

Efeitos do neoliberalismo sobre programas de compras públicas de alimentos: Um caso de desmantelamento¹

Effects of neoliberalism on public food procurement programs: A case of dismantling

Autor(es): Andre de Camargo Macedo (1); Vanilde Ferreira de Souza-Esquerdo (2); Ricardo Serra Borsatto (3).

Filiação: 1 e 2. Universidade de Campinas – Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI), Campinas – SP, Brasil. 3. Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) Lagoa do Sino, Buri – SP, Brasil.

E-mail: a265185@dac.unicamp.br

Grupo de Trabalho (GT): GT05. Agricultura familiar e ruralidades.

Resumo

Programas de compras públicas de alimentos possuem importante relevância no cenário mundial, sobretudo pela capacidade de gerar uma multiplicidade de benefícios, porém, governos orientados pela agenda neoliberal podem ser barreiras para o desenvolvimento destes programas. A defesa da austeridade fiscal e a eficiência do livre mercado fazem com que os governos de perfil neoliberal tenham dificuldades em fomentar mercados institucionais inspirados em compras públicas de alimentos. O Brasil é um caso emblemático sobre o impacto da agenda neoliberal em programas de compras públicas, sobretudo com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Em anos recentes o PAA enfrentou profundas reduções orçamentárias e mudanças institucionais. Nesse artigo detalhamos o processo de desmantelamento do PAA com o objetivo de compreender as estratégias utilizadas por governos de perfil neoliberal para desconstruir programas de compras públicas de alimentos. Para tanto, utilizamos o referencial *policy dismantling* proposto por Bauer et al. (2012) sobre textos oficiais (leis, decretos, normas e etc.); estatísticas orçamentárias oficiais; e relatórios anuais do PAA durante o período dos governos brasileiros de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Elias Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Nossos resultados apontam que o PAA foi alvo de diferentes estratégias de desmonte desde 2012. Com o avanço da agenda neoliberal na política do Brasil, o desmantelamento do PAA se tornou mais profundo e visível. A paulatina transição de governos promotores de uma agenda mais progressista para governos promotores de uma agenda mais neoliberal foi determinante para o desmonte do PAA.

Palavras-chave: Segurança Alimentar, Agricultura Familiar e Políticas Públicas.

Abstract

Public food procurement programs have important protection on the world stage, mainly due to their ability to generate a multitude of benefits, however, guided by the neoliberal agenda, they can be barriers to the development of these programs. The defense of fiscal austerity and the efficiency of the free market make it difficult for governments with a neoliberal profile to foster institutional markets inspired by the Public food procurement programs. Brazil is an emblematic case of the impact of the neoliberal agenda on public procurement programs, especially with the Food Acquisition Program (Programa de Aquisição de Alimentos - PAA). In recent years, the PAA has undergone profound budget cuts and institutional changes. In this article, we detail the process of dismantling the PAA in order to understand the strategies used by the neoliberal government to deconstruct public food purchase programs. To do so, we used the dismantling policy framework proposed by Bauer et al. (2012) on official texts (laws, decrees, norms, etc.); official budget statistics; and annual report of the PAA during the period of the Brazilian governments of Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Elias Temer (2016-2018) and Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Our results indicate that the PAA has been the target of different dismantling strategies since 2012. With the advancement of the neoliberal agenda in Brazilian politics, the dismantling of the PAA has become deeper and more visible. The gradual transition from government promoters of a more progressive agenda to government promoters of a more neoliberal agenda was decisive for the dismantling of the PAA.

Key words: Food Security; Family Farming; Public Policies

¹ Este trabalho foi originalmente publicado na revista Global Food Security sobre o título “Neoliberal Agenda and the Dismantling of socially-efficient Public Food Procurement Programs: An emblematic case”.



1. Introdução

Programas de compras públicas de alimentos têm ganhado impulso no cenário mundial por sua capacidade de gerar múltiplos benefícios simultâneos (p.ex. promover a segurança alimentar de populações vulneráveis; estimular a biodiversidade; revitalizar economias rurais; fomentar sistemas agroalimentares locais; pautar a sustentabilidade na produção de alimentos; e apoiar a produção da agricultura familiar), contribuindo para atingir diversos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela Organizações das Nações Unidas (ONU) (LINDSTRÖM; LUNDBERG; MARKLUND, 2020; MENSAH; KARRIEM, 2021; RESQUE et al., 2019; SWENSSON; TARTANAC, 2020; WITTMAN; BLESCH, 2017).

Por outro lado, governos de agenda neoliberal podem ser uma barreira à disseminação de programas de compras públicas de alimentos. A defesa da austeridade fiscal e da eficiência do livre mercado são o cerne da agenda neoliberal (LIVERMAN; VILAS, 2006), determinando que políticas que fomentem mercados institucionais guiados por interesses socioambientais não sejam compreendidas por governos de perfil neoliberal como um caminho adequado. Como apontam Otero, Pechlaner e Gürçan (2013) os governos de viés neoliberal têm priorizado a promoção de acordos internacionais que favorecem as corporações multinacionais do agronegócio – o chamado “*neoliberal food regime*” – ao invés de promover mercados sustentáveis através de compras públicas.

