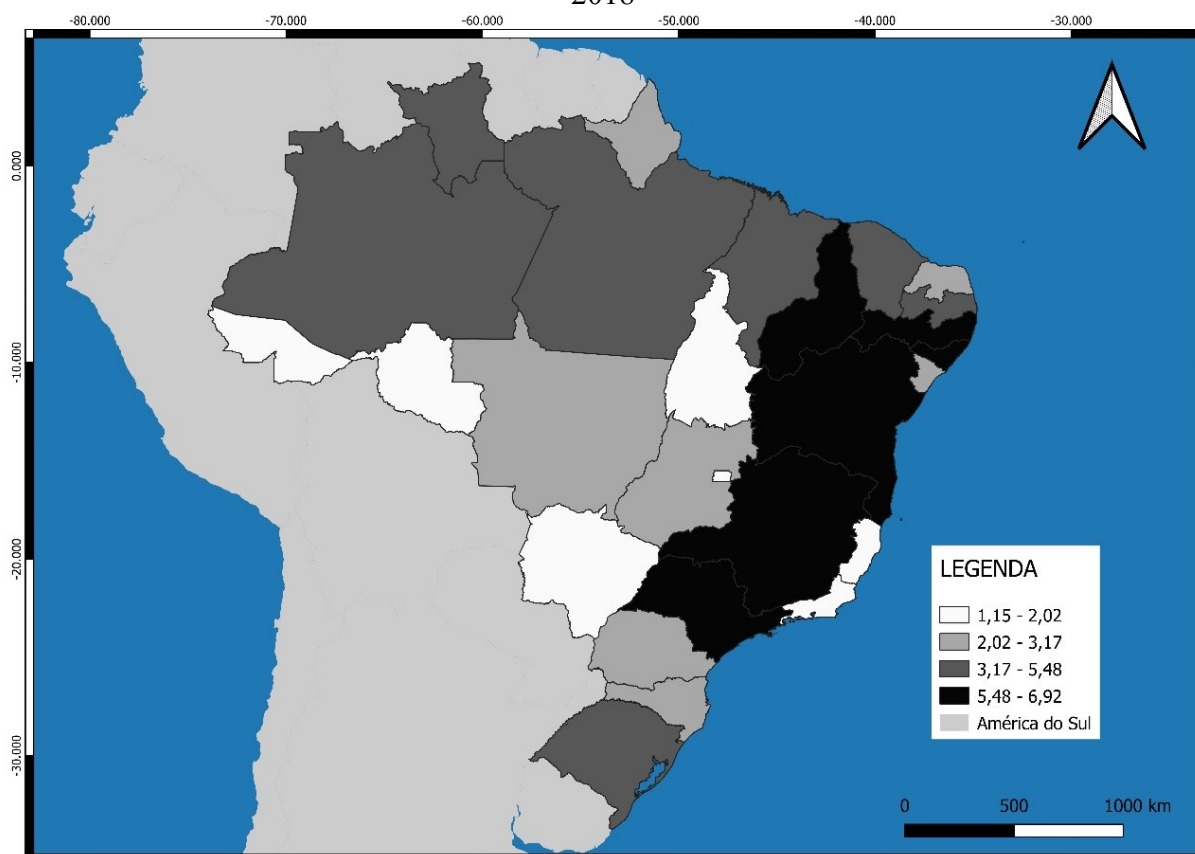
¹⁶ Acórdão 646/2017

no agravamento das desigualdades regionais. O segundo ponto está relacionado ao elevado percentual de irregularidades, em que somente 16% das operações foram avaliadas como regulares. Paralelamente, critérios adicionais, como de alocação e de fiscalização, foram considerados essenciais para a minimização de tais obstáculos que comprometem a finalidade do programa.

Desta forma, o estabelecimento desses critérios é crucial para que os agricultores com menores rendas e em situação de insegurança alimentar sejam atendimentos pelo programa. Ademais, ratifica-se a relevância de avaliações para pontuar os entraves do PAA enquanto política que possa promover a geração de emprego e renda, e romper com o círculo vicioso da fome que perpassa como um dos entraves historicamente nas áreas rurais.

A Figura 23 ilustra a distribuição percentual dos recursos do PAA nos estados brasileiros, em 2018. Geograficamente, é visível a concentração espacial dos maiores percentuais na região Nordeste, refletida pela área mais escura do mapa. Os nove estados da região representaram 43,5% dos recursos do PAA, sendo o estado da Bahia o mais representativo (6,92%) em nível nacional, seguido de Pernambuco (6,75%).

Figura 23 - Mapa da distribuição percentual dos recursos do PAA nos estados brasileiros, 2018



Fonte: Elaboração a partir dos dados do PAADATA

O Nordeste e o Norte responderam por mais de 64% dos recursos do PAA, no ano de 2018. A concentração espacial dos aportes financeiros reflete a focalização do programa em atenuar a pobreza rural que assola essas regiões. A presença dos maiores níveis de pobreza no Nordeste e Norte, principalmente nas áreas rurais, intensifica a pertinência de implementar políticas que assegurem e facilitem o acesso para as populações mais pobres. Assim, a atuação do PAA garante um tratamento isonômico ao tratar desigualmente os desiguais, tendo em vista a disparidade regional que aflige o Brasil.

Além do objetivo de inclusão produtiva dos beneficiários fornecedores, o PAA busca assegurar o direito à alimentação saudável e adequada para pessoas em situação de insegurança alimentar. Em 2018, o programa atendeu 656 unidades recebedoras, sendo assim distribuídas: 34% rede socioassistencial, 31% entidades e organizações de assistência social; 25% rede pública de educação; 7% equipamento de alimentação e nutrição; 2% serviços públicos de saúde e 1% serviço de acolhimento.

O escoamento da produção do programa, ao mesmo tempo em que garante autonomia financeira e fortalecimento dos circuitos locais; assegura segurança alimentar para grupos em situação de vulnerabilidade. Portanto, por meio do mercado institucional, o desenho do PAA se apresenta como um programa pioneiro por atuar tanto na produção, quanto no consumo.

3.3 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO PAA: AVALIAÇÃO DOS ENTRAVES E AVANÇOS

O processo dinâmico que envolve as políticas públicas corrobora na constituição de uma tipologia de ciclos, que resulta em etapas com características específicas. Easton (1953) e Lasswell (1956) são tidos como precursores da abordagem etapista da política pública. Apesar das críticas sobre a não sequencialidade rígida, é possível reconhecer a existência de cinco estágios: montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.

A avaliação, especificamente, assume papel fundamental para medir o impacto e magnitude da política pública no público alvo que se destina. Portanto, serve de subsídios para a manutenção e redesenho da política pública, mediante a busca por responder se o problema social foi solucionado com a implementação, a contribuição da política e se o programa deve ser mantido, expandido ou descontinuado. Jannuzzi (2011) ressalta que a avaliação pode ocorrer de diferentes maneiras, tais como: entrevistas com agentes institucionais, pesquisas amostrais, desenhos experimentais e quase-experimentais.

Desde a sua criação, o PAA foi alvo de diversos estudos que buscaram avaliar o programa, com vistas a monitorar os resultados e impactos. Delgado, Conceição e Oliveira

(2005), em um trabalho seminal, avaliaram a concepção e o processo de implementação do PAA, mediante a comparação das diretrizes da política com as ações executadas. Os autores ressaltaram que a concepção que institucionalizou o PAA está alicerçada na integração de duas funções distintas que devem ser desempenhadas pelo programa, quais sejam: política agrícola e a política de segurança alimentar e nutricional.

Destarte, a construção do PAA está inserida num contexto de ações estruturais amplas, propostas pelo Programa Fome Zero, e advém de um duplo objetivo: incentivo da produção da agricultura familiar e garantir segurança alimentar às populações em situação de vulnerabilidade. No que concerne ao processo de implementação, os autores supracitados relatam algumas falhas: queda de dotações de recursos, ausência de uma estrutura de financiamento permanente e madura, e problemas de gestão.

O duplo objetivo do PAA suscita a ampliação de uma rede de atores locais, vinculados à esfera produtiva, de distribuição e de consumo. A partir disso, Rocha e Anjos (2016) buscaram analisar os efeitos do programa no município de Boa Vista, com o enfoque no capital social. Não obstante os impactos positivos do PAA em promover a elevação da renda e produção, fortalecer o mercado local e resultar na permanência da família no meio rural, o programa apresenta algumas debilidades no tocante às relações sociais existentes.

Além do excessivo protagonismo de atores institucionais, como a CONAB, os autores destacam a reduzida integração social. A explicação parece residir no fato do capital social ser induzido pelo PAA e não ser resultante de uma cultura cooperativa constituída espontaneamente no seio da sociedade local.

Apesar dessa limitação, é pertinente reconhecer que o PAA vem alterando significativamente a configuração das relações sociais da agricultura familiar. Ortega, Jesus e Só (2006) avaliaram os modelos de implementação do PAA-leite nos estados da Bahia e de Minas Gerais. Por meio de uma análise qualitativa, os autores concluíram que o desempenho do PAA é positivo pelo seu incentivo na cadeia leiteira dos estados e por funcionar com uma política assistencial ao público em situação de insegurança alimentar e nutricional, além de promover aumento do capital social.

Os autores supracitados relataram, também, que o PAA incentivou a constituição de associações e cooperativas de produtores de leite. Essa organização, além de gerar maior autonomização dos beneficiários e reduzir a dependência destes em relação aos grandes laticínios, promove a dinamização da economia local. A consolidação de um ambiente institucional favorável, a articulação social e o comprometimento dos diversos atores no

desenvolvimento da agricultura familiar são condições *sine qua non* para o desempenho do programa.

Em um estudo sobre o processo de implantação da modalidade de Compra Institucional do PAA na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Oliveira (2017) inferiu que o sucesso alcançado no programa está diretamente relacionado a capacidade administrativa, vontade institucional e ao comprometimento dos atores sociais envolvidos. Tais fatores permitiram superar os desafios inerentes a implementação do PAA em um cenário adverso de cortes orçamentários.

Além disso, a autora confirmou o cumprimento do duplo do objetivo do PAA, tanto como ferramenta de escoamento da produção, quanto no fornecimento de alimentos saudáveis. Portanto, a satisfação da instituição, dos implementadores e dos beneficiários com o programa culminou com o anseio pela continuidade das ações e na identificação de aspectos passíveis de melhorias, como a inclusão de novos itens na chamada pública.

Ainda sobre a atuação do PAA no RN, Dias *et al.* (2013) relatam que o programa contribui de forma significativa nas unidades receptoras, especificamente nas escolas, por meio de mudanças na estrutura de armazenagem dos alimentos mediante compras de freezers e na melhoria de aspectos relacionados à frequência e rendimento escolar, resultantes do reforço na alimentação.

A satisfação dos agricultores vinculados ao PAA também foi constatado no estudo de Nascimento (2015). Os principais resultados alcançados mostraram que os agricultores familiares estavam satisfeitos com o programa, principalmente por seus efeitos na ampliação da renda, acesso às novas tecnologias e na aquisição de bens duráveis. Por outro lado, os pontos de insatisfação estavam atrelados aos critérios estabelecidos na definição dos grupos prioritários, às dificuldades na documentação necessária para participação e os preços praticados pela Conab.

Maciel e Kahn (2016) realizaram uma pesquisa que buscava analisar as características mais relevantes para descrever os beneficiários do PAA, no território nacional. A partir de uma metodologia quantitativa, mediante uma análise de agrupamento com dados de 2015, os autores mostraram que o sexo masculino e a categoria de agricultores familiares são predominantes. De acordo com a análise de *clusters*, não houve grandes disparidades entre os *clusters* formados no que tange aos recursos disponibilizados para o PAA.

Quanto aos impactos do PAA, o estudo de Camargo *et al.* (2012) avaliou o PAA em um assentamento localizado no município de Itapetininga, em São Paulo. A metodologia adotada consistiu na realização de entrevistas semi-estruturadas com lideranças e aplicação de

questionários nos agricultores beneficiários. Os resultados sinalizaram o interesse, por parte dos agricultores, em expandir a capacidade produtiva, mediante ampliação da área, e diversificação da produção.

Libânio (2018) reafirma que a busca pela ampliação dos mercados e maior diversificação são atribuídos como pontos positivos do programa. Ao avaliar o impacto do PAA em Ponte Nova (MG) sobre o nível de renda e de emprego, a autora ressaltou que o papel do programa vai além de atuar como uma política de comercialização, mas funciona, sobretudo, com uma política ampla de combate ao desemprego e atenuação do êxodo rural.

Sobreira (2014) buscou avaliar os impactos do PAA nas mudanças socioeconômicas do setor da apicultura, no estado do Ceará, bem como analisar se o programa possibilita melhoria nos níveis tecnológicos. Os principais resultados ratificaram os impactos positivos do PAA em incentivar a elevação da produtividade, da renda e nível de capital social dos apicultores, no entanto não apresentou efeito sobre a geração de emprego.

Becker e Anjos (2010) avaliaram a eficácia do PAA nas famílias rurais em três municípios do sul gaúcho. A partir de um instrumental metodológico quali-quantitativo, os autores utilizaram da aplicação de questionário e entrevistas para o diagnóstico das mudanças socioeconômicas provocadas pelo PAA para os beneficiários. Entre os resultados empíricos, se verificou o incremento da dieta alimentar, maior diversificação produtiva, bem como geração de expectativas futuras positivas no tocante à atividade agrícola.

Ainda sobre a eficácia do PAA, Salgado *et al.* (2017) constataram que o programa se mostrou eficaz na focalização em municípios mais demandantes, ou seja, aqueles que concentram elevado número de agricultores familiares, com baixo dinamismo econômico e alto risco de insegurança alimentar, principalmente nas regiões Nordeste e Norte. No entanto, os autores ressaltaram que a cobertura do PAA ainda é incipiente, pois a execução do programa exige elevada organização e articulação social, recursos humanos e materiais.

Moraes, Rambo e Sabbag (2016) analisaram a eficiência da utilização dos recursos do PAA, especificamente na modalidade de compra com doação simultânea, nos estados brasileiros, no ano de 2011. O ferramental metodológico foi a análise envoltória de dados (DEA) para estimar a eficiência produtiva de cada unidade tomadora de decisão. Os resultados obtidos mostraram que o Distrito Federal foi a unidade federativa mais eficiente e o Piauí o menos eficiente. A maior eficiência faz com que o DF consiga atingir um maior número de pessoas, mesmo com um contingente e volume de recursos menores.

Por outro lado, a situação do Piauí pode ser explicada por entraves relacionados à infraestrutura, assistência técnica, acesso à informação ou estrutura de mercado. Dos 18

estados utilizados no estudo, 11 se mostraram eficientes, operando, assim, nas suas capacidades ótimas. Os autores ressaltam também que a questão da heterogeneidade estadual explica as diferenças encontradas, refletindo as assimetrias socioeconômicas e humanas, bem como repercutindo em resultados distintos na operacionalização de políticas públicas.

Essas assimetrias são visíveis também no desempenho regional do PAA. Cavalcanti, Marjotta-Maistro e Montebello (2017) analisaram a dinâmica do programa nas regiões brasileiras e constataram a concentração do montante de recursos, da quantidade de produção, número de entidades atendidas, organizações e abrangência, no Nordeste. No entanto, esta região também apresenta os fornecedores menos capitalizados pelo programa, atrás apenas do Norte.

Do ponto de vista das fragilidades do programa, Agapto *et al.* (2012) relatam o atraso no pagamento aos beneficiários, o reduzido limite de comercialização disponível nas modalidades e a demora no processo de renovação dos convênios. Tais debilidades poderiam ser atenuadas mediante o repasse contíguo do pagamento no momento das entregas dos produtos, pela elevação do limite anual e pela renovação automática dos convênios.

3.3.1 O PAA e a integração dos mercados na agricultura familiar: os circuitos curtos como mecanismos de desenvolvimento rural

Rozendo (2017), ao estudar a dinâmica do PAA na cidade de Apodi, no Rio Grande do Norte, revelou o potencial do programa como estratégia de circuito curto e, em certa medida, como vetor de desenvolvimento. A autora salientou como o PAA ressignifica a agricultura familiar, mediante alterações nos canais de comercialização que permitem valorizar os vínculos entre os atores envolvidos, gerar demanda para os produtos locais e segurança alimentar para os beneficiários.

O surgimento dos mercados institucionais permitiu uma maior autonomia da agricultura familiar por meio da subordinação do papel dos atravessadores nos canais de comercialização. A medida em que a comercialização passa a ocorrer por meio de laços estreitos entre consumidores e produtores, pode-se identificar o PAA como ferramenta de circuitos curtos, nos termos de Chiffelleau (2012). Assim como a autora salienta, os circuitos curtos advêm de uma demanda social por produtos locais e que respeitam os aspectos identitários e as tradições das comunidades.

A definição de circuitos curtos leva em conta a existência de apenas um intermediador no processo de comercialização, que pode ser a cooperativa, a associação ou um representante

do agricultor (ROZENDO, 2017). Portanto, ao estimular relações que valorizam o meio rural, os circuitos curtos promovem menor vazamento econômico, tendo em vista a geração do efeito multiplicador na economia local.

O PAA, por sua vez, assegura a existência de um vínculo próximo entre os agricultores e os consumidores, e até mesmo estabelece novas relações entre os próprios produtores com as instituições. Por isso, as relações sociais são renovadas por meio de um mecanismo que eleva o capital social e redefine o papel social amplo da agricultura familiar enquanto segmento produtivo que dinamiza a economia local e garante segurança alimentar e nutricional para pessoas em condições de vulnerabilidade.

Todavia, conforme salientado por Rozendo (2017), há uma série de desafios inerentes à consolidação dos circuitos curtos que se materializam em obstáculos à plena reprodução socioprodutiva da agricultura familiar. A autora destaca, entre as principais dificuldades, a exigência sanitária, a incorporação de um padrão manufaturado nos produtos, a exigência de certificações, entre outras. Contudo, a inovação promovida pelos mercados institucionais, a exemplo do PAA, pode superar essas limitações a partir da compatibilização das normas de qualidade com as práticas tradicionais da agricultura familiar.

De forma distinta dos mercados convencionais, nos quais a impessoalidade e a padronização são fatores marcantes, os mercados locais valorizam os aspectos identitários, a diversidade produtiva e as redes de proximidade. A inovação institucional reside, assim, nas alterações das relações interpessoais, no incentivo às tradições, no respeito ao meio ambiente, constituídos como aspectos fundamentais na construção de alternativas de desenvolvimento local, promovidas pelo Estado por meio da implementação das políticas públicas, como o PAA.

4 INVESTIGAÇÃO DO DESEMPENHO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS À LUZ DA TEORIA DA “*POLICY DISMANTLING*”

A singularidade das diretrizes básicas do PAA corrobora a sua ação inovadora enquanto política pública de caráter estruturante em prol do desenvolvimento rural. Com o PAA, a agricultura familiar incorpora papel relevante na redução da vulnerabilidade socioeconômica e da insegurança alimentar e nutricional. O mecanismo que garante o duplo atendimento do programa é a existência dos mercados institucionais, que articulam a produção e o consumo agrícola.

No Rio Grande do Norte, as unidades executoras do PAA são a CONAB e o Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER-RN). A CONAB executa a modalidade de compra com doação simultânea, que também é executada pela EMATER, conjuntamente com o PAA-leite. Esse estudo, particularmente, focará na análise da modalidade de compra com doação simultânea, haja vista seu caráter amplo tanto na produção da agricultura familiar, quanto na atenuação da insegurança alimentar.

O presente capítulo abordará as discussões e resultados da investigação do PAA no estado do Rio Grande do Norte. Pretende-se, assim, mostrar os principais avanços e limites observados no programa, que repercutem, em última análise, no desenvolvimento rural do estado. Em um cenário de arrefecimento das políticas públicas, a abordagem de análise adotada deve ser respaldada pela ênfase na ruptura da política. Destarte, em termos teóricos-analíticos, adota-se a abordagem da descontinuidade da política pública, denominada de *policy dismantling* (BARDACH, 1976; KAUFMAN, 1976; DELEON, 1977).

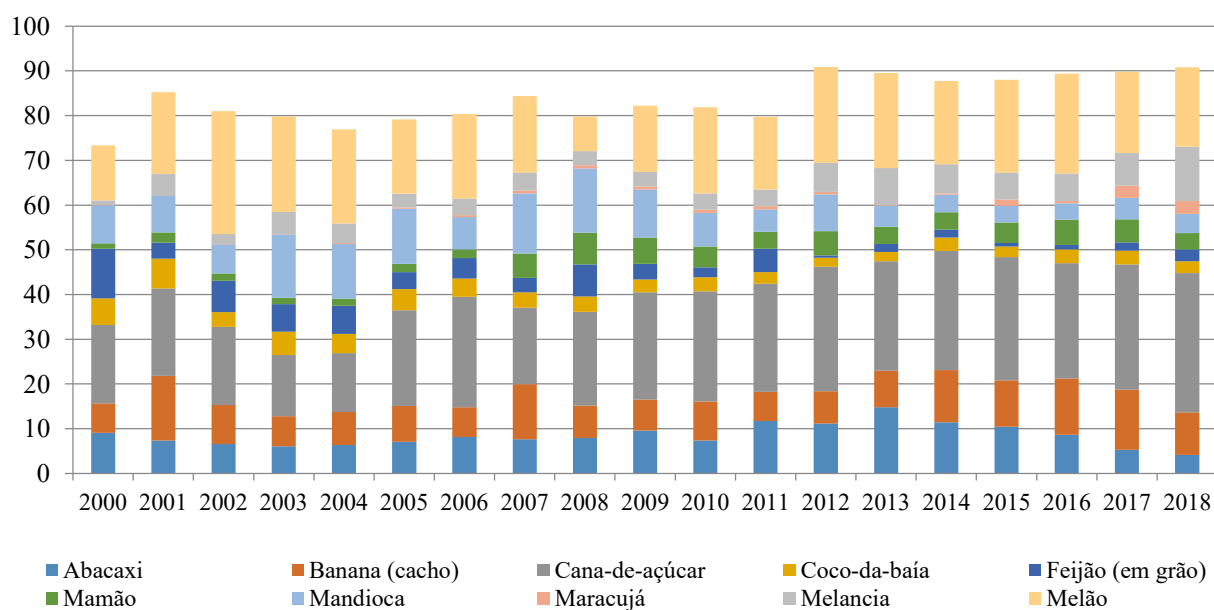
Atualmente, no Brasil, a análise acerca do desmantelamento de um certo perfil de políticas implementadas por governos anteriores, particularmente os governos Lula e Dilma, ganha maior relevância tanto em razões práticas, quanto teóricas, pelo contexto de desmonte e contenção das políticas. A situação de austeridade permanente (PIERSON, 2002) restringe a capacidade do Estado em propor políticas públicas e, no limite, leva-o a escolha pela descontinuidade das mesmas. No entanto, é pertinente estudar o rebatimento dessa escolha para o conjunto de atores sociais, pois a extinção da política tem profundo impacto na sociedade.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA HETEROGENEIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR NO RIO GRANDE DO NORTE

Os dados do Censo Agropecuário de 2017 retratam a reduzida representatividade da agricultura familiar do Rio Grande do Norte em âmbito regional e nacional. Do número total de estabelecimentos familiares, entre os estados do Nordeste, o RN foi o que apresentou o menor número. A identificação de 50.680 estabelecimentos familiares, do total de 63.452 estabelecimentos agropecuários no estado, representou apenas 1,3% do total apontado no Brasil. Todavia, apesar dessa baixa representatividade, Aquino, Freire e Carvalho (2017) afirmam que a agricultura familiar é um segmento predominante na dinâmica agrária do estado, ratificando, portanto, estudos que abordem a configuração heterogênea do setor.

Os autores supracitados ressaltam que o estado atravessou um processo de reestruturação produtiva da agropecuária, em que há o crescimento de atividades baseadas no trabalho assalariado, em detrimento da perda gradual das culturas tradicionais, que são caracterizadas pelo predomínio de agricultores familiares. Observa-se, pela Figura 24, que as culturas de feijão e mandioca perderam participação no valor bruto da produção (VBP) para as culturas da cana-de-açúcar, melão e melancia, que representaram mais de 60% do VBP, em 2018.

Figura 24 - Valor bruto da produção total das principais lavouras do RN (% em relação ao total geral)



Fonte: Elaboração a partir dos dados da Produção Agrícola Municipal (PAM/IBGE)

Entretanto, a transição de uma economia rural tradicional para uma assentada em base assalariada não significou o esgotamento da agricultura familiar potiguar. Conforme salientam Aquino, Freire e Carvalho (2017), emergem novas formas de obtenção de renda não-agrícola

no campo, resultante da ampliação das políticas públicas, das aposentadorias rurais e melhorias na logística de transportes. Desta forma, o segmento é fundamental para a reprodução social da população rural do estado.

Gomes da Silva (2011) adverte, inclusive, que o reordenamento das políticas públicas atualmente implementadas ajuda a superar a visão dualista da economia nordestina. O autor ressalta que as políticas emergenciais adotadas na região, particularmente nas décadas de 1970 a 1980, retroalimentaram o paradigma de dois nordestes: “(...) um composto de áreas de dinamismo econômico – os polos dinâmicos – e outro representado por áreas de economia fragilizada” (GOMES DA SILVA, 2011, p. 2). O resultado desse modelo, no meio rural, foi a reprodução de uma área mais moderna, mediante a incorporação da infraestrutura da irrigação, e da definição de uma área mais fragilizada, caracterizada pela pequena produção e baixa integração ao mercado.

Todavia, o autor supracitado argumenta que as políticas atuais de desenvolvimento rural apresentam um caráter incluyente dos grupos sociais que estavam marginalizados, mediante a reafirmação da necessidade de iniciativas permanentes, em detrimento de ações conjunturais. Nesse sentido, a renovação das políticas públicas resultou em novas ruralidades, refletidas em alterações nas relações sociais, emergências de novos atores e na redefinição do papel atribuído à agricultura familiar.

Apesar de responder por 80% dos estabelecimentos agropecuários do RN, a agricultura familiar dispõe de apenas 35% da área total agrícola. Além disso, 79,3% dos estabelecimentos familiares estão classificados no Grupo B do Pronaf, que incluem os produtores com renda anual de até R\$ 23 mil. Por outro lado, os grupos mais capitalizados (Pronaf V e não pronafiano) apresentam as maiores áreas médias (Tabela 5). Portanto, além da concentração de estabelecimentos em grupos mais pobres, há dificuldades em incorporar maior extensão fundiária, devido à concentração de terras.

Tabela 5 - Número e área de estabelecimentos familiares por grupos no RN, 2017

Grupos de estabelecimentos familiares	Estabelecimentos		Área total (hectares)	Área média
	Número	(%)		
Pronaf B	40.206	79,3%	607.027	15,097
Pronaf V	10.401	20,5%	335.610	35,267
Não pronafiano	73	0,02%	3.873	53,054
Total	50.680	100	946.510	18,67

Fonte: Elaboração a partir dos dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2020).

Embora ocupem menor extensão de área, comparativamente a agricultura não familiar, os estabelecimentos familiares absorvem o maior número de pessoas ocupadas na agropecuária do estado. Os dados do Censo de 2017 apontam que do total de 213.883 pessoas ocupadas no RN, 145.003 foram da agricultura familiar, que respondeu por 68% da população ocupada. Assim, a agricultura familiar do estado é mais intensiva em mão de obra, majoritariamente destinada à pecuária e criação de outros animais.

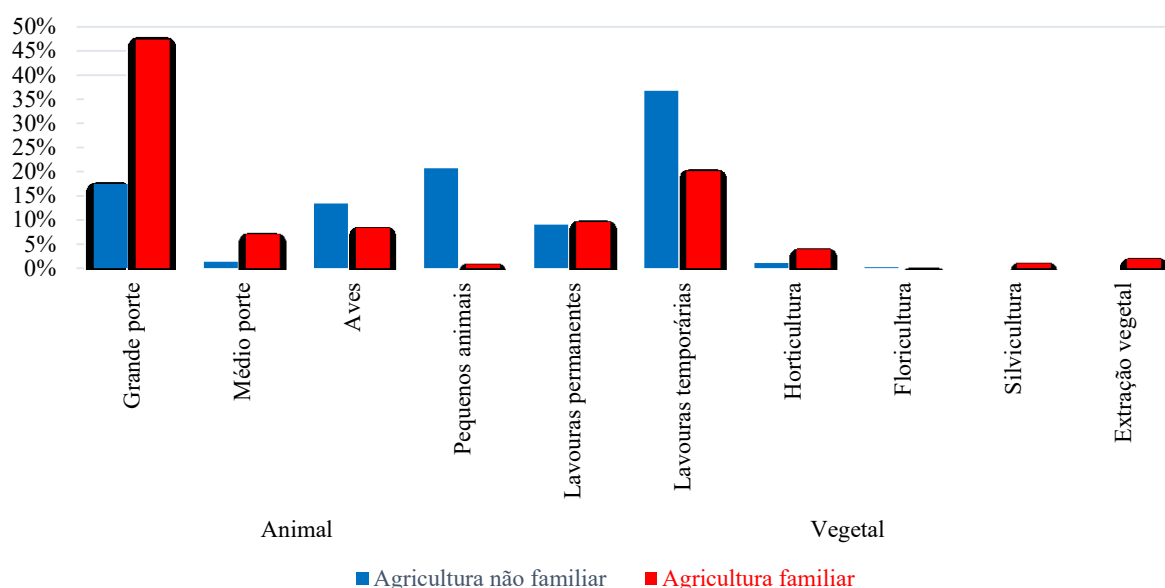
Quanto às características dos produtores dos estabelecimentos familiares no estado, 83% são homens, retratando a tendência de reprodução de valores patriarcais na agricultura familiar, que subordina a participação feminina na atividade produtiva e decisória. Conforme relatado por Melo (2003), esse modelo patriarcal é amplamente difundido nas ações governamentais voltadas ao desenvolvimento rural, a exemplo do PRONAF, que, ao não incorporar a abordagem do gênero, é mecanismo de reprodução de desigualdades sociais.

Com relação à faixa etária, a classe de idade mais significativa é a que compreende de 55 a menos de 65 anos (23,4%), seguida de 45 a menos de 55 anos (23,3%) e de 65 a menos de 75 anos (18,2%). Por outro lado, a faixa menos expressiva é a de pessoas com menos de 25 anos (1,3%). Estes dados reforçam o processo de envelhecimento da população de agricultores familiares no estado e o problema de sucessão familiar, tendo em vista o desafio de promover a manutenção do jovem no campo.

A permanência do jovem no campo é condição *sine qua non* para a continuidade da agricultura familiar e deve estar presente nas diretrizes das políticas públicas. A instabilidade da renda, a dificuldade do acesso à educação, a ausência de preço mínimo e do seguro produtivo, e as deficiências infraestruturais favorecem o esvaziamento do meio rural. Na contramão desses entraves, investir na educação dos jovens do campo e proporcionar políticas públicas específicas são fundamentais para contrabalancear às práticas conservacionistas na agricultura familiar, mediante a adoção de técnicas, de maior qualificação dos processos e diversificação produtiva.

A Figura 25 apresenta o valor da produção dos estabelecimentos agropecuários no RN a partir dos tipos de produção: animal ou vegetal. A agricultura não familiar do estado apresentou um perfil produtivo distinto dos estabelecimentos familiares. As lavouras temporárias foram a principal atividade produtiva, sendo as culturas de melão, cana-de-açúcar e melancia responsáveis por mais de 85% do valor da produção total da agricultura não familiar.

Figura 25 - Composição do valor da produção dos estabelecimentos agropecuários no RN (em %)



Fonte: Elaboração a partir dos dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2020).

Do valor total da produção, a agricultura familiar respondeu por 30%, sendo a produção animal de grande porte a mais significativa (47%), principalmente pela produção de bovinos. No tocante ao valor total da produção das lavouras temporárias, os estabelecimentos familiares responderam por 78% do feijão, 74% da mandioca, 73% do milho em grão. Desta forma, além de responder por expressiva absorção de mão de obra, a agricultura familiar é fundamental para a produção agrícola e abastecimento de alimentos no estado.

Em relação à finalidade principal da produção agropecuária dos estabelecimentos familiares, há destinação significativa para o consumo próprio (64%). O incentivo de uma produção mais diversificada vem a reboque da expressiva concentração das propriedades familiares na produção animal. Portanto, além de promover a segurança alimentar das famílias, a constituição de novas alternativas de produção e trabalho é fundamental à sobrevivência socioeconômica dos agricultores familiares.

Paralelamente, o Censo 2017 mostrou que 63% dos estabelecimentos familiares ressaltaram que a renda obtida com a atividade não é maior que as outras rendas obtidas pelo produtor. Tal dado revela um entrave da produção da agricultura familiar no que concerne à inserção na cadeia de comercialização e geração de renda.

Além disso, tal como observado por Del Grossi (1999), as mudanças no meio rural foram sentidas na elevação das ocupações não-agrícolas, como consequência do processo de modernização da agricultura, da reestruturação produtiva do setor e queda da área cultivada.

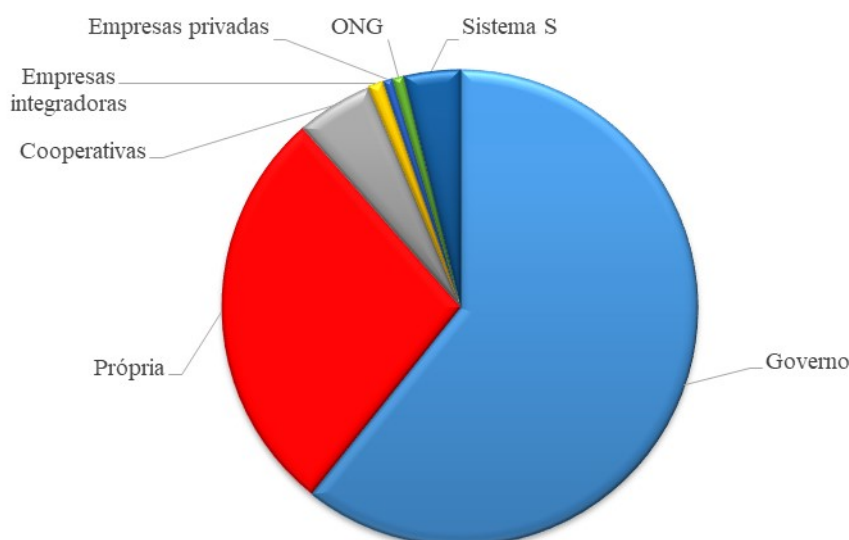
Supera-se, desse modo, a dicotomia do rural associado exclusivamente à produção agrícola e como resíduo do urbano. Com isso, as alterações das funções do meio rural e a emergência de novos atores repercutiram na adoção do enfoque territorial nas políticas públicas, centradas no olhar das especificidades e potencialidades locais, e a reprodução de dinâmicas distintas.

De tal modo, a agricultura familiar incorpora papel na promoção do autoconsumo, sinalizando a baixa integração do setor com os mercados. Além das dificuldades no acesso ao crédito, a baixa escolaridade, a escassez de orientações técnicas e incorporação de melhorias tecnológicas são fatores que comprometem a competitividade dos estabelecimentos familiares frente aos patronais.

A orientação técnica é fundamental para direcionar os agricultores familiares para práticas agroecológicas, para o acesso às políticas públicas, capacitações e organização produtiva. Do total dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, apenas 14% relataram receber alguma orientação técnica. Conforme ilustrado na Figura 26, o governo é o maior responsável por auxiliar os agricultores familiares, seguido das orientações obtidas pelos próprios agricultores e pelas cooperativas.

De acordo com o Censo Agropecuário, a forma de obtenção das informações técnicas para os estabelecimentos familiares no Rio Grande do Norte ocorre por intermédio, principalmente, da televisão, rádio e reuniões técnicas. Entretanto, o expressivo percentual de agricultores que declararam não receber informações corrobora a seletividade do acesso às orientações.

Figura 26 - Origem da orientação técnica recebida pelos produtores da agricultura familiar no RN (%)



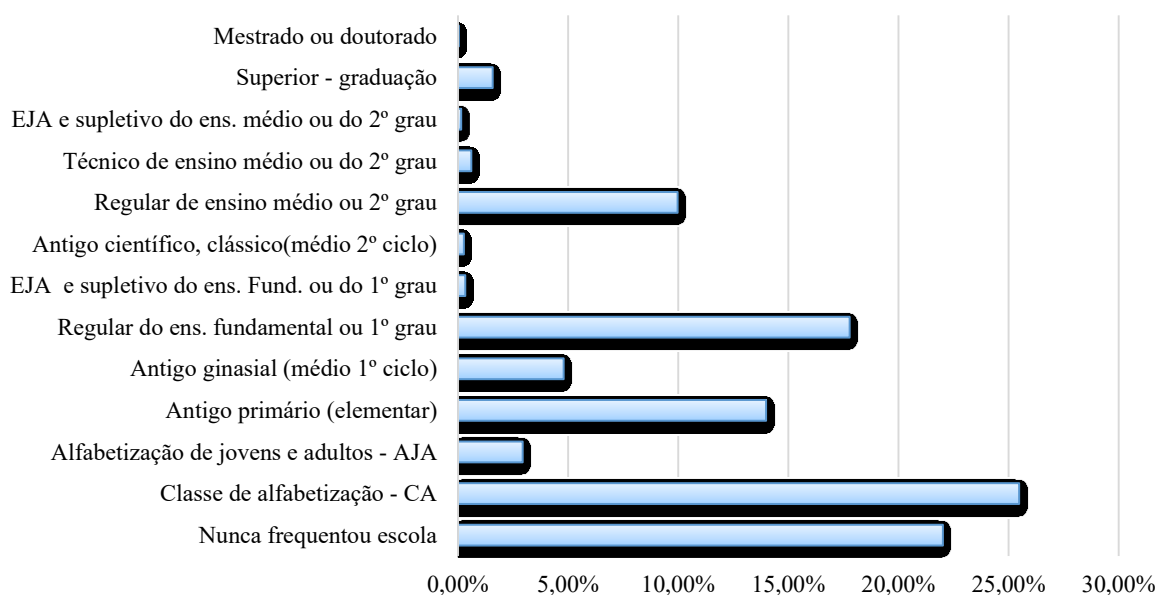
Fonte: Elaboração a partir dos dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2020)

Em 2017, do total de estabelecimentos agropecuários do estado, 60% declararam ter DAP, enquanto que 35% não apresentaram e 5% declararam não ter conhecimento sobre. Como a DAP é a porta de acesso para várias políticas públicas, que não somente o Pronaf, inclusive para acessar o PAA, esse percentual acaba por ser mostrar reduzido. Ademais, a existência de uma política pública não é condição suficiente para atingir o público-alvo que se destina, pois ações de divulgação e de orientação técnica são fundamentais.