O Brasil é um caso emblemático sobre o impacto da agenda neoliberal em programas de compras públicas de alimentos. Na primeira década dos anos 2000, programas baseados em compras públicas de alimentos foram implementados em nível federal como parte de uma agenda de erradicação da fome no país. Agências multilaterais e pesquisadores ao redor do mundo passaram a considerar os programas brasileiros de compras públicas de alimentos como exemplos a serem seguidos (FAO et al., 2021; MENSAH; KARRIEM, 2021; SWENSSON; TARTANAC, 2020; WITTMAN; BLESCH, 2017). Porém, o recente avanço da agenda neoliberal no país tem promovido o desmantelamento destes programas

Lançado no primeiro ano do governo de centro-esquerda do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi a primeira experiência brasileira de emprego de compras públicas para fomentar mercados socialmente eficientes. Através do PAA o governo brasileiro adquire alimentos da agricultura familiar e os distribuiu através de agências sociais (p.ex. asilos, albergues, hospitais) as pessoas em insegurança alimentar; ou é direcionado para reabastecer estoques públicos estratégicos.



Em 2016, com o fim abrupto do governo de centro-esquerda, abriu-se um novo momento para o avanço das pautas neoliberais no Brasil a partir da liberalização econômica e da erosão do regime democrático (SILVA; BANDEIRA, 2021). Com o retorno das estratégias neoliberais, de caráter cada vez mais autoritárias (SAAD-FILHO, 2020), vimos nos últimos anos que o PAA enfrentou marcantes reduções orçamentárias e mudanças institucionais que afetaram profundamente sua execução, culminando com sua extinção em 2021.

Nesse artigo detalhamos o processo de desmantelamento do PAA com o objetivo de compreender as estratégias utilizadas por governos de perfil neoliberal para desconstruir programas de compras públicas de alimentos. Nossa análise utiliza o referencial teórico do *policy dismantling* proposto por Bauer et al. (2012) para analisar as estratégias e os atores-políticos que mobilizaram o desmantelamento do PAA e discutir como os fatores político-ideológicos influenciam a descontinuidade do programa.

Os dados apresentados neste trabalho foram sistematizados baseados em uma extensa análise documental de textos oficiais (leis, decretos, normas e etc.); estatísticas sobre os orçamentos do programa, e relatórios anuais sobre a operação do PAA. Adicionalmente, estudos acadêmicos sobre o programa foram consultados. O período de estudo corresponde os governos brasileiros de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Elias Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), durante os quais houve progressivo avanço da agenda neoliberal sobre as políticas públicas no Brasil (ORTEGA; ORSINI, 2020; SABOURIN et al., 2020).

Este artigo está dividido em cinco seções. Na sequência desta introdução, discorremos sobre a abordagem analítica do *policy dismantling*. Em seguida, apresentamos informações relacionadas com a estrutura e implementação do PAA. Na quarta seção, analisamos o desmantelamento deste programa por meio do referencial do *policy dismantling*. Por fim, na quinta seção, apresentamos as conclusões deste artigo, apontando para os impactos negativos da implementação de uma agenda neoliberal sobre programas de compras públicas de alimentos.

2. Policy Dismantling

Policy dismantling refere-se ao referencial teórico elaborado nos estudos de Bauer et al. (2012), Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013) e Jordana (2014) sobre o entendimento de um tipo específico de mudança institucional das políticas públicas. Bauer e Knill (2012, p. 35)



definem *policy dismantling* como: “A *change of a direct, indirect, hidden or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the number of policy instruments used and/or lowers their intensity*”.

O referencial *policy dismantling* visa compreender a tomada de decisão de desmontar (ou não) uma política pública, focando na identificação dos atores políticos, fatores externos, oportunidades e restrições institucionais que definem a estratégia do processo de desmonte (BAUER et al., 2012; JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013). Na análise do *policy dismantling* duas dimensões são utilizadas: i) intensidade: o rigor e/ou generosidade na ação sobre as políticas públicas; e ii) densidade: alteração no número de programas e instrumentos de uma política pública (BAUER et al., 2012; JORDANA, 2014).

A teoria de *policy dismantling* considera que os atores-políticos analisam racionalmente os custos e os benefícios de desmontar uma política. Essencialmente, autores que apoiam esta abordagem identificam dois cenários principais que suportam tanto a percepção quanto a ação dos atores políticos para o desmantelamento: i) os benefícios políticos do desmantelamento são mais vantajosos para os atores políticos do que os custos do desmantelamento, e ii) os custos de manutenção de uma política são superiores aos custos de desmantelamento (BAUER; KNILL, 2012). Em ambos os cenários, os atores-políticos são influenciados tanto por fatores externos e quanto por oportunidades e restrições institucionais, que podem mudar seus comportamentos (JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013).