A fragilidade de uma assistência técnica rarefeita ganha contornos ainda mais expressivos na agricultura familiar pela sua importância na capacitação dos agricultores, na transição para uma produção orgânica, no tratamento do solo, na preparação técnica dos agricultores e no controle da qualidade dos produtos.

No que concerne à escolaridade dos produtores da agricultura familiar no estado, constata-se que elevado percentual nunca frequentou escola (22%). Além disso, a maior parte dos agricultores está incluída na faixa que compreende até o antigo primário. A reduzida escolaridade dos agricultores familiares salienta a problemática do baixo acesso à educação, da reduzida capacitação e o obstáculo em promover melhorias qualitativas na agricultura familiar (Figura 27).

Figura 27 - Escolaridade dos produtores da agricultura familiar no Rio Grande do Norte, em 2017 (%)



Fonte: Elaboração a partir dos dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2020).

A importância da educação pode ser respaldada pelo estudo de Khan e Passos (2002) que revelam como esta é fundamental para a ampliação da cidadania e maior consciência de participação política. Destarte, além de atuar na produção de riqueza, uma população rural com maior escolaridade significa incorporação de melhorias na condição de vida, o que impulsiona o desenvolvimento rural.

Nas áreas rurais de países com elevada desigualdade, a exemplo do Brasil, o baixo nível de escolaridade se configura como um obstáculo na elevação do desempenho da atividade agropecuária. Por conseguinte, elevar o nível de escolaridade dos agricultores familiares pode aumentar a eficiência técnica da agricultura e reduzir a vulnerabilidade a fatores externos, tais como condições climáticas.

Portanto, na agricultura familiar, a organização política, o aparato institucional e a maior qualificação atuam tanto nas melhorias das condições de vida e reprodução social, quanto no maior dinamismo das unidades produtivas. Conjuntamente, esses fatores propiciam uma gestão mais eficiente e uma maior produtividade no segmento.

Nesse cenário, a caracterização da agricultura familiar potiguar retrata um perfil de elevada concentração fundiária, intensiva em mão de obra, com baixa integração econômica e com reduzido nível de escolaridade. Em que pese a importância da agricultura familiar para a economia estadual, tais entraves limitam a dinamização do segmento, que poderiam ser atenuados com maior orientação técnica para incluir a população do campo nas políticas públicas existentes, tais como o PAA.

Assim, a identificação da agricultura familiar no RN permite constatar sua importância quer seja na geração de emprego e renda, quer seja na produção de alimentos. Desta forma, pensar em políticas que intensifiquem a integração dos mercados agrícolas, que facilitem o acesso ao crédito rural, promovam maior capacitação dos agricultores e elevem renda é fundamental para garantir legitimidade da agricultura familiar, compreendida como uma categoria mais vulnerável da matriz produtiva.

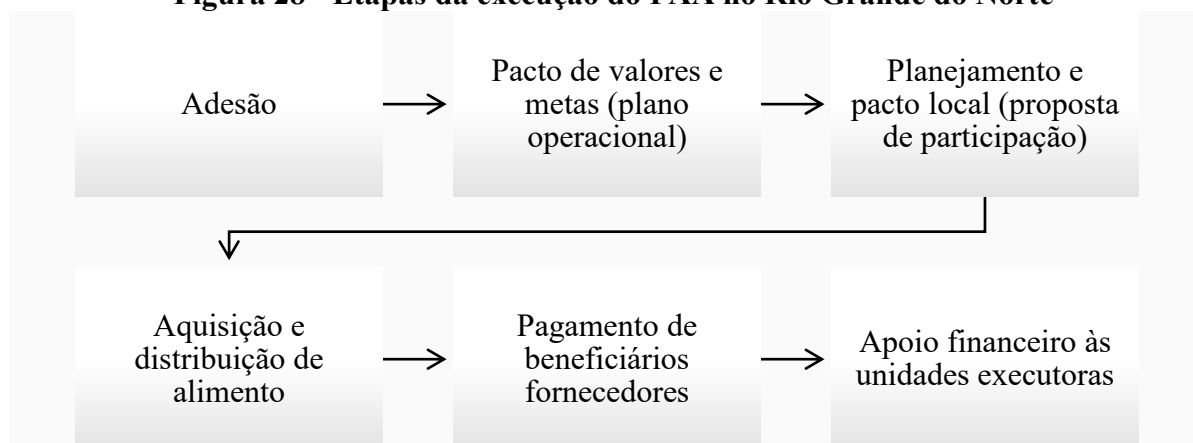
4.2 CONFIGURAÇÃO DO PAA NO RIO GRANDE DO NORTE: ATORES POLÍTICOS E ASPECTOS NORMATIVOS

A execução do PAA, no Rio Grande do Norte, obedece uma sequência de procedimentos que garantem a pactuação da parceria entre o Ministério da Cidadania¹⁷ e a

¹⁷ Inicialmente, o orçamento do programa era composto por recursos do MDS e do MDA. Em 2019, entretanto, essa função foi transferida para o Ministério da Cidadania.

unidade de executora, que são o Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER-RN) e a Conab. Conforme ilustrado na Figura 28, a etapa inicial é a adesão (vide modelo do Anexo A), que consiste no procedimento de assinatura de documento que formaliza os compromissos entre as unidades para a implementação do programa.

Figura 28 - Etapas da execução do PAA no Rio Grande do Norte



Fonte: elaboração a partir de Medeiros (2017)

Na fase da adesão não ocorre, ainda, a pactuação dos recursos e metas, mas há a formalização do interesse estadual em aderir ao programa, mediante a assinatura do documento. Portanto, nesta etapa, o Ministério e as unidades executoras estabelecem os compromissos, por meio de um termo de cooperação, para implantação do programa nos estados e municípios, que celebram o Termo de adesão e tem vigência de cinco anos, prorrogável por igual período.

A segunda etapa é um processo anual que estabelece critérios para pactuação de metas, recursos e limites financeiros. Após o estabelecimento desta proposta, cabem às unidades executoras firmarem, ou não, o plano operacional. Em 2012, o RN assinou o Termo de Adesão, o qual foi aprovado em 2014 e pactuado para o período de 2015-2017. Esse lapso temporal significou a paralisação do PAA no estado, operacionalizado pelo EMATER.

A etapa de planejamento e pacto local consiste na definição dos beneficiários fornecedores, dos beneficiários consumidores, dos produtos que serão adquiridos e dos seus respectivos preços (vide modelo no Anexo B). O preço de referência é estabelecido a partir de três pesquisas no mercado local ou regional e, posteriormente, calcula-se o preço médio estadual. Uma dificuldade encontrada, dada a paralisação do programa, foi que o preço

estabelecido em 2012 se mostrou inferior ao praticado no mercado local, no ano de pactuação do programa, em 2015-2017.

Na definição dos beneficiários fornecedores, a unidade executora deve, obrigatoriamente, seguir as prioridades de adquirir os alimentos de produtores do próprio município e priorizar a seleção de agricultores incluídos nos públicos prioritários, que são: mulheres, assentados, indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais. Estes pontos asseguram o papel do PAA enquanto ferramenta de compras locais.

Aliado ao objetivo do programa em proporcionar o acesso ao alimento saudável e adequado, algumas restrições e limites de quantidade de produtos são impostas. Portanto, a inclusão de alimentos ricos em açúcares e panificados não pode ultrapassar 15% do volume de produtos a serem adquiridos pelo Programa. Além disso, os produtos devem obedecer aos normativos de controle sanitário e de qualidade emitidos pelo MAPA, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e por outros órgãos responsáveis pela inspeção e fiscalização sanitária.

O PAA busca, também, incentivar a produção agroecológica e orgânica, estimulando a mudança da matriz de produção convencional para uma de base ecológica. Este é um importante desafio presente no setor agrícola, tendo em vista o incentivo de uma produção sem agrotóxicos e transgênicos. Logo, o programa visa elevar a participação desta cadeia produtiva e promover, paulatinamente, a valorização da sociobiodiversidade, mediante o estabelecimento de um percentual mínimo de produtos orgânicos e agroecológicos, elevação no limite de aquisição para estes produtos e pagamento de preços diferenciados (BRASIL, 2014).

Os produtos adquiridos pelo programa são destinados para as unidades receptoras, que são as organizações formalmente constituídas, e para os beneficiários consumidores, que recebem os alimentos da unidade receptora e estão em situação de insegurança alimentar e nutricional. Conforme Decreto nº 7.775/2012 (BRASIL, 2014), os produtos beneficiam: i) o consumo de pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional; ii) o abastecimento da rede socioassistencial; iii) o abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição, iv) o abastecimento da rede pública e filantrópica de ensino; v) a constituição de estoques públicos de alimentos, destinados a ações de abastecimento social ou venda; e vi) o atendimento a outras demandas definidas pelo Grupo gestor do PAA¹⁸ (GGPAA).

¹⁸ O Grupo Gestor do PAA é formado por representantes vinculados aos: Ministério da Cidadania; Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, pecuária e

Na fase de elaboração da proposta de participação, a demanda de gêneros alimentícios deve ser compatível com a oferta de alimentos da agricultura familiar, levando em conta os aspectos de uma alimentação adequada e saudável. O cadastramento da proposta é realizado junto ao Sistema de Informação do PAA (SISPAA), que é uma ferramenta de apoio a execução e gestão do programa. Posteriormente ao cadastro da proposta no SISPAA, o Ministério realiza análise, para aprovação (vide modelo no Anexo C).

Após a aprovação da proposta no SISPAA e da confecção dos cartões para os beneficiários fornecedores junto à instituição financeira, as unidades executoras adquirem os produtos, que são distribuídos para os beneficiários consumidores. Este processo de recebimento e distribuição dos alimentos ocorre semanalmente, em turnos distintos. No período da manhã os agricultores entregam os produtos e no período vespertino esses produtos são distribuídos, conforme relatado pelo EMATER do Rio Grande do Norte.

O SISPAA desempenha papel fundamental para a execução da etapa do pagamento de beneficiários fornecedores. A ferramenta lança as notas fiscais de entrada para o Ministério da Cidadania realizar o pagamento para os agricultores, por meio da disponibilização de crédito no cartão bancário dos fornecedores. O período para pagamento é de aproximadamente 50 dias, o que constitui uma grande queixa por parte dos agricultores.

Por fim, a última etapa é de apoio financeiro às unidades executoras. Nessa fase, o Ministério realiza os repasses financeiros condicionados ao processo de execução do programa. Este repasse visa colaborar com os custos de operacionalização das metas acordadas no Plano operacional, sendo exigido o atendimento dos requisitos de adesão ao programa pelas unidades executoras.

4.3 EFEITOS MACROINSTITUCIONAIS DO PAA: AMBIENTE, ATORES POLÍTICOS E ENTRAVES

As instituições regionais, a exemplo do Emater-RN e da Conab, desempenham papéis fundamentais na articulação do PAA com o seu público-alvo. Por meio dos assessores e técnicos, são feitas buscas ativas com o intuito de ampliar a visibilidade do programa, bem como alcançar a elevação do número de beneficiários. Inicialmente, essas entidades organizam reuniões diretamente com os agricultores familiares, que relatam os seus produtos e se têm interesse, ou não, na participação do programa.

Como apresentado anteriormente, o preço praticado pelo programa é definido no nível estadual, o que muitas vezes constitui uma insatisfação por parte dos agricultores familiares. A tramitação do processo de execução envolve um intervalo de tempo que tem como contrapartida a defasagem dos preços. Em novembro de 2019, por exemplo, foi enviado o processo de participação estadual no PAA, para o Ministério, que será executado de fevereiro a novembro de 2020. Desta forma, os preços a serem praticados no ano corrente já estavam definidos a priori. Processo semelhante ocorreu com a execução de 2017, que o preço adotado foi estabelecido em 2014.

Em 2020, o Emater vai executar R\$ 3 milhões no PAA compra direta com doação simultânea, em todo estado do RN. A distribuição dos recursos, nas regiões administrativas¹⁹, obedece ao critério da demanda municipal pelo programa. Em um cenário de cortes, a orientação estadual é a inclusão de agricultores familiares que nunca participaram do PAA. Conforme relatado, os agricultores familiares que já acessaram o programa conseguem enveredar por outras vias de comercialização, em razão da experiência adquirida e melhorias nas condições de vida proporcionadas pelo PAA.

No entanto, essa prioridade na inclusão de novos beneficiários fornecedores suscita uma série de questionamentos por parte dos que já participavam, tendo em vista o interesse em continuar acessando o programa. Desta forma, a limitação dos recursos acaba por criar desconfiança nos agricultores, gerando atritos até mesmo nas cooperativas e associações de agricultores.

Com esse aporte de recursos, em 2020, 1.053 agricultores familiares serão beneficiados mediante fornecimento de, aproximadamente, 604 mil quilos de alimentos diversos. Por outro lado, a destinação dos alimentos produzidos beneficiará 215 mil pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional.

A CONAB estadual, em 2020, irá executar R\$ 3,8 milhões na aquisição de alimentos no RN. Dos 167 municípios do estado, 25 irão se beneficiar do PAA, atingindo 588 fornecedores beneficiados. Além disso, estima-se a produção de 760 toneladas de alimentos que serão doados para 54 entidades consumidoras. Tais dados reforçam o papel que o PAA desempenha na atenuação das dificuldades de comercialização e na redução da insegurança alimentar.

¹⁹ O Emater classifica o estado em 10 regiões administrativas, visando a distribuição geográfica dos municípios e buscando otimizar os recursos humanos e financeiros para o apoio das unidades familiares de produção. A composição das regiões é: Pau dos Ferros (19 municípios); Umarizal (18 municípios); Mossoró (13 municípios); Assu (20 municípios); Caicó (14 municípios); Currais Novos (11 municípios); Santa Cruz (12 municípios); São Paulo do Potengi (15 municípios); João Câmara (18 municípios); São José de Mipibu (26 municípios).

Quanto aos avanços trazidos pelo PAA, a percepção dos técnicos é unânime ao relatarem a melhoria na qualidade de vida dos agricultores, haja vista que eles deixam de vender na “porteira” e estão livres da presença dos atravessadores, mediante a constituição de um canal de comercialização. Além disso, o PAA proporcionou a abertura de novas possibilidades de mercados, a exemplo do PNAE.

Com efeito, o programa favorece a consolidação dos circuitos curtos de produção e amplia os canais de comercialização (ROZENDO, 2017). O reposicionamento do processo produtivo sem a presença dos atravessadores foi uma grande conquista proporcionada pela política pública. Conforme salientado pelo gestores, a organização e a regularidade da produção da agricultura familiar são fatores indispensáveis para que os agricultores consigam abastecer continuamente os mercados.

Desta forma, a formalização da comercialização é tida como um importante impacto positivo proporcionado pelo PAA. Além de agregar valor ao produto, há o incentivo para ampliar a capacidade produtiva, pela existência de um canal para escoamento da produção. Por outro lado, a produção do excedente propicia, também, o incentivo ao autoconsumo familiar. Ou seja, há o reconhecimento da importância de reduzir a insegurança alimentar e nutricional não apenas das entidades socioassistenciais, mas também dos próprios agricultores familiares.

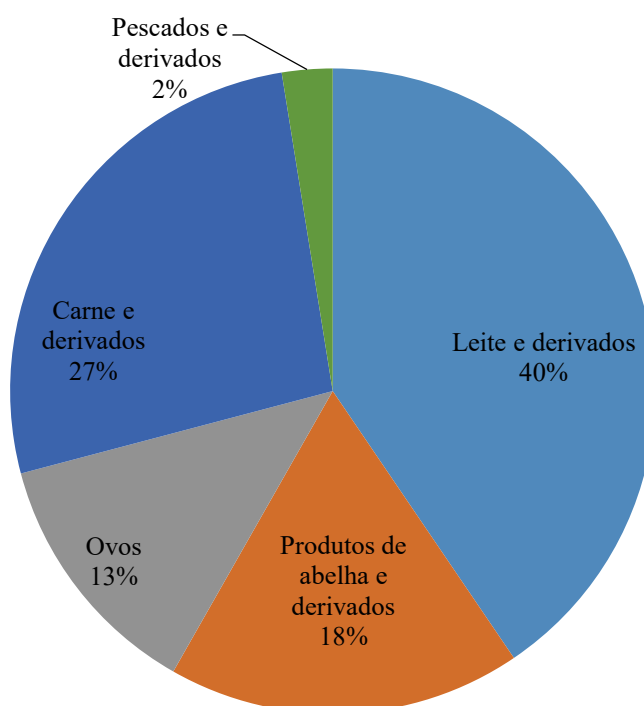
Relatos apontam as mudanças de hábitos alimentares dos agricultores, por meio do estímulo a uma alimentação segura e saudável para a própria família. Um exemplo narrado foi a substituição do consumo de refrigerantes e sucos industrializados pelo suco da fruta oriunda do próprio quintal dos agricultores familiares. Por conseguinte, o programa impacta na geração de uma renda não-monetária, de difícil mensuração, mas que resulta em melhorias para além das condições financeiras, advindas da garantia ao direito à alimentação para todos.

Do ponto de vista normativo, uma dificuldade enfrentada pelos produtores de alimentos processados, tais como queijo e mel, é atender as exigências legais da vigilância sanitária. No RN, o órgão responsável pela fiscalização sanitária animal e vegetal é o Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária do RN (IDIARN). O IDIARN realiza o registro do Serviço estadual de Inspeção (SEI), que visa assegurar a oferta de produtos com qualidade para preservar a saúde pública. Dos 167 municípios do estado, apenas 37 apresentaram indústrias registradas, em 2019. A Figura 29 ilustra a classificação dos estabelecimentos registrados de acordo com os setores produtivos.

No RN, o setor com maior número de registros é o de leite e derivados, que engloba: granjas leiteiras, usinas de Beneficiamento, fábricas de Laticínios e queijeiras. Os

estabelecimentos de carnes e derivados foram responsáveis por 27% dos registros no SEI, seguidos dos produtores de abelhas e derivados (18%), ovos e derivados (13%) e pescados e derivados (2%). Posteriormente ao registro das empresas, cada produto deve ser registrado também no SEI, obedecendo a legislação vigente para os processos de fabricação, formulação e qualidade.

Figura 29 - Classificação das indústrias registradas com o SEI no RN, em 2019



Fonte: Elaboração a partir do IDIARN (2020)

Tais dados revelam a incipiência de ações voltadas à inspeção dos produtos, no que dizem respeito à abrangência no estado. No plano estadual, a escassez de centros de selos de inspeção inviabiliza a produção de produtos processados para os agricultores familiares, tendo em vista que são os que mais sofrem com a falta de adequações físicas e estruturais que promovam a continuidade produtiva. Na prática, esse obstáculo se traduz na dificuldade de alcançar maior retorno financeiro na agricultura familiar, porquanto os produtos processados geram maior valor agregado.

Ainda sobre os entraves, segundo o EMATER, em 10 anos, foram contabilizadas 62 mil DAP's canceladas no Rio Grande do Norte por inconformidades nos documentos emitidos. Em conformidade ao cenário nacional de maior controle e identificação de irregularidades mediante o cruzamento de dados, em auditorias feitas pelo Tribunal de Conta da União (TCU), mais de 11% das DAP's no Brasil tiveram irregularidades identificadas, de

2007 a 2017. Na prática, o cancelamento resulta na descontinuidade do acesso aos programas até a regularização da DAP, por parte dos agricultores.

Assim, o PAA gera um ciclo virtuoso de mudanças socioeconômicas e de transformação da vida dos agricultores familiares, que até então estiveram à margem dos circuitos comerciais. No entanto, o cenário de descontinuidade do programa provoca impactos negativos e gera desconfiança nos agricultores.

Outro debate importante, diz respeito à incorporação do PAA pelo PNAE, no cenário estadual. As diretrizes normativas do PNAE, pelo estabelecimento legal de no mínimo 30% dos recursos que devem ser provenientes da agricultura familiar, garantem um caráter mais estável ao programa.

Contudo, a perda gradual da aderência do PAA, no estado, em detrimento da maior abrangência do PNAE significa, de grosso modo, a transição de uma política de cunho desenvolvimentista local para uma sem essa fundamentação. Como os recursos do PAA são pulverizados nos municípios do estado, há uma exigência de realizar as compras dos agricultores locais. O PNAE, por outro lado, abre margens para a concorrência de diferentes locais. Por exemplo, em 2020, na chamada pública do PNAE para a compra de leite em pó no RN, uma cooperativa do Rio Grande do Sul foi selecionada.

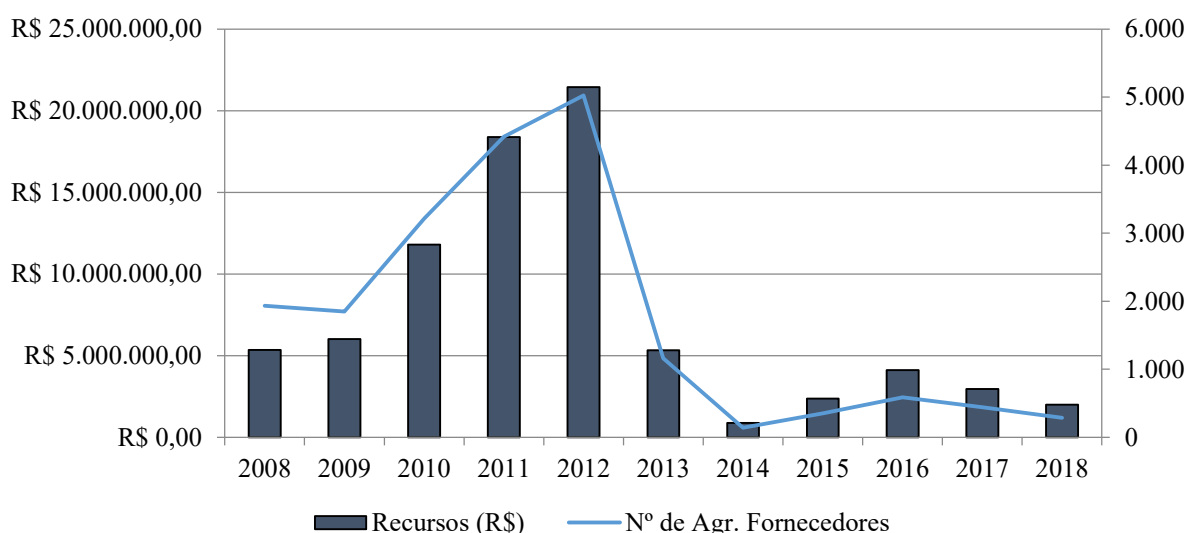
4.4 EFEITOS MICROINSTITUCIONAIS DO PAA: REFLEXÕES ACERCA DA PERCEPÇÃO DOS AGRICULTORES

Um ponto destacado pelos técnicos foi o papel do PAA enquanto mecanismo que desperta nos agricultores a pertinência da organização produtiva, tendo em vista às exigências de uma produção de qualidade em respeito às questões alimentares adequadas e saudáveis. Além de promover mudanças de ordem socioeconômica, o PAA tem potencial em gerar melhorias na questão de interação social, maior segurança na comercialização e fixação do homem no campo. Entretanto, o arrefecimento de recursos destinados ao programa no Brasil e, especificamente, no Rio Grande do Norte, impacta significativamente na sua capacidade de continuar logrando êxito na redução da pobreza rural.

No Rio Grande do Norte, esse cenário de descontinuidade é visível na redução dos recursos do programa nos últimos anos, bem como no número de agricultores fornecedores e na produção de alimentos (Figura 30). Em 2018, comparativamente a 2017, os recursos destinados ao PAA operacionalizado pela CONAB, no RN, apresentaram decréscimo de 32%, enquanto que o número de agricultores fornecedores caiu em 36% e a produção em

31%. Em que pese a elevação do número de municípios participantes, o que se verificou foi a menor aderência do programa, assim como uma redução da renda aos agricultores e uma menor capacidade de atender às pessoas em situação de vulnerabilidade nutricional e alimentar.

Figura 30 - Recursos do PAA e número de agricultores fornecedores no RN*



Fonte: elaboração a partir da Conab

* Devido à mudança metodológica na execução do PAA e ocorrência de dados faltantes, o período anterior a 2008 não foi incorporado no gráfico

Em 2003, primeiro ano de execução do programa, o PAA beneficiou 2.151 famílias e disponibilizou um aporte de R\$ 2.678.754,24. Em 2012, ano que o programa atinge maior expressividade, 5.026 famílias agricultoras foram beneficiadas, particularmente: agricultores familiares (69,7%), pescadores artesanais (16,3%), assentados da reforma agrária (13,9%) e indígenas (0,02%). Além disso, 46% dos municípios do RN foram atendidos pelo PAA. Mais recentemente, em 2018, o número de beneficiários fornecedores atingiu 284, com um aporte financeiro inferior ao inicial de execução do programa no estado.

O perfil socioeconômico dos beneficiários fornecedores do PAA no RN é majoritariamente de agricultores familiares, incluídos no grupo B do Pronaf. Esse perfil revela a importância do programa enquanto ferramenta de inclusão produtiva para a população rural mais vulnerável. Desta forma, apesar de modestos, os recursos do PAA são fundamentais para maior autonomia econômica dos beneficiários, por meio de uma comercialização agrícola mais segura. Em 2017, a média de recursos para os beneficiários fornecedores foi de R\$ 6.690,79, que pode ser visto na Tabela 7. O rendimento maior foi obtido pelos pescadores artesanais, seguido do agricultor familiar.

Esse dado reforça a opinião dos agricultores familiares ao descreverem que o programa possibilita a valorização da agricultura familiar, mediante maior visibilidade institucional e pela adoção de um preço, que embora não seja ajustado anualmente, ainda é superior ao praticado no mercado. Ratificando, assim, o interesse dos mesmos em continuar acessando ao programa pela complementação financeira possibilitada.

Tabela 6 - Quantidade de beneficiários fornecedores do PAA e recursos financeiros no RN, em 2017

Categoria	Quantidade	Recursos (R\$)	Rendimento médio
Agricultor familiar	305	2.066.726,75	6.776,15
Agroextrativista	48	260.335,38	5.423,65
Assentado	51	345.528,02	6.775,05
Pescador artesanal	37	278.043,34	7.514,68
Total	441	2.950.633,49	6.690,79

Fonte: elaboração a partir da Conab (2018).

Segundo relatos dos agricultores, a complementação da renda financeira oriunda do PAA é importante na aquisição de bens domésticos, bem como na compra de equipamentos voltados para a atividade agrícola, permitindo melhorias na qualidade de vida e na produtividade. É possível notar que essas mudanças proporcionam uma valorização dos agricultores familiares dentro da própria comunidade, fortalecendo a vontade dos demais em participarem do programa.

Os investimentos produtivos propiciaram a aquisição de sistemas de placas fotovoltaicas, materiais de insumos para hortas e viveiros, kits bioágua²⁰ e equipamentos de informática. O acesso às tecnologias e novos equipamentos é fundamental para atenuar as adversidades externas que os agricultores familiares enfrentam, principalmente em períodos de estiagem severa, e elevar a competitividade agrícola.

Os produtores relataram, ainda, que foi possível melhorar as residências com a elevação da renda. Portanto, além do aspecto econômico, esses avanços permitiram elevação da autoestima dos agricultores e fizeram com que os mesmos pudessem ser reconhecidos dentro da comunidade como exemplos bem-sucedidos. Paralelamente, o programa foi importante, até mesmo, na inclusão bancária de alguns agricultores, tendo em vista que o pagamento realizado por meio do cartão bancário proporcionou a habilitação para o acesso ao crédito.

²⁰ O Sistema Bioágua Familiar baseia-se no reuso de água cinza, num processo de captação, filtragem, armazenamento e bombeamento de água doméstica para reutilização.

Os agricultores familiares expuseram a importância do programa na garantia de uma maior autonomia produtiva, mediante a não incorporação dos atravessadores no processo de comercialização. Com isso, destaca-se a emergência de novos canais de integração da produção da agricultura familiar no mercado, proporcionado, principalmente, pelos mercados institucionais. Além disso, a participação no programa propicia a abertura de novas possibilidades de mercados, por meio da criação de uma expertise em atender uma produção mais exigente.

No que concerne ao perfil dos beneficiários fornecedores, 72,3% são mulheres, que responderam por 73% dos recursos do PAA no RN, em 2017. A prioridade do programa em incluir a perspectiva de gênero e buscar a inclusão da participação feminina acaba por redefinir o papel da mulher na agricultura familiar, ensejando a inclusão produtiva e empoderamento financeiro.

O PAA ratificou, assim, a importância das mulheres rurais no tocante à agricultura familiar e sua contribuição na produção sustentável. A premissa básica é como o Estado, por meio das políticas públicas deliberadas, é fundamental para promover a igualdade de gêneros. Busca-se, portanto, a inclusão produtiva das mulheres e, conseqüentemente, a geração de renda, autonomia financeira e melhorias nas condições de vida.

Com efeito, o PAA fomenta a criação de um “senso de pertencimento” à grupos que estavam à margem nas políticas públicas e reafirma a identidade do segmento da agricultura familiar pelo reconhecimento institucional propiciado pelo programa. No que tange à construção de novas relações sociais voltadas a valorização da agricultura familiar, um agricultor destacou a experiência com a Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária (FENAFRA). Organizada pelo MDA, a FENAFRA ocorreu, anualmente, desde 2004, com o intuito de promover, divulgar e comercializar os produtos oriundos da agricultura familiar dos diversos estados do país.

Os beneficiários eram os produtores enquadrados nas políticas públicas do MDA que, após selecionados, contavam com o suporte financeiro para locomoção e hospedagem. Para o agricultor, essa experiência foi exitosa em garantir maior visibilidade para os produtos da agricultura familiar, promover um intercâmbio cultural entre os produtores nacionais, além de assegurar a venda dos produtos na feira. O último registro da FENAFRA data a ocorrência em 2012, no Rio de Janeiro.

Destarte, por meio da consolidação de novos arranjos de comercialização, o PAA se configura como uma ferramenta de circuitos curtos e oportuniza a estruturação com vistas a atender novos mercados. A maior proximidade e articulação entre os atores cria um ambiente

favorável para atenuar os entraves estruturais da agricultura familiar, principalmente os relacionados à: assistência técnica, transição para uma produção mais sustentável, promoção da agroindústria familiar, maior mobilização social dos agricultores.

Sobre a assistência técnica, é consensual que esta desempenha papel fundamental na capacitação dos agricultores e no acesso às políticas públicas. Os aspectos legais do PAA, principalmente advindos das exigências na elaboração das propostas de participação, são mecanismos excludentes, dado o nível de escolaridade dos agricultores familiares. Portanto, a capacitação dos agricultores é crucial no domínio das normas e na superação das dificuldades de acesso.

Ademais, por meio da articulação das organizações, sejam de gestores, cooperativas ou agricultores familiares, com o Estado, há o compartilhamento de ações estratégicas e a redefinição do papel de cada ator na dinâmica produtiva. Por isso, o programa estimula e fortalece o associativismo rural, principalmente por exigir a organização no acesso da chamada pública.

Outro aspecto a considerar, também, é o reposicionamento da demanda na agricultura familiar, tendo em vista novas exigências no que concernem à uma alimentação mais saudável e ecologicamente correta. O PAA atua, também, no estímulo da produção orgânica no estado, principalmente com o apoio da CONAB estadual em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) do RN e do MAPA.

Inicialmente, a CONAB identifica os agricultores familiares e cooperativas que produzem orgânicos, e compra os produtos que serão doados, posteriormente, para instituições em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional. Além disso, com o apoio do SEBRAE, os agricultores familiares recebem capacitação com vistas a fortalecer o empreendedorismo e incentivar a formalização da produção.

Para a comercialização de produtos orgânicos é exigida uma avaliação de conformidade, que atesta que os produtos, produtores ou estabelecimentos comerciais estão aptos e em concordância com o regulamento. Esta avaliação de conformidade orgânica (OAC) pode ser obtida mediante: (i) certificadora: realiza a certificação por auditoria, (ii) organismo participativo de avaliação da conformidade (OPAC): realiza a certificação de forma participativa, (iii) venda direta sem certificação através de uma organização de controle social (OCS): organização em grupo, cooperativas ou associações para venda direta (SEBRAE, 2019).

O Brasil contou com 19.295 produtores orgânicos registrados, em 2019, o que representou um crescimento aproximado de 200% em relação a 2002. No RN,

especificamente, situavam-se 509 produtores orgânicos, sendo 439 constituídos mediante OCS, 52 por meio de OPAC e 18 através de certificadora. Ademais, quanto à organização para venda, estimaram-se o montante de 30 feiras orgânicas, no estado.

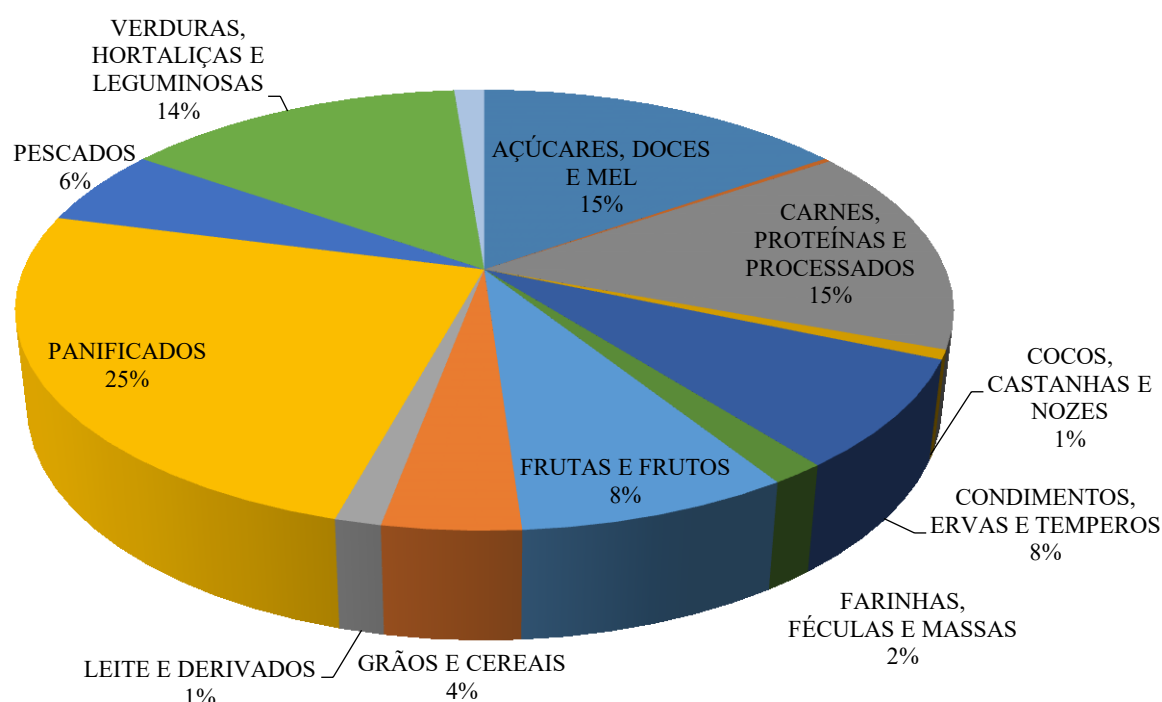
Com a aprovação do cadastro da OCS, pelo MAPA, os produtores podem realizar a venda nas feiras e para as compras governamentais, como o PAA, sendo proibida a venda para terceiros. Sendo assim, a OCS, como principal forma de organização dos produtores orgânicos estaduais, tende a refletir o associativismo rural e a sinergia social dos agricultores. Contudo, embora assegurado por lei a possibilidade de acréscimo de até 30% nos produtos agroecológicos, na prática isso não é observado, segundo relatos dos agricultores.

Outro entrave estrutural da agricultura familiar é a incorporação de um ambiente físico eficiente e equipado para a plena realização das atividades econômicas, permitindo, assim, que os agricultores atuem em toda cadeia produtiva. Conforme relatado anteriormente, as exigências da vigilância sanitária são tidas como relevantes para os agricultores, mas são difíceis de serem incorporadas pelos mesmos.

Além da escassez de centros de inspeção no estado, os agricultores incorrem em custos de transportes e de materiais para atender os requisitos legais. Entre os custos relatados, principalmente, têm-se os com embalagens e rótulos. Contudo, alguns agricultores que apresentam as condições físicas concedem para os que demais produzam e auferem renda com esse consórcio. Portanto, o estímulo à agroindústria familiar visa elevar o valor agregado do produto, além de aumentar a capacidade produtiva, reduzindo a sazonalidade e conservando os atributos naturais do alimento.

Em 2017, do ponto de vista dos recursos por produtos do PAA, conforme Figura 31, o grupo com maior representatividade foi o de panificados (24,8%), principalmente pela produção de bolos, seguido das hortaliças (14,9%) e de carnes (14,8%). Desta forma, a promoção de agroindústria familiar pode ser uma alternativa para alterar a configuração da produção no estado, por meio do incentivo de produtos beneficiados e que proporcionam auferir maiores retornos financeiros. Além disso, pode consolidar um padrão mais sustentável da produção agrícola, que apoia a legalização dos ambientes e a adoção de boas práticas.