Bauer et al. (2012) destacam como principais fatores externos que condicionam a ação dos atores-políticos: pressões supranacionais; mudanças nas doutrinas econômicas; estabilidade (ou não) no sistema financeiro; mudanças político-ideológicas; a integração de novas agendas no cenário político (p.ex. pandemia da COVID-19 e mudanças climáticas). Relativamente às oportunidades e restrições institucionais, os autores indicam o sistema político, o sistema eleitoral, os partidos políticos, o número de *veto players*, a câmara legislativa e ciclo eleitoral. Ambos elementos (fatores externos e oportunidades e restrições institucionais) devem ser considerados na abordagem analítica, pois podem modificar a relação de custos e benefícios do *policy dismantling*. Por exemplo, em uma crise econômica os atores-políticos assumem o discurso da austeridade fiscal para executar o desmonte de políticas que não coadunam com seus interesses (JORDANA, 2014).

O desmantelamento de uma política específica pode ser feito de várias maneiras. Atores-políticos assumem uma estratégia de desmantelamento específica considerando a visibilidade.



Na figura 1 elencamos as estratégias de desmantelamento e as visibilidades respectivas. Por exemplo, os políticos geralmente preferem um desmantelamento altamente visível quando acabam de ser eleitos. Ademais, as diferentes estratégias de desmantelamento podem ser mobilizadas em conjunto ou podem variar ao longo de uma trajetória de desmantelamento da política pública.

Figura 1. As estratégias de desmantelamento e suas características

Estratégia	Característica	Visibilidade
Desmantelamento por <i>default</i>	Ausência de decisão política formal, visando contornar a oposição ao desmantelamento e os altos custos políticos; esse tipo de desmonte promove a ineficácia da política por meio de restrições orçamentárias e/ou reduções de serviços e/ou atividades.	Baixa visibilidade
Desmantelamento por mudança de arena	Transferência deliberada de uma política pública para outra arena política. A mudança de arena pode provocar a desmobilização das bases organizacionais de uma política e, assim, afetar sua intensidade.	Baixa visibilidade
Desmantelamento simbólico	Situações em que atores políticos declaram publicamente sua intenção de desmantelar uma política pública, afetando intensidade e densidade. No entanto, as declarações muitas vezes não levam ao desmonte, possivelmente devido a altas restrições institucionais, mas são simbolicamente importantes.	Alta visibilidade
Desmantelamento ativo	Os atores políticos têm uma ação clara e deliberada para desmantelar uma política e/ou instrumentos políticos. Nessa estratégia, as administrações políticas podem entender o desmonte como recompensador devido a posições ideológicas. Portanto, os atores políticos assumem abertamente os eventuais custos e constrangimentos institucionais. Esse tipo de desmantelamento afeta a intensidade da política pública e consequentemente sua densidade.	Alta visibilidade

Fonte: Baseado em Bauer et al. (2012); Grisa e Niederle (2021); Sabourin, Craviotti, e Milhorange (2020).

Autores do Sul Global também identificaram outras estratégias de desmantelamento. Com destaque para Niederle et al. (2021), que observaram no contexto político Latino Americano a existência do desmantelamento por adensamento institucional – aumento da burocracia de uma política visando gerar a inviabilidade para a sua execução.

3. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)



O PAA foi elaborado no âmbito do Fome Zero, uma das principais e prioritárias estratégias nacionais de erradicação da fome no país. No Fome Zero, foram elaboradas políticas e programas de geração de renda, de acesso à alimentos e de fomento de mercados institucionais mais socialmente eficientes, como o PAA (BORSATTO et al., 2020a; MENDONÇA; ROCHA, 2015; WITTMAN; BLESCH, 2017).

O PAA estabeleceu processos de compras públicas simplificados e ajustados à realidade organizacional da agricultura familiar. O programa definia os preços dos alimentos adquiridos em acordo com as diferenças regionais brasileiras; tanto alimentos in natura quanto processados podiam ser comercializados por meio do programa. Ademais, o PAA estimulava a produção e o consumo de alimentos orgânicos e agroecológicos através do pagamento de sobrepreço de até 30% em comparação aos alimentos produzidos convencionalmente (BORSATTO et al., 2021). Entre 2011 a 2018, o PAA adquiriu mais de 2 milhões de toneladas de alimentos, contando com a participação de mais de 450.000 agricultores familiares e estando presente em cerca de 80% dos municípios brasileiros (SAMBUICHI et al., 2020a).

No quadro 1, estão listados os objetivos do PAA.

Quadro 1. Os objetivos do PAA

- | |
|--|
| <p>I- fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inclusão econômica e social, com a promoção da produção sustentável, processamento de alimentos e industrialização e geração de renda;</p> <p>II - incentivar o consumo e à valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;</p> <p>III - promover o acesso regular a alimentos, em quantidade e qualidade, por populações em situação de insegurança alimentar e nutricional;</p> <p>IV – promover o abastecimento alimentar através de contratos públicos, incluindo a provisão de alimentação escolar e equipamentos públicos de alimentação e nutrição;</p> <p>V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;</p> <p>VI - auxiliar na formação de estoques pelas cooperativas/associações da agricultura familiar;</p> <p>VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;</p> <p>VIII - promover e aumentar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica, e incentivar a alimentação saudável a nível local e regional;</p> <p>IX – estimular o cooperativismo e outras formas de associações.</p> |
|--|

Fonte: Brasil, 2012.

O PAA passou a servir como exemplo de um caso bem-sucedido de compras públicas de alimentos com a exposição de seus resultados em fóruns internacionais, e serviu de inspiração para que outros países do Sul Global implementassem programas similares. O

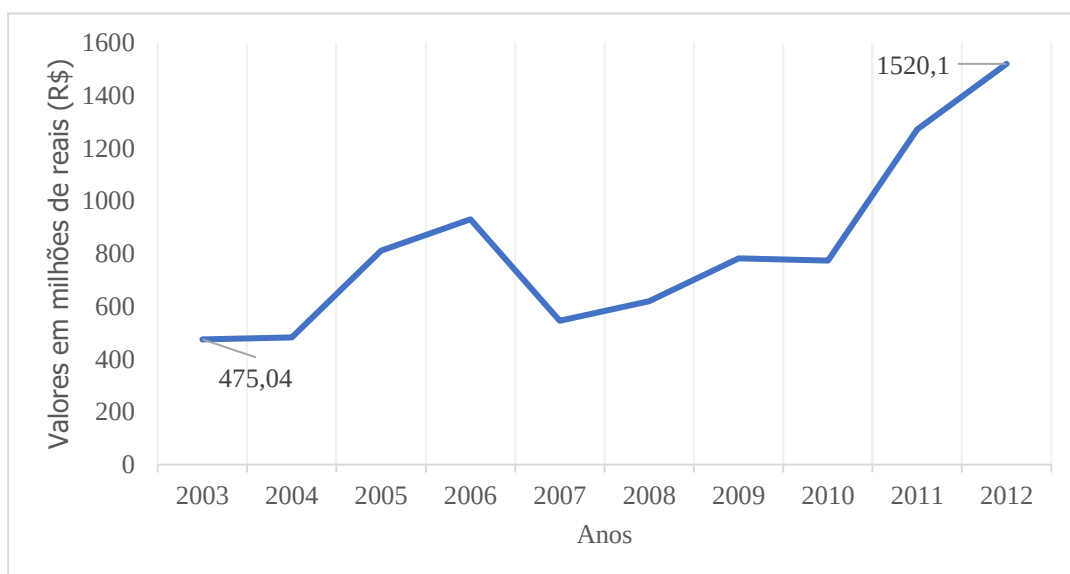


principal exemplo foi o “*Purchase from Africans for Africa*” ou PAA África, que foi implementado em cinco países do continente africano: Etiópia, Malauí, Moçambique, Níger e Senegal (CLEMENTS, 2015; MIRANDA; GYORI; SOARES, 2017; RAHMANIAN et al., 2016; SWENSSON, 2015).

4. Resultados e Discussões: O desmantelamento do PAA

O PAA em conjunto com outros programas que almejavam a erradicação da fome e da insegurança alimentar e nutricional no Brasil estiveram no centro da agenda política do governo de centro-esquerda de Lula da Silva (2003-2011). De tal forma que o orçamento do PAA aumentou continuamente entre os anos de 2003 a 2012 (Figura 2). Nossa análise aponta que até 2012 não havia sinais de desmantelamento do PAA. Ao contrário, durante a primeira década de implementação, as mudanças institucionais relacionadas ao programa aprimoram sua implementação e expandiram sua abrangência geográfica (MACEDO, 2022).

Figura 2. Investimento público no PAA em nível nacional (2003-2012)²



Fonte: CONAB (2021); DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA (2005); PORTO (2014); HESPAHOL (2013)

Entre 2012 e 2013, sob o governo da Presidenta Dilma Rousseff, o PAA experienciou as primeiras ações de desmonte. Através de medidas legais conduzidas pelo governo federal (BRASIL, 2012), o PAA passou por mudanças operacionais, por exemplo: o enrijecimento burocrático para a aquisição de produtos de origem animal e processados; a exigência de acesso

² Valores monetários corrigidos de acordo com o Índice de preços no consumidor (IPCA) disponibilizado pela Calculadora do Cidadão.



a plataformas virtuais para a prestação de contas; e a exigência do arquivamento por 10 anos dos documentos relacionados aos pagamentos de agricultores familiares (PORTO, 2014). Essa conjunção de mudanças efetivadas no PAA, repercutiram negativamente nas organizações da agricultura familiar, incitando um desestímulo à participação no programa (MATTOS, 2017; VALADARES; SOUZA, 2015).

Dessa maneira, podemos apontar que o PAA estava passando por um processo de desmantelamento via adensamento institucional (NIEDERLE et al., 2021). O estabelecimento das novas normatizações aumentou a burocracia para os agricultores, restringindo sua participação nos anos subsequentes.