Figura 31- Recursos dos grupos de produtos adquiridos na modalidade de Compra com Doação Simultânea no RN (%), em 2017



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PAA DATA (2018)

O papel da agroindústria familiar no PAA é presente, também, na maior escala da produção e, conseqüentemente, na ampliação do atendimento às demandas de alimentos das pessoas mais pobres. Em 2017, 25 entidades foram beneficiadas pelo PAA, sendo, em termos absolutos, 15 da rede socioassistencial, 5 da rede pública de educação e 5 entidades e organizações de assistência social. O programa proporcionou o atendimento de 68.290 pessoas, incluídas nas diversas faixas etárias. Conforme mostrado na Tabela 8, a faixa etária mais representativa é de 24 a 65 anos.

Tabela 7 - Quantidade de pessoas beneficiadas pelo PAA no RN por faixa etária, em 2017

Faixa etária	Quantidades pessoas	(%)
0 a 06 anos	9.427	13,8%
7 a 14 anos	16.331	23,9%
15 a 23 anos	16.634	24,4%
24 a 65 anos	17.479	25,6%
Acima de 65 anos	8.419	12,3%
Total	68.290	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PAA DATA (2018)

Para as instituições participantes, o benefício proporcionado pelo programa garante o incremento nutricional para crianças, jovens, adultos e idosos, mediante a complementação na alimentação e o acesso à produtos de qualidade. Dos 167 municípios, 23 contaram com entidades beneficiadas com a doação de alimentos do PAA. Portanto, proporcionar maior aderência do programa no nível estadual também o é garantir o direito à alimentação para pessoas em situação de vulnerabilidade.

Com efeito, é consensual a atuação do PAA como mecanismo que garante à agricultura familiar o protagonismo amplo em prol do desenvolvimento rural, que engloba não só o acesso aos mercados, mas, também, a disponibilidade dos alimentos, sua adequação e o abastecimento de forma estável. Porém, os agricultores ainda encontram dificuldades para acessar o PAA, principalmente em um cenário de desarticulação da institucionalidade da agricultura familiar.

A frustração dos agricultores em relação a continuidade do programa reforça que a extinção de uma política pública não ocorre, apenas, de forma abrupta, mas confere um aspecto de declínio gradual das suas instituições e institucionalidade. Ademais, o reconhecimento público e político da trajetória desigual das políticas públicas voltadas à agricultura familiar não garante, por si só, à sua continuidade, pois aspectos ideológicos, escolhas políticas e de interesse estão em jogo.

4.4.1 Microrrealidades do PAA no Rio Grande do Norte sob o olhar do “*policy dismantling*”

Sandim (2019), ao analisar o processo de consolidação do Estado brasileiro, resgata o conceito de vulnerabilidade institucional, cuja definição coloca em xeque as políticas públicas como esforços deliberados para atender problemas sociais. Entretanto, recentemente, no atual governo, a proposta governamental caminha em direção oposta à condução de um Estado responsivo e inclusivo, pela adoção, sobretudo, de reformas fiscais.

A reversão da vulnerabilidade, seja institucional ou socioeconômica, requer, necessariamente, um compromisso contínuo, sustentável e articulado voltado ao aprimoramento do conjunto de políticas públicas. Sandim adverte, assim, que os avanços alcançados nos últimos 30 anos com o aparato institucional são mitigados e as situações de vulnerabilidade tendem a elevar.

Inquestionavelmente, a compreensão do processo de desmantelamento institucional, por um lado, retrata o estabelecimento de novas relações sociais e a limitação da intervenção

do Estado em atender os problemas públicos. Por outro lado, a garantia dos direitos, proporcionada pelas políticas públicas, é comprometida, reforçando a perspectiva de vulnerabilidade em distintas áreas.

No caso da agricultura familiar, particularmente, a vulnerabilidade identificada e que passou a ser combatida com a institucionalidade das políticas públicas é associada à uma trajetória de territorialidade desigual dos esforços do Estado, cujo elemento marcante foi a reprodução de pobreza, principalmente, nas áreas rurais. Desta forma, o desmonte institucional relega, novamente, o compromisso do Estado com o segmento da agricultura familiar.

A teoria do *policy dismantling* ressalta que é fundamental conhecer o processo de desmantelamento das políticas e em quais condições isso ocorre. A análise engloba tanto a extinção de funções, de instituições, de políticas e programas, no entanto, destaca que existem mecanismos que favorecem ou criam resistência ao desmantelamento. A compreensão desse arcabouço institucional possibilita a interpretação da intensidade e direção do processo de desmonte.

Portanto, o aporte teórico do “*policy dismantling*” contribui na compreensão das estratégias que estão sendo consolidadas nas políticas públicas da agricultura familiar. No caso do PAA no Rio Grande do Norte, especificamente, mas que também ocorre nos demais estados brasileiros, o aparelho institucional mobilizado reafirma que a política não é interrompida de forma abrupta, mas os recursos são reduzidos paulatinamente. Essa discussão encontra respaldo no debate acerca da hierarquia da extinção, proposta por Daniels (1997), em que quanto maior a visibilidade, mais difícil a política ser extinta.

A literatura indica, também, como as preferências e estratégias dos atores políticos e seus poderes de barganha política repercutem na criação do ambiente institucional, o qual consubstancia o processo de política pública. Portanto, essa interação é indissociável da orientação ideológica do governo, que favorece ou dificulta a extinção da política. Assim, esse processo adquire conotação política, pois envolve interesses contraditórios: de um lado, atores que preconizam a continuidade da política e a permanência institucional, por outro lado, aqueles que se beneficiam da extinção.

À vista disso, além das preferências políticas, as oportunidades estruturais, as estratégias e a análise de custos e benefícios políticos estão no cerne da decisão acerca da extinção. Dada a relevância da política pública no atendimento de um problema social e, conseqüentemente, seu reatamento nas condições socioeconômicas, é crucial compreender em quais condições a extinção é efetivada.

A desestruturação do aparato institucional da agricultura familiar, especificamente, se mostra insensível aos efeitos gerados no reconhecimento das particularidades do segmento, da redução da pobreza rural, na saída do Mapa da Fome, na redução da insegurança alimentar e nutricional e nas melhorias das condições de vida da população rural. Portanto, foi por meio do redesenho e da articulação de distintas políticas públicas que o meio rural passou a ser visto como espaço potencial para o desenvolvimento nacional.

A importância do PAA, enquanto ferramenta de dinamização econômica e de segurança alimentar, reafirma a construção tardia de políticas públicas, que são fruto de lutas históricas, para um segmento que estava à margem do acesso ao mercado. Por conseguinte, a continuidade da política é crucial para o seu aperfeiçoamento e para assistir um elevado contingente que ainda não tem acesso ao mercado e direito à alimentação. A partir de 2013, e de forma mais acentuada pós-2015, o programa vem enfrentando sérias dificuldades na sua execução e na sua capacidade de absorção dos agricultores familiar, tendo em vista a expressiva queda na dotação de recursos.

Dadas as estratégias adotadas no PAA, pode-se classificar o tipo de desmantelamento materializado nas instituições voltadas à agricultura familiar. O desmantelamento por defeito (*“default”*) parece ser a tipologia mais presente no programa, tendo em vista que ressalta um processo de redução gradual dos recursos, sem a formalização da decisão e com baixa visibilidade.

O cenário atual desperta a insegurança nos agricultores e questionamentos acerca da alocação dos recursos do programa. Uma crítica pertinente, por conseguinte, é que o caráter centralizado e descontínuo do programa (CUNHA; FREITAS; SALGADO, 2017) passa a ser ainda mais marcante. Como o programa depende da aprovação de propostas de participação, em que há a seletividade dos municípios que conseguem acessá-lo, o processo se torna ainda mais delongado. Logo, contrariamente ao PNAE que tem uma demanda constante no processo de compras de alimentos, o PAA cria uma demanda descontínua.

Na prática, essa descontinuidade do programa gera, nos agricultores familiares, uma incerteza no fornecimento dos alimentos e na regularidade da quantidade produzida que será absorvida pelo PAA. Isso pode, em última instância, favorecer o retorno à arranjos de comercialização informais, a exemplo da dependência dos agricultores familiares aos atravessadores.

Por outro lado, o estímulo gradual a organização social em cooperativas e associativas, propiciado pelo PAA, é mitigado em detrimento da maior incerteza e insegurança no tocante à comercialização agrícola. Cabe ressaltar, assim, que esse cenário repercute na formação do

capital social e no enfraquecimento de relações interpessoais, reproduzidas na agricultura familiar.

Além dos agricultores familiares, o programa era assentado no atendimento da diversidade de públicos-alvo, tais como: aquicultores familiares, assentados da reforma agrária, pescador artesanal, quilombolas, indígenas. Sob este olhar, o PAA apresentou uma trajetória inquestionável na redefinição de uma política pública que garantiu o reconhecimento da identidade e a valorização dos aspectos tradicionais das comunidades marginalizadas pelas políticas convencionais.

Ou seja, com o PAA o paradigma do desenvolvimento rural agregou não só a dimensão financeira, mas também aspectos não monetarizáveis associados à promoção do direito humano à alimentação adequada para os distintos atores, pela afirmação da identidade da agricultura familiar, pela criação de laços de proximidade, por elevar a autoestima das comunidades e por respeitar os atributos culturais.

Além disso, o contexto de austeridade fiscal, reduz a capacidade do PAA em abastecer os equipamentos públicos e, conseqüentemente, promover à segurança alimentar. Com isso, reduz o papel do programa na redução da pobreza rural e na compatibilidade do DHAA com o respeito aos aspectos culturais e da diversidade, intrínsecos a noção de soberania alimentar.

Entender o processo de construção de uma política pública, tal como o PAA, a partir de elementos não só técnicos, mas, sobretudo, políticos, confirmam o desmantelamento como uma decisão política deliberada. É possível reconhecer a ideia de janela de oportunidade, como defendida por Kingdon (2003), na compreensão de que a consolidação das políticas públicas da agricultura familiar no Brasil foi resultado de um processo histórico na formação de coalizões, que estão sendo desmontadas gradualmente.

Além disso, dada a notoriedade e visibilidade da agricultura familiar, o desmantelamento ocorre de forma tímida, inicialmente, tendo em vista a formação de coalizões antiextinção. Como defendido por Souza e Secchi (2015), o cerne desses obstáculos propõe a ideia de *path dependence*, em que as situações passadas influenciam o presente e há custos significativos na mudança de uma trajetória política. Desta forma, decisores políticos, os implementadores ou os destinatários da política exercem resistência contra sua extinção, em face do custo político que isso representa.

O processo de desmantelamento é reproduzido por um discurso hegemônico de redução da intervenção do Estado, nos distintos segmentos sociais, e do seu compromisso com o aperfeiçoamento das políticas públicas. Oculta-se, desse modo, o papel do PAA na proteção dos agricultores familiares e dos beneficiários consumidores, por meio da

deestruturação da política pública e da orientação que defende a redução do papel e do peso do Estado.

Em síntese, está em marcha, atualmente, um processo que subordina a institucionalidade criada em torno da agricultura familiar. Em que pese a legitimidade e o reconhecimento das particularidades do segmento, alcançadas nos últimos anos, a orientação de reformas fiscais submete às políticas públicas, vinculadas à agricultura familiar, a um aspecto de política de governo, não de Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese teve por objetivo realizar um diagnóstico acerca da institucionalidade do Programa de Aquisição de Alimentos, no Rio Grande do Norte, e demonstrar que, apesar de modestos, os recursos do programa propiciaram inserção nos mercados aos agricultores familiares marginalizados. A concepção ampla do PAA, enquanto política de desenvolvimento rural e de segurança alimentar e nutricional, salienta a capacidade do programa em criar um círculo virtuoso ao beneficiar diferentes atores sociais, tanto vinculados à produção, quanto ao consumo.

Entendido como uma política de cunho não assistencialista, o PAA consolidou um padrão de desenvolvimento rural assentado em melhorias de aspectos socioeconômicos, ambiental e de segurança alimentar e nutricional. Por meio do mercado institucional, o PAA atende os objetivos propostos e gera efeito multiplicador na economia local. Além disso, a eliminação da presença dos atravessadores foi uma importante conquista, tendo em vista que os agricultores familiares ficavam a mercê das condições de preços impostas pelos atravessadores.

O PAA é importante por garantir, assim, visibilidade para uma população que historicamente se encontrava marginalizada do acesso ao mercado, dada a seletividade das políticas públicas, e do direito à alimentação saudável e adequada. Igualmente, o programa garante um reconhecimento público de uma identidade ao agricultor familiar e estimula o cooperativismo, por meio da exigência da articulação entre os diversos atores sociais.

Apesar dos entraves estruturais, tais como: inviabilização da agroindústria familiar; gargalos infraestruturais e logísticos; problemas administrativos e baixa aderência nos municípios do estado, o PAA foi fundamental na constituição do aprendizado técnico na agricultura familiar, por meio da elevada articulação institucional; por incentivar a ambiência em novas formas de coletividade e pela exigência de uma produção de qualidade e com regularidade

Entre os principais avanços alcançados pelo PAA, no estado, ganham destaque o reconhecimento institucional dos agricultores familiares; a inclusão econômico-produtivo; a redefinição do papel feminino na agricultura familiar; as melhorias nas condições de vida; a inclusão bancária; a diversificação produtiva; o incentivo ao associativismo e cooperativismo; o acesso à produtos de qualidade para pessoas em condições de insegurança alimentar; e o estímulo à transição de uma produção agroecológica. Para tanto, o mecanismo central na

consecução desses avanços foi o mercado institucional, que garantiu uma comercialização segura e que inseriu os agricultores familiares no mercado.

A integração da produção da agricultura familiar nos canais de comercialização, proporcionada pelos mercados institucionais, repercutiu na abertura de novos acessos ao mercado, haja vista a criação de uma expertise no atendimento de uma produção mais rígida e com regularidade. Assim, foi discutido o papel do PAA como ferramenta de circuitos curtos, que favorecem a constituição de laços próximos entre os consumidores e produtores, incentivam a demanda por produtos locais, elevam o capital social e respeitam os aspectos identitários de cada economia local.

Todavia, recentemente, o processo de desmantelamento institucional do programa confere a reprodução de um padrão de exclusão da agricultura familiar. Assim, dado o contexto de arrefecimento das políticas públicas, a abordagem de análise adotada enfatizou a ruptura da política. Deste modo, em termos teóricos-analíticos, adotou-se a perspectiva da descontinuidade da política pública, denominada de “*policy dismantling*”. Portanto, estudar uma política pública como um produto do processo político e, assim, indissociável da orientação político-ideológico dos distintos atores, é situar a extinção como uma decisão intencional de desorganização do aparelho do Estado

A análise da extinção das políticas públicas ganha notoriedade, principalmente, por estar alinhada a uma limitação da atuação do Estado em prol da redução da vulnerabilidade. Defendeu-se, aqui, que os esforços das políticas públicas devem ser contínuos, sustentáveis e articulados, com vistas a apresentar resultados satisfatórios nas suas diferentes áreas de intervenção.

O discurso da austeridade cria uma dicotomia entre a adoção de políticas contracionistas e a capacidade do Estado em prestar serviços públicos e, consequentemente, implementar políticas públicas aos distintos segmentos sociais. Com isso, nega-se o papel do Estado na promoção do desenvolvimento socioeconômico e seu compromisso em atenuar os desafios intrínsecos a uma sociedade desigual, como a brasileira.

Na agricultura familiar, especificamente, esse compromisso deve ser ainda mais expressivo, tendo em vista a construção tardia de políticas públicas implementadas no segmento. Consequentemente, a reprodução de uma territorialidade desigual na intervenção do Estado na agricultura familiar, principalmente materializada em significativa vulnerabilidade das áreas rurais, reforça a necessidade de aperfeiçoamentos contínuos e duráveis nas políticas públicas.

No que tange ao PAA, o que se verificou foi uma redução gradual da institucionalidade e das instituições, tendo em vista que os recursos e a dimensão do programa estão sendo minguados paulatinamente. O resultado desse processo é, sem dúvida, sentido na capacidade do programa em atender suas diretrizes básicas, mediante a adoção de um ideário que preconiza a contração do Estado e sua desresponsabilização no tocante à implementação de políticas públicas.

Em 2018, comparativamente ao ano anterior, o número de agricultores fornecedores, os recursos destinados, os produtos comercializados e o número de beneficiários consumidores do PAA, no Rio Grande do Norte, apresentaram expressiva queda. Tais dados sinalizam a desestruturação da política pública e a inviabilização do cumprimento do duplo objetivo do PAA, desprotegendo a parcela da população que se beneficiava.

Mais recentemente, em 2020, dada a acentuação da lógica reducionista, as instituições executoras do PAA no estado ressaltaram que a orientação é a inclusão de agricultores familiares que nunca acessaram o programa. No entanto, esse ponto resultou em uma significativa frustração, por parte dos agricultores familiares que participavam do programa, tendo em vista a intenção de continuar acessando o PAA.

Portanto, a atuação do programa como oportunidade de comercialização e de consumo saudável é mitigada pela redução dos recursos, em detrimento da constituição de um cenário de incerteza tanto na participação, quanto continuidade do PAA. Essa descontinuidade do programa obstaculiza o planejamento da oferta agrícola e a gestão dos projetos em conformidade às exigências institucionais. Assim, a desestruturação da política pública impacta severamente na capacidade de transformação do meio rural, na valorização do papel da agricultura familiar no desenvolvimento rural e na segurança alimentar e nutricional, que foram aspectos construídos socialmente.

A implementação de políticas públicas voltadas à agricultura familiar é resultado de um processo de luta histórica que reconheceu as especificidades da categoria e a necessidade de ações direcionadas. Além disso, a construção social em torno do debate da SAN reforçou que a dimensão alimentar, relacionada à ao modelo produtivo e a disponibilidade, e a dimensão nutricional, associada ao consumo e hábitos alimentares, ratificam o papel da agricultura familiar na promoção da soberania alimentar e da garantia ao direito humano à alimentação adequada.

Nesse sentido, o PAA emergiu como mecanismo inovador ao atuar tanto como ferramenta de inclusão produtiva e de autonomia financeira na superação dos desafios estruturais intrínsecos a dinâmica dos agricultores familiares, bem como por proporcionar a

redução da insegurança alimentar e nutricional. Portanto, a dimensão ampla da vulnerabilidade institucional e socioeconômica enraizada no programa corrobora a preocupação com a sua descontinuidade.

O elo fundamental do programa na consecução dos objetivos é o mercado institucional, que contraria a ideia de isonomia, por tratar de forma desigual aqueles que historicamente estavam em condições desiguais. De tal modo, o PAA consolidou um mecanismo discricionário de compras públicas de alimentos que garante a articulação das duas pontas: comercialização e consumo.

Pelo lado da comercialização, cabe destacar o papel do programa no incentivo da organização social e do associativismo rural, tendo em vista que insere o produtor na cadeia de comercialização e atenua as incertezas e insegurança, por meio uma produção com condições previamente estabelecidas. Pelo lado do consumo, o PAA é orientado pela ideia de soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada, desempenhando a função de complementação alimentar à população economicamente vulnerável.