A partir de 2014, o PAA e as demais políticas voltadas à segurança alimentar no Brasil começaram a sofrer com a instabilidade política e econômica no país. A desaceleração das exportações de commodities agrícolas e minerais, a queda de arrecadação fiscal do Estado e uma campanha de desmoralização conduzida por adversários políticos afetaram negativamente o apoio popular e político da Presidenta Dilma Rousseff, que, visando a manutenção da governabilidade, aprofundou alianças com partidos e atores políticos comprometidos com a agenda neoliberal (BASTOS, 2017; BOSCHI; PINHO, 2019).

Diante de uma conjuntura político-econômica instável, o governo de centro-esquerda de Dilma Rousseff adotou uma agenda econômica austera. Capitaneado por um ministro da Fazenda “*Chicago Boy*”³, o governo brasileiro passou a promover cortes orçamentários, respaldados pelo discurso de austeridade fiscal. Vasconcelos et al. (2019) apontam que o governo brasileiro, em 2015, cortou aproximadamente 101,8 bilhões de reais⁴ do orçamento de políticas e programas sociais – entre elas o PAA. Essa situação de cortes orçamentários do programa diminuiu a efetividade do programa, caracterizando um desmonte por *default* (BAUER et al., 2012; SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

A piora da conjuntura política e econômica no país em 2016 culminou com a interrupção do governo de Dilma Rousseff por um golpe parlamentar. O vice-presidente Michel Elias Temer, assumiu a presidência e estabeleceu um governo composto por agentes conservadores, neoliberais e com uma agenda econômica centrada na austeridade. A partir desse contexto, as

³ Chicago Boy é o termo utilizado para designar os economistas formados na Universidade de Chicago, caracterizada por ser o berço do pensamento liberal, formando, por exemplo, o grupo de economistas que desenvolveu a política econômica neoliberal do Chile durante o governo Pinochet 1973-1990.

⁴ Valor corrigido em acordo com Índice de preços no consumidor (IPCA) do Brasil.



políticas públicas sociais passaram a enfrentar um acelerado desmonte (SABOURIN et al., 2020).

Nas primeiras semanas de governo, as principais estruturas do Estado que atuavam em prol da segurança alimentar e da agricultura familiar, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foram extintas. As agendas desses ministérios foram sucessivamente transferidas para setores com menor posição hierárquica na estrutura de governo, impactando diretamente na execução do PAA (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020).

Durante a presidência de Michel Temer, o PAA recebeu investimentos ínfimos quando comparados aos do período de auge do programa (Figura 2). O desmonte por *default* foi a principal estratégia adotada para dismantelar o PAA, que se manteve ativo, mas com o orçamento encolhido.

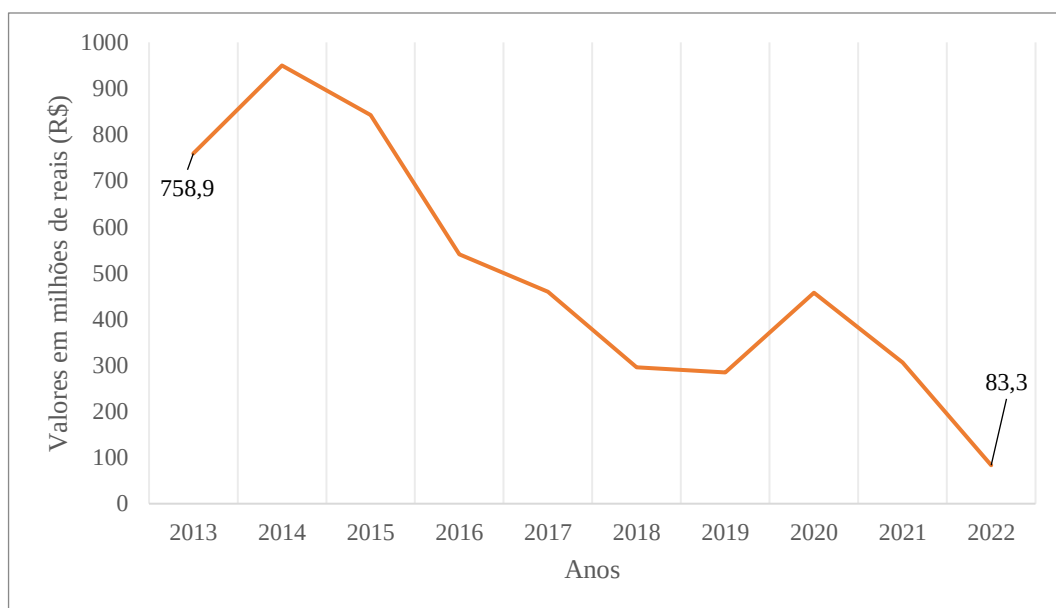
Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 – político que adota o neoliberalismo autoritário (ORTEGA; ORSINI, 2020) –, o dismantelamento do PAA manteve-se intenso e diversificado (GRISA; NIEDERLE, 2021; SABOURIN et al., 2020). Este governo adotou, principalmente, estratégias de desmonte de alta visibilidade (dismantelamento simbólico e ativo) utilizando do desmonte como uma ferramenta política para fortalecer a relação com sua base social. O governo de Jair Bolsonaro empregou o desmonte ativo nas áreas de: educação, cultura, saúde, meio ambiente e agricultura familiar nos seus anos de governo (NIEDERLE et al., 2021; ORTEGA; ORSINI, 2020; SABOURIN et al., 2020). Ou seja, não houve interesse em esconder ou mascarar o desmonte de políticas públicas como o PAA por parte do governo neoliberal autoritário que se estabeleceu no Brasil a partir de 2018.