O cerne da soberania alimentar, presente no PAA, está associado ao combate à fome e suas múltiplas facetas, a fim de garantir segurança alimentar e nutricional de forma contínua e sustentável para todos. O direito humano à alimentação adequada preconiza o direito básico ao acesso regular, suficiente e duradouro à alimentos saudáveis e adequados.

É interessante pensar que o PAA, por consentir a orientação da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada, protagoniza o papel da agricultura familiar no tocante a práticas sustentáveis de produção, do acesso, distribuição e consumo de alimentos. Ademais, superou a interpretação convencional que norteava as políticas agrícolas, cuja centralidade era atribuída ao abastecimento e disponibilidade física de alimentos na orientação das estratégias agrícolas.

De outro modo, a articulação do PAA com as demais políticas públicas voltadas à agricultura familiar confirmou a transição do ideário produtivista-agrário para um paradigma que reforça os aspectos identitários, confirmando a referência territorial presente nas diretrizes do programa. Com a construção dessa institucionalidade buscava-se, portanto, a reativação das economias rurais, a inclusão socioprodutiva dos agricultores familiares, acesso à alimentação saudável e crescimento equitativo.

Desta forma, a orientação da política depende do arranjo institucional firmado entre o Estado e os atores sociais, que define a materialização dos anseios sociais nas políticas públicas. Ou seja, a ênfase recente na desresponsabilização do Estado na redução da vulnerabilidade da agricultura familiar, retrata uma fragilidade no atendimento as duas pontas

em que o programa atua: abastecimento alimentar de pessoas em condições vulneráveis e na inserção ao mercado dos agricultores mais fragilizados.

Sem dúvida, a extinção do arcabouço institucional em torno do PAA é um retrocesso, tendo em vista que o programa sinaliza um reconhecimento das particularidades do segmento e seu papel amplo no dinamismo econômico. Além disso, o processo que desarticula as instituições voltadas à promoção da agricultura familiar, no Brasil, retroalimenta a orientação convencional das políticas adotadas antes do PRONAF, e que não legitimavam as especificidades e potencialidades do segmento.

Portanto, o estudo aqui exposto ressalta o papel inovador do PAA na definição de um padrão de desenvolvimento rural, que engloba aspectos socioeconômicos, políticos, ambientais e de segurança alimentar, mas que vem sofrendo um desmantelamento, que se pode verificar por meio da redução dos recursos a ele dirigido. Além disso, o aporte teórico reforça como o aspecto político é indissociável da política pública, pois esta também reflete a orientação político-ideológico em voga.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC; Rio de Janeiro: ANPOCS; Campinas: Editora da UNICAMP, 1992.
- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, abril/junho, 2000.
- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Brasília: FIPE/IPEA, 1998. (Texto para Discussão, n. 641). ISSN 1415-4765. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2617/1/td_0641.pdf. Acesso em: 14 set. 2019.
- AGAPTO, J. P. *et al.* AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) EM CAMPINA DO MONTE ALEGRE, ESTADO DE SÃO PAULO, A PARTIR DA PERCEPÇÃO DOS AGRICULTORES. **Informações Econômicas**, SP, v. 42, n. 2, p. 13-21, mar./abr. 2012. Disponível em: <http://iea.naka.eti.br/ftpiea/publicacoes/IE/2012/tec2-03-04-2012.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.
- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Inclusão produtiva com segurança sanitária**: RDC 49/2013 Norma Comentada. Brasília, DF: ANVISA, 2014. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/PAA_Institucional_rdc_comentada_49_de_2013.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.
- AMARAL, V. R.; ZAGONEL, T. R.; BASSO, D. Mercados institucionais de alimentos. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 7., 2015, Santa Cruz do Sul, RS. **Anais** [...]. Santa Cruz do Sul, RS: UNISC, 2015, p. 1-14. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/13279/2445>. Acesso em: 19 out. 2019.
- AQUINO, J. R de; SCHNEIDER, S. (Des)caminhos da política de crédito do PRONAF na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 1., 2010, Natal, RN. **Anais** [...]. Natal: UFRN, 2010, p. 1-21. ISSN 2236-2282. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/%28DES%29CAMINHOS%20DA%20POL%C3%8DTICA%20DE%20CR%C3%89DITO%20DO%20PRONAF%20NA%20LUTA%20CONTRA%20A%20POBREZA%20E%20A%20DESIGUALDADE%20SOCIAL%20NO%20BRASIL%20RURAL.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.
- AQUINO, J. R.; FREIRE, J. A.; CARVALHO, A. C. A. T. Importância, heterogeneidade e pobreza da agricultura familiar no Estado do Rio Grande do Norte. **REVISTA GEOTEMAS**, Pau dos Ferros, RN, v. 7, n.2, p. 66-92, jul./dez. 2017. ISSN: 2236-255X. DOI: Disponível em: <http://periodicos.uern.br/index.php/geotemas/article/view/2515/1662>. Acesso em: 18 fev. 2020.
<https://doi.org/10.33237/geotemas.v7i2.2515>
- ARANHA, Adriana. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. *In*: FOME, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. **Fome Zero**: uma

história brasileira. Brasília: Assessoria do Fome Zero, 2010. Cap. 5. p. 74-95. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

ARAUJO, J. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. **Análise dos impactos do PRONAF na agricultura do Brasil no período de 2007 a 2016**. Brasília, DF: IPEA, 2018. (Textos para Discussão, n. 2412). ISSN 1415-4765 Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8696/1/td_2412_.pdf. Acesso em: 17 fev. 2020.

ARAUJO, L. Recensão: Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies and Effects [Michael W. Bauer *et al.*, 2012, Oxford, Oxford University Press]. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n. 84, p. 141-144, maio 2017. ISSN 0873-6529. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n84/n84a08.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019. <https://doi.org/10.7458/SPP20178411704>

ARAUJO, R. M. de. **Programa de aquisição de alimentos (2003-2010): avaliação da implementação pelo CONAB no Rio Grande do Norte**. Orientadora: Jomária Mata de Lima Alloufa. 2012. 331 f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/12077/1/ProgramaAquisicaoAlimentos_Araujo_2011.pdf. Acesso em: 12 jun. 2019.

ARAÚJO, T. P. *et al.* **Ocupação e renda em feiras agroecológicas no Rio Grande do Norte**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho: Núcleo de Economia Solidária da UFPE: Banco do Nordeste do Brasil, 2014. 125 p. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: http://www.idt.org.br/PortalIDT/Arquivos/Publicacoes/005_Ocupacao_Renda_Feiras_RN_2014.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

BANCO MUNDIAL. Diagnóstico e Planejamento Estratégico para o Desenvolvimento de Atividades Produtivas Agrícolas do Rio Grande do Norte: Diagnóstico Consolidado. [S.l.] : Consórcio Nippon Koei LAC, 2016. 715 p. Disponível em: <http://www.governocidadao.rn.gov.br/smiv3/site/conteudos/midias/f4d69d8f19e0f0eb25865c75235bfb77.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2019.

BARDACH, E. Policy termination as a political process. **Policy Sciences**, [S.L.], v. 7, n. 2, p. 123-131, jun. 1976. Springer Science and Business Media LLC. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF00143910#citeas>. Acesso em: 06 jan. 2020. <https://doi.org/10.1007/BF00143910>

BATALHA, M. O.; SOUZA FILHO, H. M. de; BUAINAIN, A. M. Tecnologia de gestão e agricultura familiar. In: SOUZA FILHO, H. M. de; BATALHA, M. O. (org.). **Gestão Integrada da Agricultura Familiar**. São Carlos: EDUFSCAR, 2005, v. 1, p. 13-43. Disponível: <http://www2.ufersa.edu.br/portal/view/uploads/setores/241/Tecnologia%20de%20Gest%C3%A3o%20e%20Agricultura%20Familiar.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2019.

BATISTA, M.; DOMINGOS, A. MAIS QUE BOAS INTENÇÕES: Técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 32, n. 94, e329414, p. 1-24, jun. 2017. ISSN [online] 1806-9053.

Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n94/0102-6909-rbcsoc-3294142017.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

<https://doi.org/10.17666/329414/2017>

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding Policy dismantling: An analytical framework. In: BAUER, M.W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A. (ed.). **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. Capítulo 2. p. 30-51.

Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=_-q2sAq4Qi8C&oi=fnd&pg=PA30&dq=Understanding+Policy+dismantling:+An+analytical+framework&ots=zmyyzHCTkE&sig=AeQyq1O-Z_o-blmKCGsUfBbt1qY#v=onepage&q=Understanding%20Policy%20dismantling%3A%20An%20analytical%20framework&f=false. Acesso em: 18 mar. 2020.

<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199656646.003.0002>

BECKER, C., ANJOS, F. S. dos. **Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do sul gaúcho**. Segurança Alimentar E Nutricional, 17(1), 61-72, 2010.

<https://doi.org/10.20396/san.v17i1.8634800>

BELIK, W.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 119-129, Dezembro. 2001.

Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 set 2019

<https://doi.org/10.1590/S0102-88392001000400013>

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BRASIL, L.K. B. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e as Transformações Socioterritoriais no Rio Grande do Norte**. Orientador: Celso Donizete Locatel. 2014. 150 f. Dissertação (Mestrado Geografia) – Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/19537/1/LoreneKassiaBarbosaBrasil_DISSERT.pdf. Acesso: 20 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm#:~:text=3%C2%BA%20A%20seguran%C3%A7a%20alimentar%20e,respeitem%20a%20diversidade%20cultural%20e. Acesso em: 8 nov 2019.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe Sobre O Atendimento da Alimentação Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola Aos Alunos da Educação Básica**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11947.htm. Acesso em: 2 out. 2019.

BRASIL. Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999. **Aprova A Política Nacional de Alimentação e Nutrição**: cuja íntegra consta do anexo desta Portaria e dela é parte

integrante.. Disponível em:

http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388704/PORTARIA_710_1999.pdf/b28dc77e-6a8d-48b2-adad-ae7bdc457fc3. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA** : Renda para quem produz comida na mesa de quem precisa!. Brasília: MDS, 2012. 28 p. Disponível em:

https://www.conab.gov.br/images/arquivos/agricultura_familiar/Cartilha_PAA.pdf. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN. **Manual Operativo**: Modalidade compra com doação simultânea operação por meio de termo de adesão. Brasília, DF: MDS, 2014.

Disponível em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manualPAA.pdf. Acesso em: 05 fev.2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Despesas por função do Governo Central** – classificação COFOG: 2015 -2017. Brasília: Tesouro Nacional, 2018. 66 p.

Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/relatorio-cofog_gc.pdf. Acesso em: 20 set.2019.

BRASIL. Senado Federal. Controladoria Geral da União. **Orçamento Federal**: Portal Siga Brasil. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BREWER, G. D. The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline. **Policy Sciences**, Santa Mônica, CA, v. 5, n. 3, p. 239-244, abr. 1974. Disponível em:

<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P5206.pdf>. Acesso em: 28 abril. 2020.

<https://doi.org/10.1007/BF00144283>

BREWER, G.; DeLEON, P. The Foundations of Policy Analysis, Pacific Grove: Brooks/Cole, 1983.

BÚRIGO, F. L. **Cooperativa de crédito rural**: agente de desenvolvimento local ou banco comercial de pequeno porte?. Chapecó: Argos, 2007. 135 p. (Coleção Debates). Disponível em: https://issuu.com/argoseditora/docs/cooperativa_de_credito_rural_trecho. Acesso em: 27 fev. 2020.

CARDOSO JR., J. C. A volta dos que não foram: oligofrenia, prepotência e má fé como fundamentos da reforma administrativa. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília: Afipea Sindical, 2019, v. 1, p. 23-34. Disponível em:

<http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2019/11/Desmonte-do-Estado-e-Subdesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020.

CAMARGO, E. A. O. M. de. *et al.* Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no assentamento 23 de maio, Itapetininga – SP – estudo de caso. UNIARA, 2012.

CARMO, Wagner. **O Desmonte das Políticas Públicas Ambientais no Brasil**. 2019. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/o-desmonte-das-politicas-publicas-ambientais-no-brasil>. Acesso em: 12 dez. 2019.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 70-82, abr. 1997. ISSN: 1413-0580. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/106/102>. Acesso em: 23 mar. 2020.

CARNEIRO, A. M. F.; ARAUJO, C. C.; DE ARAUJO, M. DO S. S. Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte. **SER Social**, v. 21, n. 44, p. 29-47, 10 mar. 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23479. Acesso em: 21 fev. 2020. https://doi.org/10.26512/ser_social.v21i44.23479

CARVALHO, Y.M.C.; KUHN, V. L. Agricultura familiar no Estado de São Paulo: política e condições econômicas. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 29, n. 8, p. 15-51, ago. 1999. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftpiea/ie/1999/tec2-0899.pdf>. Acesso em: 09 set. 2019.

CASTRO, J. **Geopolítica da fome**. São Paulo: Brasiliense, 1965.

CASTRO, J. A. de *et al.* **Gasto Social Federal**: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília, DF: IPEA, 2012. (Nota Técnica do IPEA, n. 11). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5695/1/NT_n11_Gasto-social-federal-prioridade_Disoc_2012-set.pdf. Acesso em: 25 jan. 2020

CAVALCANTI, N. T. F.; MARJOTTA-MAISTRO, M. C.; MONTEBELLO, A. E. S. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: uma avaliação por regiões brasileiras no período de 2011-2014. Revista Núcleo de Estudos, Pesquisas e projetos de Reforma Agrária, Ano 20, n. 40, 2017.

CHIFFOLEAU, Y. *Circuits courts alimentaires, dynamiques relationnelles et lutte contre l'exclusion en agriculture*. **Économie Rurale**, [S.L.], n. 332, p. 88-101, 30 nov. 2012. OpenEdition. Disponível em: <https://journals.openedition.org/economierurale/3694>. Acesso em: 13 ago. 2020. <https://doi.org/10.4000/economierurale.3694>

CONTERATO, M. A. *et al.* O consumo intermediário na agricultura: uma comparação entre agricultura familiar e não familiar no Brasil e nas regiões Sul e Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, p. 54-70, maio 2014. Disponível em: https://bnb.gov.br/documents/80223/205365/ren_2014_5_marcelo_v2.pdf/2590b52c-87a4-446d-a88f-aed4ca6d8ef7. Acesso em: 10 set. 2020.

CÔRREA, V. P.; SILVA, F. F. Análise das liberações recentes de recursos do Pronaf: uma mudança na lógica de distribuição?. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 1, jan./mar. 2007. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/517/406>. Acesso em: 16 jan. 2020.

CORREIA, V. P.; SILVA, F. F.; NEDER, H. D. Uma análise das liberações do PRONAF nas regiões nordeste sul do Brasil: manutenção da lógica concentradora? *In: XLVI Congresso da SOBER*, 2008, Cuiabá. **Anais do XLVI Congresso da SOBER**. CUIABA: SOBER, 2008. v. 1. p. 1-20.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. Disponível: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/696271/mod_resource/content/1/Creswell.pdf. Acesso em: 05 nov. 2019.

CUNHA, W. A. da; F.A. F. de; SALGADO, R. J. dos S. F. Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 55, n. 3, p. 427-444, set. 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032017000300427&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 14 jul. 2020. <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550301>

DANIELS, M.R. Theories of the termination of public programs, policies and organizations, **International Journal of Public Administration**, 2043–66, 1997. <https://doi.org/10.1080/01900699708525286>

DAVID, G. *et al.* Monitoramento dos direitos humanos em tempos de austeridade no Brasil. Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), maio, 2018. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Rel_Dir_Hum_Temp_Aust-NOVO-1-V3.pdf. Acesso em 17 dez. 2019.

DELEON, P. Public policy termination: an end and a beginning. **Policy Analysis**, [S.L. : s.n.], v.6, n. 1, p. 1-38, 1977.

DELEON, P. Policy Evaluation and Program Termination. **Policy Studies Review**, 2(4), 631-647, 1982. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1983.tb00793.x>

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; OLIVEIRA, J. J. de. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. *In: Textos para discussão*, n. 1145, Brasília: IPEA, 2005.

DEL GROSSI, M. E. Agricultura familiar: um caso de sucesso das políticas públicas. **Correio Brasiliense**. Brasília, 18 nov. 2019a. Seção Opinião, n. pag. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/opiniao/2019/11/18/internas_opiniao,807192/artigo-agricultura-familiar-um-caso-de-sucesso-das-politicas-publica.shtml. Acesso em: 9 maio 2020.

DEL GROSSI, M, E. **Algoritmo para delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2017**, visando a inclusão de variável no banco de dados do Censo. Brasília, abril, 2019b. Disponível em: [https://sidra.ibge.gov.br/Content/Documentos/CA/Metodologia%20Agricultura%20familiar%20\(IBGE\)%20DelGrossi%20final%205jun2019.pdf](https://sidra.ibge.gov.br/Content/Documentos/CA/Metodologia%20Agricultura%20familiar%20(IBGE)%20DelGrossi%20final%205jun2019.pdf). Acesso em 08 set 2020.

DEL GROSSI, M.E. **Evolução das ocupações não-agrícolas no meio rural brasileiro: 1981 - 1995**. Tese de Doutorado. Campinas, IE/Unicamp, 1999.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. Cap. 1, p. 15-41. Disponível em: https://kupdf.net/download/denzin-lincoln-2006-o-planejamento-da-pesquisa-qualitativa-cap01pdf_5c87eccce2b6f522381a3d25_pdf. Acesso em: 18 jun. 2019.

DIAS, T. F. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) como estratégia de inserção socioeconômica: o caso do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté - SP, v. 9, n. 3, p. 100-129, set./dez., 2013. ISSN 1809-239X. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1127>. Acesso em: 03 fev. 2020.

DOMAR, E. D. Capital expansion, rate of growth and employment. **Econometrica**, [S.l.], v. 14, n. 2, p. 137-147, abr. 1946. DOI: 10.2307/1905364. Disponível em: <http://joseluisoreiro.com.br/site/link/3d328aadb4d63d0994463bda9b92633d7eb5b12f.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2019.

DUPAS, G. Tensões contemporâneas entre público e privado. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, 33-42, abr. 2005. ISSN: 0100-1574. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742005000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.
<https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000100003>

DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. ; ROSSI, P. L. (coord.) **AUSTERIDADE E RETROCESSO: Impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018. V.1. Disponível em: https://campanha.org.br/wp-content/uploads/2018/08/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf. Acesso em: 26 abr. 2020.

EASTON, D. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**. New York: Alfred A. Knopf, 1953.

FERNANDES, V. R. V. **Limites e possibilidades das políticas territoriais rurais no Rio Grande do Norte: uma análise à luz das experiências dos territórios Açú-Mossoró e Alto Oeste**. Orientador: Antônio César Ortega e Coorientador: Clesio Marcelino de Jesus. 2018. 221 f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/21488/5/LimitesPossibilidadesPol%C3%ADticas.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.
<http://dx.doi.org/10.14393/ufu.te.2018.307>

FERNANDES, G. W. *et al.* Dismantling Brazil's science threatens global biodiversity heritage. **Perspectives In Ecology And Conservation**, [S.L.], v. 15, n. 3, p. 239-243, jul. 2017. Elsevier BV. Disponível em: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2530064417300809?token=D20C872A47CAF28B6EEA47488CFDE37A1489FAF2727B0AEBCDFDB5F5580649F068CAA2B1F47F8A1FC971ABBB6226693F>. Acesso em: 01 jun. 2020.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.pecon.2017.07.004>

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília - IPEA, n.21, p.211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 17 set. 2019.

FRIEDMANN, H. World Market, State, and Family Farm: social bases of household production in the era of wage labor. **Comparative Studies In Society And History**, [S.l.], v. 20, n. 4, p. 545-586, out. 1978. Cambridge University Press (CUP). Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/comparative-studies-in-society-and-history/article/world-market-state-and-family-farm-social-bases-of-household-production-in-the-era-of-wage-labor/2EF7464995312A4F8C4550BAD4EEE346>. Acesso em: 14 fev. 2020. <https://doi.org/10.1017/S001041750001255X>

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento**. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. **Introdução ao Desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. São Paulo: Paz e Terra, 1976.

FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GERALDI, Juliano. Análise Conceitual da Política de Territórios Rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil. **Ipea: planejamento e políticas públicas**, Brasil, v. 39, p. 155-185, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/33/showToc>. Acesso em: 3 jul. 2020.

GODOY, A. S. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 81-89, mai./ago. 2005. ISSN: 1679-1827. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/download/21573/18267>. Acesso em: 22 set. 2019.

GOMES DA SILVA, A.. Gestão Participativa: uma forma alternativa de governança das políticas públicas? Reflexões em tomo dos territórios da cidadania na região semiárida do nordeste. In: 35º **Encontro Anual da ANPOCS**, 2011, Caxambu - MG. Encontro Anual da ANPOCS. São Paulo: ANPOCS, 2011. v. 1. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt20-25/1051-gestao-participativa-uma-forma-alternativa-de-governanca-das-politicas-publicas-reflexoes-em-torno-dos-territorios-da-cidadania-na-regiao-semiarida-do-nordeste/file>. Acesso em 13 ago. 2020.

GOMES DA SILVA, A.; BASTOS, F. Os estabelecimentos rurais de menor porte econômico do Semiárido nordestino frente às novas tendências da agropecuária brasileira. In: BUAINAN, A. M. *et al.* (org). **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. 01ed.Brasília: Embrapa, 2014, v. 01, p. 945-978

GRAZIANO DA SILVA, José. **Progresso Técnico e Relações de Trabalho na Agricultura**. Col. Teses e Pesquisas. São Paulo: HUCITEC, 1981.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1982.

GRAZIANO DA SILVA, J. O progresso técnico na agricultura. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 7, n 1/3, p. 13-46, jan./dez. 1990. ISSN: 0104-1096. DOI: <http://dx.doi.org/10.35977/0104-1096.cct1990.v7.9119>. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/download/9119/5161>. Acesso em: 09 jul. 2019.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O Novo Rural Brasileiro**. Campinas-SP: Instituto de Economia, 1999.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Orientador: Nelson Giordano Salgado. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/2012%20Tese-Catia-Grisa.pdf>. Acesso em: 06 set. 2019.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba - SP, v. 52, supl. 1, p. S125-146, 2014. ISSN [versão impressa] 0103-2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a07v52s1.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>

GRISA, C; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. (Série Estudos Rurais). Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/livros/outras-publicacoes/politicas-publicas-de-desenvolvimento-rural-no-brasil>. Acesso em: 10 jul. 2019.

GUI, R. T. Grupo focal em pesquisa qualitativa aplicada: intersubjetividade e construção de sentido. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 135-159, jan. 2003. ISSN 1984-6657. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/rpot/article/view/7071>. Acesso em: 11 fev. 2020.

HARROD, R. F. An Essay in Dynamic Theory. **The Economic Journal**, [S.l.], v. 49, n. 193, p. 14-33, mar. 1939. Oxford University Press (OUP). Disponível em: <http://piketty.pse.ens.fr/files/Harrod1939.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020. <https://doi.org/10.2307/2225181>

HESPANHOL, R. A. de M. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Soc. nat.**, Uberlândia, v. 25, n. 3, p. 469-483, Dezembro, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132013000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 jul. 2020

<https://doi.org/10.1590/S1982-45132013000300003>

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, Nov. 2001. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 11 ago. 2020.

<https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>

HUNTINGTON, S. P. Conservatism as an Ideology. **American Political Science Review**, Whashington-DC, v. 51, n. 2, p. 454-473, jun. 1957. Cambridge University Press (CUP).

Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/conservatism-as-an-ideology/DFA31652E03A832C9E038D41F758600D>.

Acesso em: 10 maio. 2020.

<https://doi.org/10.2307/1952202>

IBASE. **Avaliação dos programas de geração de emprego e renda**. Democracia Viva. São Paulo: Editora Segmento, nov. 1999. (Edição Especial).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2017**. Rio de Janeiro, IBGE, 2020. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 03 abr. 2020.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2001.

JESUS, P. TIRIBA, L. Cooperação. In: A. CATTANI (org). **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Coimbra: Almedina. p. 80-85, 2009.

JEZIORNY, D. L. **Territorialidade e indicação geográfica**: estudo dos territórios do Vale dos Vinhedos (BRA) e Montilla-Moriles (ESP). Orientador: Antonio Cesar Ortega e Coorientador: Eduardo Moyano Estrada. 2015. 206 f. Tese (Doutorado em Economia), Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13466/1/TerritorialidadeIndicacaoGeografica.pdf>. Acesso em: 22. abr. 2020.

JOHNSTON, B.F.; MELLOR, J.W. The role of agriculture in economic development. **American Economic Review**, [S.l.], v. 51, n. 4, p. 566-93, 1961.

JORDAN, A; BAUER, M. W; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, [S.l.], v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013. Disponível em: <http://mwbauer.eu/wp-content/uploads/2019/03/Policy-Dismantling.pdf>. Acesso: 15 set. 2019. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.771092>

JUNQUEIRA, C. P.; LIMA, J. F.; Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Seminário: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez. 2008. Disponível em:

<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/viewFile/5469/4991>. Acesso em: 10. jun. 2019.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 279-408, set./dez. 2004. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/download/8702/4887>. Acesso em: 26 jun, 2019.

KAGEYAMA, A. A., BERGAMASCO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. A. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do censo de 2006. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, v. 51, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2013. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/resr/v51n1/06.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2019.
<https://doi.org/10.1590/S0103-20032013000100006>

KAUFMAN, H. Are government organizations immortal? Washington: Brookings Institution, 1976.

KHAN, A. S., PASSOS, A. T. B. Reforma agrária solidária, assistência técnica e desenvolvimento rural no estado do Ceará. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 33, n. 3, p. 593-614, jul./set. 2002. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/5004/1/2002_art_askhan.pdf. Acesso em: 24 jun. 2019.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2nd. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KORTE, S.; JÖRGENS, H. Active dismantling under high institutional constraints? *In*: BAUER, M.W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A. (ed.). **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford : Oxford University Press, 2010.

LAMARCHE, H. (org.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Vol. II: do mito à realidade. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

LASSWELL, H. D. **The decision process: seven categories of functional analysis**. College Park, Maryland: University of Maryland Press, 1956.

LEÃO, M. M.; MALUF, R. S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: ABRANDH, 2012. Disponível em: <https://raisco.files.wordpress.com/2015/02/a-construc3a7c3a3o-social-de-um-sistema-adrandh.pdf>. Acesso em: 18 maio 2020.

LEWIS, W.A. Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *In*: RAJANI, K. (1994) **Paradigms in Economic Development**. London, M.E. Sharpe, p. 59-98, 1954.

LIBANIO, C. L. S. **Avaliação de impacto do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Ponte Nova, MG**. Dissertação (Mestrado em Economia). Departamento de Economia, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2018.

LINDBLOM, C. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Tradução: Eduardo Zapico Goñi. Madrid: MAP, 1991. (Colección Estudios). Disponível em: https://www.academia.edu/8916277/EL_PROCESO_DE_ELABORACION_DE_POLITICAS_PUBLICAS_Charles_E_Lindblom_1991. Acesso em: 18 jul. 2019.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACIEL, L. R. **Mercado institucional de alimentos: potencialidade e limites para a agricultura familiar**. Orientador: Flávio Borges Botelho Filho. 2008. 115 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1460/1/2008_Dissertacao_LucasMaciel.pdf. Acesso em: 16 set. 2019.

MACIEL, H. M.; KHAN, A. S. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA-Leite) e seus beneficiários: uma análise multivariada**. Percurso Acadêmico, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, Jan/jun, 2016.
<https://doi.org/10.5752/10.5752/P.2236-0603.2016v6n11p22>

MATTEI, L. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. (Nead Estudos; 11). Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/md000007.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019.

MEADE, J. E. A simplified model of Mr. Keynes' system. **Review of Economic Studies**, v. 4, p. 98-107, feb. 1937.
<https://doi.org/10.2307/2967607>

MEDEIROS, C. D. **Programa de Aquisição de Alimentos com doação simultânea: um estudo de caso no município de Mossoró-RN**. 2017. Monografia (graduação) – Universidade Federal Rural do Semiárido, Mossoró, 2017.

MEIER, G. M. The formative period. In: MEIER, G. M., SEERS, D. (org.). **Pioneers in Development**. Oxford: Oxford University Press, 1984. p. 3-22.

MELO, L. A. de. **Relações de gênero na agricultura familiar: o caso do PRONAF em Afogados da Ingazeira – PE**. Orientador: Russel Parry Scott. 2002. 215 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/9144/1/arquivo1405_1.pdf. Acesso em: 20 abr. 2020.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study: applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 7-20, ago. 2003. ISSN: 0103-4014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 abr. 2020.
<https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200002>

MORAES, M. D.; RAMBO, J. R.; SABBAG, O. J. Análise da Eficiência da Utilização dos Recursos do Programa de Aquisição de Alimentos Modalidade Compra com Doação

Simultânea. **Extensão Rural**, DEAER – CCR – UFSM, Santa Maria, v. 23, n. 4, p. 95-113. out./dez. 2016. ISSN: 1415-7802. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/21360/pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019. <https://doi.org/10.5902/2318179621360>

MULLER, A. L. **A construção de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. Orientador: Sergio Schneider e Co-orientador: Marcelo Kunrath Silva. 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/11006/000602049.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 out. 2019.

NASCIMENTO, D. T. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Proposta de Modelo de Avaliação de Satisfação (MAS) dos Agricultores Familiares sobre os aspectos operacionais e socioeconômicos**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, PR, 2015

NIEDERLE, P. A.; GRISA, C.; PICOLOTTO, E.; SOLDRA, D. 2017. « Narrative Disputes on Family Farming Public Policies in Brazil: Conservative Attacks and Civic Countermovements. » In coloquio New Extractivism Peasantries and Social Dynamics: Critical Perspectives and Debates 1 : 1-23. Moscovo: BRICS Initiative in Critical Agrarian Studies. Disponível em: <https://www.iss.nl/en/media/2017-11-bicas-cp-5-12-niederle-et-al>. Acesso em: 05 mar. 2020.

NURKSE, Ragnar (1952). “Some international aspects of the problem of economic development”. **American Economic Review**, Vol. 42 (2), pp. 571-583.

OLIVEIRA, L. de M. **Avaliação do Processo de Implantação do Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade compra institucional na Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Natal, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/25195/1/LucianaDeMedeirosOliveira_DISSERT.pdf. Acesso em 17 abril 2020.

ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (ONU). **The State of Food Insecurity in the World**. Rome, 2014. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/a-i4030e.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

ORTEGA, A. C. CORPORATISMO E NOVAS FORMAS DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA AGRICULTURA: uma abordagem teórica. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 36, n. 4, p. 9-38, 1998. Disponível em: <https://revistasober.org/article/5da3d0670e8825dc59ba68e1/pdf/resr-36-4-9.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

ORTEGA, A. C. Caso Brasil. In: FAIGUENBAUM, S.; ORTEGA, A. C.; BAQUERO, F. S. **Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe**. Santiago: FAO, 2013. p. 101-141.

ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M.; SÓ, L. L. S. O PAA-leite na Bahia e em Minas Gerais: Uma avaliação preliminar de seus modelos de implementação. *In*: BOTELHO FILHO, F. B. **Avaliação de políticas públicas rurais**. Brasília: Unb, CEAM, Núcleos de Estudos Agrários, v. 6, n. 24, p. 11 - 40, 2006.

ORTEGA, A. C.; JEZIORNY, D. Agricultura Familiar en Brasil. **Agricultura Familiar en España**, v. XXI, p. 25-36, 2014.

ORTEGA, A. C.; SILVA, F. P. M. As ferramentas da pesquisa qualitativa aplicadas aos estudos territoriais. *In*: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. (Org.). **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**. 1ed. Brasília/DF: Ipea, 2017, v. 1, p. 113-121.

PELIANO, A. M. M. A assistência alimentar nas políticas governamentais. **Revista de Política Agrícola**, [S.l.], v. 10, n. 10, p. 20-26, jan./mar. 2001. ISSN: 2317-224X. Disponível em: <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/647/599>. Acesso em: 14 jul. 2020.

PERACI, A. S.; BITTENCOURT, G. A. Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *In*: SILVA, J. G. da; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. de. (org.). **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1994. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=0eoHZjR7Sw8C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbg_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 14 abr. 2020.

PIERSON, P. Introduction: investigating the welfare state at century's end. *In*: PIERSON, P. (ed.). **The New Politics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-16.
<https://doi.org/10.1093/0198297564.003.0001>

RATTI, R. “L’espace actif: une réponse paradigmatique desrégionalistes au débat local-global”, Colloque International de l’Association de Science Régionale de Langue Française – “Dynamiques Industrielles, Dynamiques Territoriales”, Toulouse, France, 1995.

ROCHA, J. H.; ANJOS, F. S. dos. Agricultura familiar e os mercados institucionais: análise do programa de aquisição de alimentos (CPR-Doação) em Boa vista – Roraima. **Revista NERA**, Presidente Prudente-SP, ano 19, n. 31, p. 111-142, maio/ago. 2016. ISSN: 1806-6755. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3553/3417>. Acesso em: 10 mar. 2020.

RODRIGUES, M. P. A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil e no Maranhão. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: 1917-2017 Um século de reforma e revolução, 8., 2017, São Luís. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2017. <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo10/atrajetoriarecentedoprogramadeaquisicaodealimentosnobrasilenomaranhao.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2020.

ROZENDO, C. Limites e possibilidades dos circuitos curtos enquanto estratégia de desenvolvimento: o caso do programa de aquisição de alimentos em Apodi - RN. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41, 2017, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: Anpocs, 2017. p. 1-26. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt19-26/11079-limites-e-possibilidades-dos-circuitos-curtos-enquanto-estrategia-de-desenvolvimento-o-caso-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos-em-apodi-rn/file>. Acesso em: 14 maio 2020.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não comunista. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

SABOURIN, E. Que pública política para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Soc. e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, pág. 715-751, set./dez. 2007. ISSN 1980-5462. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922007000300009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 ago. 2020.
<https://doi.org/10.1590/S0102-69922007000300009>

SABOURIN, E. Erosão, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar e agroecologia na América Latina. In: SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MEIO RURAL BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE: MUDANÇAS, CONTINUIDADES E RUPTURAS, 1, 2018. Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA)/UFRRJ/CPDA, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/332849776_Erosao_crise_e_desmonte_de_politicas_para_a_agricultura_familiar_e_agroecologia_na_America_Latina. Acesso em: 5 jan. 2020.

SACHS, I. **Rumo à ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Editora Cortez, 2007.

SALGADO, R. J. dos S. F. *et al.* Focalização e Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): avaliação de sua eficácia nas regiões brasileiras. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 55, n. 4, p. 661-678, out./dez. 2017. Disponível em: <https://www.revistasober.org/article/10.1590/1234-56781806-94790550403/pdf/resr-55-4-661.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.
<https://doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550403>

SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança alimentar**: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar. Brasília, DF: IPEA, 2019. (Textos para Discussão, n. 2482). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2482.pdf. Acesso em: 14 fev. 2020.

SANDIM, T. Da vulnerabilidade institucional à institucionalização das vulnerabilidades. In: **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília, Associação dos Funcionários do IPEA, p. 265 – 272, 2019.

SANT'ANA, A. L. **Raízes na terra**: as estratégias dos produtores familiares de três municípios da mesorregião de São José do Rio Preto (SP). 2003. 246 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Sociologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2003.

SANTARELLI, M.; VIEIRA, L. M.; CONSTANTINE, J. Learning from Brazil's Food and Nutrition Security Policies. **Institute of Development Studies**, [Brighton], fev., 2018. Disponível em: https://foodfoundation.org.uk/wp-content/uploads/2018/02/Learning-from-Brazilian-Food-and-Nutrition-Security-Policies_final_clean_rev_FF.pdf. Acesso em: 27 maio 2020.

SARAIVA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-935, abr. 2013. ISSN: 1413-8123. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 fev. 2020. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400004>

SARAVIA, E. Introdução a Teoria da Política Pública. *In*: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. (org.) Políticas Públicas. Coletânea, ENAP, Brasília, 2006.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010. ISSN: 0101-3157. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000300009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 nov. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000300009>

SCHNEIDER, S. Mercados e Agricultura Familiar. *In*: Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural. MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. (org). Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2016.

SEBRAE. Orgânicos. **Boletim Inteligência e Tendências de mercado**. RN, jul. 2019. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RN/Anexos/Versa%CC%83o%20Final%20-%20Boletim%20-%20Organicos.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.

SERVO, F. Nota Técnica - Evolução do crédito rural nos últimos anos-safra. **Carta de Conjuntura**, Brasília, n. 43, abr./jun. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190528_cc_43_nota_tecnica_agricola.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, S. P. **A Agricultura Familiar e suas Múltiplas Interações com o Território**: uma Análise de suas Características Multifuncionais e Pluriativas. Brasília: Rio de Janeiro, IPEA, 2015. (Texto para Discussão, n. 2076). ISSN 1415-4765. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2076.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

SILVA, A. G.; COSTA, F. B. Os estabelecimentos rurais de menor porte econômico do Semiárido nordestino frente às novas tendências da agropecuária brasileira. *In*: BUAINAIN, A. M.; *et al.* **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília: Embrapa, 2014. p. 945-978. Disponível em:

https://www3.eco.unicamp.br/nea/images/arquivos/O_MUNDO_RURAL_2014.pdf. Acesso em: 23 maio 2020.

SOARES, W. L.; CUNHA, L. N. da.; PORTO, M. F. de S. Uma política de incentivo fiscal a agrotóxicos no Brasil é injustificável e insustentável. ABRASCO, 2020. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2020/02/Relatorio-Abrasco-Desoneracao-Fiscal-Agrotoxicos-17.02.2020.pdf>. Acesso em 5 maio 2020.