Um exemplo de desmonte ativo foi efetuado no primeiro dia da presidência de Jair Bolsonaro, com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), um arranjo institucional responsável pelo controle social do PAA e ator chave nos avanços institucionais alcançados pelo programa no decorrer de sua trajetória. O CONSEA contava com expressiva participação da sociedade civil, que ocupava 2/3 dos cargos da diretoria, e era um importante espaço para a discussão, construção e monitoramento das ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional no país (GRISA; SCHNEIDER, 2015; PORTO, 2014; VASCONCELOS et al., 2019).

Sob a presidência de Jair Bolsonaro, a estrutura organizacional responsável pelo PAA, a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) foi renomeada e passou a ser coordenada por agentes políticos ligados ao grande agronegócio (SABOURIN; CRAVIOTTI; MILHORANCE, 2020). Portanto, o PAA passou a ser regido por atores políticos sem compromissos com a agenda da segurança alimentar e nutricional, ou seja, o programa estava enfrentando um desmantelamento por mudança de arena (BAUER et al., 2012).

O PAA continuou a sofrer o processo de desmonte por *default* (Figura 3). No primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, o orçamento do PAA foi um dos menores em toda história: 62,70 milhões de dólares (SAGI, 2021). O programa só não foi completamente desmontado devido à pressões de movimentos sociais e organizações de agricultores familiares e da sociedade civil (NIEDERLE et al., 2021).

Figura 3. Investimento público no PAA em nível nacional (2013-2022)⁵



Fonte: Elaborado com base nos dados de CONAB (2021) SALGADO; SOUZA; SANO (2020); SAGI, (2021).

O enfraquecimento do PAA somado à extinção do CONSEA evidenciam a falta de comprometimento do governo de Jair Bolsonaro com a agenda da segurança alimentar e

⁵ Valores monetários corrigidos de acordo com o Índice de preços no consumidor (IPCA) disponibilizado pela Calculadora do Cidadão.

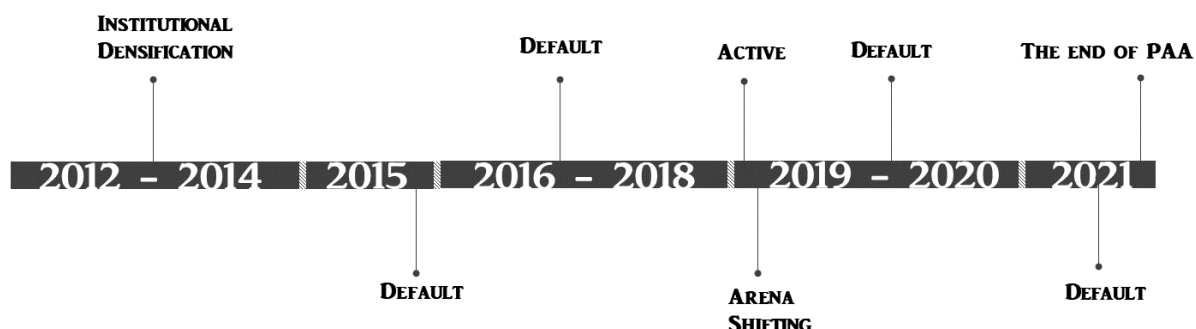
nutricional, consequentemente com programas baseados em compras públicas de alimentos que almejam estabelecer mercados institucionais socialmente mais eficientes.

Em 2020, com a emergência da pandemia da COVID-19, pesquisadores, movimentos sociais e organizações da sociedade civil enfatizaram que o PAA deveria ser revitalizado e utilizado como um instrumento no combate aos efeitos socioeconômicos ocasionados pela pandemia, sobretudo pela capacidade do programa em garantir a segurança alimentar e nutricional de populações vulneráveis e renda aos agricultores familiares (ABA, 2020; BORSATTO et al., 2020b; SAMBUICHI et al., 2020b). Diante disso, o governo federal, em caráter emergencial, disponibilizou aproximadamente R\$ 590 milhões para a operacionalização do PAA em 2020. No entanto, somente aproximadamente R\$ 457 milhões foram executados pelo programa (SAGI, 2021), montante menor do que o orçamento de 2016, quando o programa já sofria o processo de desmonte por *default* no governo comandado por Michel Temer (ver Figura 3).