SOBREIRA, D. B. **Avaliação dos impactos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Estado do Ceará**: O caso do mel. Orientador: Ahmand Saeed Khan. 2014. 160 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Programa de Pós-graduação em Economia Rural, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/10108/1/2014_dis_dbsobreira.PDF. Acesso em: 12 set. 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, pág. 20-45, jul./dez 2006. ISSN on line: 1807-0337. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jun. 2019.
<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

SOUZA-ESQUERDO, V. F. de; BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 205-222, 2014. ISSN on line 0103-2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 mar. 2020.
<https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600011>

SOUZA, Y. H. de; SECCHI, L. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, jan./jun. 2015. ISSN 2236-5710. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/39619>. Acesso em: 10 jan. 2020.
<https://doi.org/10.12660/cgpc.v20n66.39619>

SOLOW, R. “A Contribution to the Theory of Economic Growth”. **Quarterly Journal of Economics**, n. 70, 1956, 65-94.
<https://doi.org/10.2307/1884513>

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. (ed.) **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford *et al.*: Univ. Press, 2005. p. 1-39. Disponível em: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssolar-194981>. Acesso em: 08 jan. 2020.

TEDESCO, J. C. **Terra, trabalho e família**: racionalidade produtiva e ethos camponês. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. 325p.

TRAD, L. A. B. Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3,

p. 777-796, 2009. ISSN: 1809-4481. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312009000300013&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 17 set. 2019.
<https://doi.org/10.1590/S0103-73312009000300013>

TOMAZINI, C. G.; LEITE, Cristiane K. S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 13-30, junho, 2016. Disponível em
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em 11 jul. 2020.
<https://doi.org/10.1590/1678-987316245801>

VALADARES; A. A.; SOUZA; M. G. P. **A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa**. Brasília: IPEA, 2015. (Nota técnica, n. 21). Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5990/1/Nota_n21_Trajectoria_recente.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

VEIGA, J. E. **A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000. 197 p.

WANDERLEY, M. N. B. A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. **Reforma Agrária**, Campinas, v. 25, n. 2/3, p. 37-57, 1995.

XAVIER, M. L. B. **Avaliação do resultado do Programa de Aquisição de alimentos junto às cooperativas de agricultores familiares de Santa Catarina**. Orientadora: Maria Carolina Martinez Andion. 2013. 172 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. <http://www.tede.udesc.br/bitstream/tede/341/1/114445.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

ZIMMERMANN, S. A. **A pauta do povo e o povo em pauta: As conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional, Brasil – Democracia, participação e decisão política**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, agricultura e sociedade (CPDA), Rio de Janeiro, 2011.

Apêndice A – Representações institucionais entrevistadas

Associação dos Produtores Orgânicos Familiares de Mossoró (APROFAM)

Cooperativa de Agricultores e Agricultora familiares de Mossoró (COOAFAM)

Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER-RN)

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)

Apêndice B – Roteiro da entrevista com os gestores do EMATER

PAPEL DA INSTITUIÇÃO EXECUTORA
1) Qual o papel desempenhado pelo Emater no Programa de Aquisição de alimentos? 2) Qual sua atribuição no Emater? 3) Como é feita a divulgação do programa?
PERCEPÇÃO ACERCA DO PAA
4) Qual é a sua opinião sobre o PAA? 5) Quais são os principais avanços alcançados pelo programa no RN? E os entraves? 6) Como funciona o PAA no RN?
ORIENTAÇÃO ATUAL À EXECUÇÃO DO PAA
7) Qual é orientação para a execução do PAA recentemente? 8) E os recursos destinados ao programa? 9) Podemos falar de “interrupção” do PAA?

ANEXOS

ANEXO A – MODELO DE TERMO DE ADESÃO AO PAA



MODELO DE TERMO DE ADESÃO MUNICIPAL MISTA

**TERMO DE ADESÃO AO PROGRAMA DE
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS, REQUERIDO
PELO MUNICÍPIO DE NOME DO MUNICÍPIO,
COM PARTICIPAÇÃO DO ESTADO, PARA O
FIM QUE ESPECIFICA.**

TERMO DE ADESÃO Nº ____/2020

PROCESSO Nº _____

A UNIÃO, por intermédio do MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 05.526.783/0001-65, situado na Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 5º andar, em Brasília, DF, doravante denominado MINISTÉRIO, representado neste ato pelo(a) Cargo MDS, Sr(a). Nome da autoridade MDS, brasileiro(a), RG nº RG autoridade MDS e CPF nº CPF autoridade MDS, e o MUNICÍPIO, Estado de nome do estado, inscrito no CNPJ/MF sob o nº CNPJ município, doravante denominado MUNICÍPIO, neste ato representado pelo(a) Prefeito (a), Sr(a) nome do(a) prefeito(a), brasileiro(a), RG nº RG prefeito, e CPF nº CPF prefeito e o ESTADO, inscrito no CNPJ/MF sob o nº CNPJ Estado, doravante denominado ESTADO, neste ato representado pelo(a) Cargo Estado, Sr(a) Autoridade Estado brasileiro(a), RG nº RG Estado, e CPF nº CPF Estado, RESOLVEM firmar o presente TERMO DE ADESÃO, na conformidade da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, Resolução nº 45, de 13 de abril de 2012, Lei nº 8.666/93 e das cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA DO OBJETO

O objeto do presente termo é a adesão do MUNICÍPIO ao Programa de Aquisição de Alimentos, com participação do ESTADO, conforme previsto no artigo 20 da Lei 12.512 de 14 de outubro de 2011, a fim de cooperarem, no âmbito de seu território, para a execução do Programa.

CLÁUSULA SEGUNDA DOS REQUISITOS PARA PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA:

O MUNICÍPIO, ao firmar o presente Termo, atesta o cumprimento das seguintes ações ou condições:

- III. Definição da instância de Controle Social local do Programa com a anuência de seu representante;
- IV. Definição do órgão responsável pela gestão local do Programa, cujo titular será responsável pela pactuação pelos Planos Operacionais Anuais;
- V. Designação do gestor local do Programa, o qual deverá responder pela(o):
 - a. Gestão e coordenação municipal do programa, incluindo o processo de aquisição de alimentos e sua destinação;
 - b. Controle e ateste dos alimentos recebidos nas operações realizadas pelo MU-NICÍPIO e pela fidedignidade das informações encaminhadas ao MINIS-TÉRIO para fins de pagamento aos fornecedores;
 - c. Articulação com os governos federal e estadual;
 - d. Interlocução com a instância de controle social;
 - e. Integração do Programa com as áreas de segurança alimentar, assistência social, agricultura e desenvolvimento rural sustentável, dentre outras, quando existentes, visando ao desenvolvimento das ações do Programa no âmbito local;
- VI. Encaminhamento de informação ao MINISTÉRIO a respeito do órgão e gestor local do Programa e da instância de controle social mencionados nos incisos I, II e III e da declaração do representante da instância de Controle Social de com-promisso e concordância com o Programa.
- VII. Disponibilização de estrutura física e de recursos humanos para implementação do Programa.

CLÁUSULA TERCEIRA

DOS COMPROMISSOS DO MUNICÍPIO

O MUNICÍPIO, ao firmar o presente Termo, compromete-se a:

- I. Executar o Programa de acordo com as modalidades e metas pactuadas por meio de Planos Operacionais, promovendo o(a):
 - a. Identificação de potenciais beneficiários fornecedores, especialmente em situação de extrema pobreza, com prioridade a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, agricultores familiares e assentados da reforma agrária;
 - b. Cadastramento de fornecedores (pessoa física e jurídica) e obtenção do Termo de Compromisso do fornecedor;
 - c. Cadastramento de entidades aptas a receber alimentos do Programa e obtenção do Termo de Compromisso da entidade;
 - d. Acompanhamento das ações de fornecimento dos alimentos realizadas pelas entidades atendidas;
 - e. Adequado funcionamento da logística de recebimento, armazenamento e distribuição dos alimentos;

- f.** Registro correto e tempestivo das operações de aquisição e distribuição no sistema de gestão disponibilizada pelo Programa;
 - g.** Identificação dos públicos específicos em situação de insegurança alimentar, especialmente os que não são atendidos pelas redes socioassistencial e de equipamentos de alimentação e nutrição, incluindo populações indígenas, quilombolas, acampadas, em situação de rua e famílias com crianças abaixo de seis anos de idade;
 - h.** Controle da qualidade dos produtos adquiridos e distribuídos;
 - i.** Adequada guarda e armazenamento dos alimentos adquiridos até o momento de sua destinação ao beneficiário;
 - j.** Adequada emissão e guarda de documentação fiscal referente às operações de compra;
 - k.** Acompanhamento do limite de participação anual individual do fornecedor nas operações sob sua supervisão;
 - l.** Respeito aos limites de recursos financeiros pactuados no Plano Operacional;
 - m.** Ateste da documentação fiscal e a emissão do Termo de Recebimento e Aceitação dos produtos entregues pelos beneficiários fornecedores;
 - n.** Utilização dos recursos do apoio financeiro exclusivamente na operacionalização do Programa e na consecução das metas acordadas, bem como a tempestiva prestação de contas, conforme procedimento definido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS;
- II.** Fomentar a atuação das instâncias de controle social, inclusive com apoio ao seu funcionamento e preparação de relatórios de informações do programa para essas instâncias;
- III.** Promover a apuração e/ou o encaminhamento, às instâncias cabíveis, de denúncias sobre irregularidades na execução do Programa;
- IV.** Articular a execução do programa às estratégias de implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

CLÁUSULA QUARTA DOS COMPROMISSOS DO ESTADO

O ESTADO compromete-se perante o MUNICÍPIO a:

- I.** Apoiar a execução do Programa no município, especialmente quanto à (ao):
 - a.** Fortalecimento e à capacitação de organizações de agricultores familiares e de demais beneficiários fornecedores;
 - b.** Promoção de ações de assistência técnica e extensão rural;
 - c.** Aplicação da metodologia de definição de preços adotados pelo Programa; e
 - d.** Emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP a potenciais beneficiários fornecedores do Programa;

- II.** Envidar esforços para a isenção do(a):
 - a.** Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, no âmbito do Programa;
 - b.** Taxa de emissão da nota fiscal nas operações do PAA;
- III.** Promover a apuração e/ou o encaminhamento, às instâncias cabíveis, de denúncias sobre irregularidades na execução do Programa;

CLÁUSULA QUINTA

DOS COMPROMISSOS DO MINISTÉRIO

O MINISTÉRIO assume os seguintes compromissos em relação ao MUNICÍPIO aderente, no âmbito do Programa:

- I.** Realizar o pagamento aos fornecedores do Programa, por meio de instituição financeira oficial, em conformidade com os Planos Operacionais acordados entre as partes e com as informações prestadas pelo Município;
- II.** Prestar apoio financeiro ao Município para contribuir para a operacionalização das metas acordadas no Plano Operacional;
- III.** Disciplinar e normatizar os procedimentos de gestão e de execução do Programa coordenando e gerenciando a sua implementação, no âmbito federal, e promovendo a integração de ações entre a União e demais Entes Federados e Consórcios Públicos;
- IV.** Elaborar e tornar disponível ao município a Programação Financeira relativa ao Programa;
- V.** Desenvolver e disponibilizar ao município, instrumentos e sistemas de gestão do Programa;
- VI.** Tornar disponíveis ao município informações e eventuais bases de dados a respeito de:
 - a.** Beneficiários fornecedores prioritários para participar do programa; e
 - b.** Outros beneficiários fornecedores aptos a participar do programa;

- IX.** Tornar disponíveis à população residente no município e aos demais interessa-dos, canais de comunicação, para o recebimento de sugestões e de denúncias sobre eventuais irregularidades na sua implementação.

CLÁUSULA SEXTA DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

O presente termo de Adesão não envolve a transferência de recursos orçamentários e financeiros entre os partícipes.

A pactuação dos compromissos financeiros de pagamento aos fornecedores do programa, e de assistência financeira ao MUNICÍPIO por parte da União serão ajustados periodicamente, mediante celebração de Planos Operacionais acordados entre as partes.

CLÁUSULA SÉTIMA DA VIGÊNCIA

O presente termo de adesão terá vigência de 60 (sessenta) meses da data de sua publicação, sendo automaticamente prorrogado por igual período desde que não haja manifestação contrária das partes, comunicada com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias.

CLÁUSULA OITAVA DA DENÚNCIA OU RESCISÃO

Este Termo poderá ser denunciado pelos partícipes a qualquer tempo, ou rescindido em caso de descumprimento injustificado de quaisquer de suas cláusulas, mediante notificação por escrito, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, ficando as partes responsáveis pelas obrigações assumidas durante o período de vigência.

CLÁUSULA NONA DAS ALTERAÇÕES

O presente Termo poderá ser alterado durante a sua vigência, de comum acordo entre os partícipes, mediante Termo Aditivo devidamente justificado, sendo vedada a modificação do objeto.

CLÁUSULA DÉCIMA DO PESSOAL

Em qualquer situação, os profissionais envolvidos na execução dos trabalhos decorrentes da vigência deste Termo permanecerão subordinados às entidades às quais estejam vinculados, não se estabelecendo qualquer tipo de relação empregatícia com o Partícipe a que estiverem prestando serviços.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA
DA PUBLICIDADE**

O extrato do presente termo será publicado pelo MINISTÉRIO no Diário Oficial da União.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA
DO FORO**

As partes elegem o Foro da Justiça Federal do Distrito Federal como o competente para dirimir quaisquer dúvidas ou questões fundadas neste Termo, com a exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

Brasília, ____ de _____ de 2020.

Nome da Autoridade MDS
Cargo MDS

Nome Prefeito
Prefeito Municipal de

Nome autoridade Estadual
Cargo autoridade Estadual

Testemunhas:

Nome:
CPF:

Nome:
CPF:

**ANEXO B – MODELO DE FICHA DE LEVANTAMENTO PRELIMINAR DE
DEMANDA PARA PARTICIPAÇÃO ESTADUAL NO PAA**

**FICHA DE LEVANTAMENTO PRELIMINAR DE DEMANDA PARA PARTICIPAÇÃO DO
ESTADO XXX NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS 201X**

(Deve-se utilizar a ficha no formato de planilha eletrônica).

Informações sobre o Estado

Nome	Número de municípios atendidos:
Código IBGE	
População	

Responsável pela Unidade Executora

Órgão Responsável	
Nome do titular do órgão	
CPF	
Cargo	
Telefone	
e-mail	

Coordenador do PAA

Nome	
CPF	
Cargo	
Telefone	
E-mail	

Informações sobre os potenciais fornecedores participantes

Grupos	Número	%
Agricultores Familiares		
Agricultores Assentados		
Pescadores Artesanais		
Indígenas		

Quilombolas		
Outros Povos e Comunidade Tradicionais		
Extrativistas		
Silvicultores		
Aquicultores		
Total de potenciais fornecedores participantes:		
Número de potenciais fornecedores participantes com renda per capita mensal de até R\$ 70,00 (público prioritário do Programa Brasil Sem Miséria):		
Número de fornecedores participantes mulheres:		
Número de beneficiários fornecedores de produtos orgânicos ou agroecológicos		

Alimentos produzidos pelo público potencial

Alimentos de origem vegetal in natura		% orgânicos
Frutas		
Folhosas/verduras		
Legumes		
Grãos e cereais		
Raízes e tubérculos		
Castanhas		
Alimentos de origem animal		
Aves		
Carnes		
Pescado		
Derivados de Leite		
Ovos		
Mel		
Outros alimentos processados ou industrializados		
Doces e Compotas		
Massas e panificados		
Açúcar		
Outros (especificar abaixo)		

Informações sobre entidades e público a serem atendidos	Nº de entidades	Nº de pessoas atendidas	Nº de refeições/mês
Abrigo/Albergue/Centro POP			
Amparo à criança e ao adolescente			
Amparo a portador de necessidades especiais			
Amparo ao idoso			
Outras organizações da rede sócio assistencial			
APAES e entidades similares			

Creche			
Pré-Escola			
Escola			
Banco de alimentos			
Cozinha Comunitária			
Restaurante Popular			
Hospital/CAPS/Unidade de Saúde			
Instituição religiosa que realiza ações socioassistenciais			
Associação de catadores/recicladores de materiais recicláveis			
Mesa Brasil SESC			
CRAS/CREAS			
Outras (especificar abaixo)			
Não especificada			
TOTAL			

Demanda anual de recursos financeiros para aquisição de alimentos	(R\$):
--	--------

ANEXO C – TERMO DE COMPROMISSO DO BENEFICIÁRIO FORNECEDOR

TERMO DE COMPROMISSO DO BENEFICIÁRIO FORNECEDOR		
I – IDENTIFICAÇÃO DO DENEFIÁRIO FORNECEDOR		
1. Nome do Agricultor(a)		
2. Nº da DAP	Data de Validade da DAP	3. CPF
4. Endereço		
5. Município/UF	6. CEP	7. DDD/Fone
8. Número da Proposta de Participação		9. Vigência da Proposta de Participação

Eu, _____, declaro,
sob as penas da lei, que:

- conheço o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho 2003, atualizado pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, regulamentado pelo Decreto nº 7.775, de 4 de Julho de 2012, alterado pelo Decreto nº 8.026, de 6 de junho de 2013, as resoluções do Grupo Gestor do PAA e demais regulamentos;
- tenho conhecimento prévio da Proposta de Participação da Unidade Executora nº _____;
- comprometo-me a entregar os produtos acordados para serem adquiridos no âmbito do PAA; e
- comprometo-me a respeitar o valor máximo do limite financeiro disponibilizado, por DAP, por ano civil, conforme estabelece o Decreto nº 7.775/2012, independente da Unidade Executora com a qual estou operando as entregas (Prefeitura, Estado ou Conab).

Dos Produtos e sua origem

Declaro que o(s) produto(s) comercializado(s) é(são) de minha própria produção.

Dos documentos necessários para participação no Programa

Estou ciente da obrigatoriedade de encaminhar anexo a este Termo de Compromisso os documentos abaixo relacionados:

- Cópia de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF); e
- Extrato da DAP - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento

da Agricultura Familiar – PRONAF.

Da exclusão do Programa

Estou ciente que qualquer irregularidade constatada e não denunciada poderá ensejar sanções de natureza civil, penal e administrativa e que ao descumprir as regras do PAA poderei ser excluído automaticamente do Programa, além de estar sujeito a outras penalidades conforme a lei.

Validade do Termo

O presente Termo de Compromisso tem a vigência da Proposta de Participação no PAA nº _____, de ____/____/20____ a ____/____/20____, podendo ser rescindido por qualquer uma das partes mediante comunicação expressa, com antecedência mínima de 30 dias. A Unidade Executora do PAA pode encerrar o presente Termo caso este Beneficiário Fornecedor não cumpra com as diretrizes e obrigações do Programa, sendo permitido seu retorno somente após as adequações necessárias, com a observância da conveniência e oportunidade da administração pública.

E por ter lido e estando de acordo com os termos apresentados, as obrigações assumidas, e as condições estabelecidas, as partes assinam o presente Termo em duas vias de igual teor e para um só efeito.

Local e Data

<p>_____ Beneficiário Fornecedor Nome: CPF: DAP:</p>	<p>_____ Responsável pela Unidade Executora do PAA Nome: CPF: Matrícula:</p>
--	--