O golpe final contra o PAA foi em 2021. O governo de Jair Bolsonaro encerrou o PAA e o substituiu pelo Programa Alimenta Brasil (PAB). Em comparação ao PAA, o PAB é bem menos ambicioso, abdicando de alguns compromissos. Por exemplo, suas diretrizes suprimem três objetivos originais do PAA: i) a valorização da biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; ii) constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; iii) estímulo ao cooperativismo e o associativismo (BRASIL, 2021).

Além disso, recaem incertezas sobre a operação do PAB. A atuação do governo de Jair Bolsonaro, orientado pela falta de compromisso com a agenda da segurança alimentar e nutricional, levantam dúvidas se o PAB será realmente executado. Soma-se a isso o fato que, até maio de 2022, o PAB segue sem menções por parte do governo federal acerca do orçamento para sua operacionalização. A Figura 4 apresenta um sumário ilustrativo do processo de desmantelamento do PAA.

Figura 4. Trajetória do desmantelamento do PAA



Fonte: Elaborado pelos autores.

5. Considerações Finais

O avanço da agenda neoliberal no Brasil impactou diretamente PAA, alvo de diferentes estratégias de desmantelamento desde 2012. A transição gradual de governos de agenda mais progressista para governos de agenda mais neoliberal foi decisiva para o desmantelamento do PAA.

As estratégias de desmonte interferiram diretamente nos objetivos do PAA, impactando o alcance desta política de compra pública de alimentos. O desmonte por adensamento institucional e o desmonte ativo observado entre 2012 e 2013 tornaram o PAA mais complexo de ser acessado pelos agricultores familiares devido à maior exigência burocrática. O desmonte por *default* tornou o orçamento do programa escasso e, consequentemente, reduziu sua efetividade. O controle social exercido pelo CONSEA sucumbiu com o desmonte ativo desse conselho, destituindo um espaço de participação social fundamental para as políticas de segurança alimentar e nutricional do país. O desmonte pela mudança de arena fragilizou os arranjos políticos do programa, bem como as agendas de segurança alimentar e agricultura familiar no Brasil.

A substituição do PAA pelo PAB modificou objetivos originais do programa, destituindo-o de seu caráter ambientalista e promotor de arranjos institucionais locais que fortaleciam a agricultura familiar. O PAB, em relação ao seu antecessor, o PAA, teve a intensidade e a densidade afetadas pelo processo de desmonte.

Pesquisas realizadas por órgãos oficiais brasileiros têm mostrado a impactos negativos do desmonte de políticas e programas comprometidos com a segurança alimentar. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou que, em 2019, 10,3 milhões de brasileiros viviam em situação de insegurança alimentar grave, e 36,7% dos domicílios no Brasil – 68,9 milhões – apresentavam algum grau de insegurança alimentar. Ressalta-se que a insegurança



alimentar grave foi mais frequente nas áreas rurais quando comparadas às áreas urbanas (IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020).

A análise do desmonte do PAA lança luz sobre as diferentes formas que os governos com uma agenda neoliberal podem usar para dismantlar um programa de compras públicas de alimentos, apontando para os riscos que esse tipo de política enfrenta sob os governos neoliberais.

6. Referências Bibliográficas

ABA. **Abaixo assinado pela retomada urgente do PAA**. Disponível em:

<<https://agroecologia.org.br/abaixo-assinado-pela-retomada-urgente-do-paa/>>. Acesso em: 22 set. 2021.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: Poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporanea**, v. 21, n. 2, p. 1–63, 2017.

BAUER, M. W. et al. **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. In: BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C.; MORAIS, A. C. DE (Eds.). . **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. v. 1p. 30–51.

BORSATTO, R. S. et al. Public procurement as strategy to foster organic transition: Insights from the Brazilian experience. **Renewable Agriculture and Food Systems**, v. 35, n. 6, p. 688–696, 2020a.

BORSATTO, R. S. et al. Respostas dos Municípios para Garantir Segurança Alimentar e Nutricional em Tempo de Pandemia. **COVID-19: crises entremeadas no contexto de pandemia (antecedentes, cenários e recomendações)**, p. 20, 2020b.

BORSATTO, R. S. et al. Food Procurement as an Instrument to Promote Local Food Systems : Exploring a Brazilian Experience. **International Journal on Food System Dynamics**, v. 12, n. 2, p. 177–191, 2021.

BOSCHI, R. R.; PINHO, C. E. S. Crisis and austerity: the recent trajectory of capitalist



development in Brazil. **Contemporary Politics**, v. 25, n. 3, p. 292–312, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.775, De 4 de Julho de 2012**, 2012. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em: 4 fev. 2020

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021** BrasilPresidência da República, , 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm>

CLEMENTS, E. A. Addressing rural poverty and food insecurity through local food purchasing and school lunch programs: PAA Africa , PRONAE and the creation of institutional markets in Mozambique. **Revista NERA**, v. 18, n. 26, p. 28–50, 2015.

CONAB. **Histórico de Execução do PAA**. Disponível em:

<<https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa/historico-de-execucao-do-paa>>. Acesso em: 19 ago. 2021.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: Texto para discussão, 1145. Brasília: Ipea, 2005.

FAO et al. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. Roma: FAO, 2021.

GRISA, C.; NIEDERLE, P. A. Paradigms, institutional changes and policy dismantling in the mercosur specialized meeting of family farming. **Lua Nova**, n. 112, p. 251–284, 2021.

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**, v. 52, n. 1, p. S125–S146, 2015.

HESPAÑHOL, R. A. M. Programa de Aquisição de Alimentos: Limites e Potencialidades de Políticas de Segurança Alimentar para a Agricultura Familiar. **Sociedade e Natureza**, v. 25, n. 3, p. 469–483, 2013.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html>>. Acesso em: 18 maio. 2020.



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

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

LINDSTRÖM, H.; LUNDBERG, S.; MARKLUND, P. O. How Green Public Procurement can drive conversion of farmland: An empirical analysis of an organic food policy. **Ecological Economics**, v. 172, n. December 2019, p. 106622, 2020.

LIVERMAN, D. M.; VILAS, S. Neoliberalism and the environment in Latin America. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 31, p. 327–363, 2006.

MACEDO, A. C. **Desmonte do PAA: Efeitos na Vulnerabilidade Social da Agricultura Familiar**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Engenharia Agrícola. Universidade Estadual de Campinas, 2022.

MATTOS, L. M. DE. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. **São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung**, p. 43, 2017.

MENDONÇA, M.; ROCHA, C. Implementing national food policies to promote local family agriculture: Belo Horizonte's story. **Development in Practice**, v. 25, n. 2, p. 160–173, 2015.

MENSAH, C.; KARRIEM, A. Harnessing public food procurement for sustainable rural livelihoods in South Africa through the national school nutrition programme: A qualitative assessment of contributions and challenges. **Sustainability (Switzerland)**, v. 13, n. 24, 2021.

MIRANDA, A. C.; GYORI, M.; SOARES, F. V. Fase II do Programa PAA África: Resultados e lições aprendidas. **International policy centre for inclusive growth**, 2017.

NIEDERLE, P. et al. Rupturas na transição agroecológica : mudança institucional e desmantelamento das políticas públicas no Brasil *. **Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina**, n. July, p. 1–27, 2021.

ORTEGA, F.; ORSINI, M. Governing COVID-19 without government in Brazil: Ignorance, neoliberal authoritarianism, and the collapse of public health leadership. **Global Public Health**, v. 15, n. 9, p. 1257–1277, 2020.

OTERO, G.; PECHLANER, G.; GÜRCAN, E. C. The political economy of “food security” and trade: Uneven and combined dependency. **Rural Sociology**, v. 78, n. 3, p. 263–289,



2013.

PORTO, S. I. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Universidad Internacional de Andalucía, Programa Oficial de Postgrado – Agroecología, Baeza – Jaén, Espanha, 2014..

RAHMANIAN, M. et al. What types of markets to support agroecology? Reflections from the FAO agroecology symposia. **Sustainable value chains for sustainable food systems**, p. 193, 2016.

RESQUE, A. G. L. et al. Agrobiodiversity and public food procurement programs in Brazil: Influence of local stakeholders in configuring green mediated markets. **Sustainability (Switzerland)**, v. 11, n. 5, 2019.

SAAD-FILHO, A. Varieties of Neoliberalism in Brazil (2003–2019). **Latin American Perspectives**, v. 47, n. 1, p. 9–27, 2020.

SABOURIN, E. et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, v. 29, n. 31, p. 1–8, 2020.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n. 1, p. 45–67, 2020.

SAGI. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - Execução Geral**. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SALGADO, R. J. DOS S. F.; SOUZA, W. J.; SANO, H. Relações intergovernamentais no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): análise sob a perspectiva do federalismo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 85, p. 1–19, 2020.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1079–1096, 2020a.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da COVID-19. **Revista de administração pública**, v. 54, n. 4, p. 1079–1096, 2020b.



SILVA, P. P.; BANDEIRA, J. V. V. M. The political economy of neoliberalism in Brazil: towards a Polanyian approach. **Third World Quarterly**, v. 42, n. 6, p. 1176–1195, 3 jun. 2021.

SWENSSON, L. F. J. **Institutional Procurement of Food from Smallholder Farmers: The Case of Brazil**. FAO ed. Roma: FAO, 2015.

SWENSSON, L. F. J.; TARTANAC, F. Public food procurement for sustainable diets and food systems: The role of the regulatory framework. **Global Food Security**, v. 25, n. March, p. 100366, 2020.

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. In: **Nota Técnica (Nº21)**. Brasília:DF: IPEA, 2015. v. 21.

VASCONCELOS, F. DE A. G. et al. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, v. 32, n. February, 2019.

WITTMAN, H.; BLESCH, J. Food Sovereignty and Fome Zero: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil. **Journal of Agrarian Change**, v. 17, n. 1, p. 81–105, 2017.