

O desmantelamento do Programa de Aquisição de Alimentos (2011 – 2022): principais fases e estratégias

Mariana Brito

No Brasil, diversas políticas visam garantir direitos sociais, incluindo proteções direcionadas aos trabalhadores rurais e pessoas em vulnerabilidade alimentar e nutricional. Governos também são demandados para soluções em produção agrícola sustentável, para garantir o bem-estar do planeta e dos seres humanos. Dados recentes demonstram que o Brasil está no Mapa da Fome (FAO), com 4,1% da população enfrentando a falta crônica de alimentos, ao mesmo tempo em que, o modelo brasileiro de produção agrícola intensiva se traduz em graves consequências socioambientais. O trabalho proposto planeja responder: quais foram as principais estratégias do desmonte do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)? Esta política pública possui enquanto finalidades básicas promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, sendo temas transversais. Mas, de acordo com especialistas, programas de enfrentamento à insegurança alimentar e incentivo à produção agrícola sustentável vem sofrendo mudanças que visam a redução, reversão e/ou abolição dos seus instrumentos e acordos políticos. Utiliza-se uma perspectiva de estudo de caso, com pretensões descritivas, por meio da técnica da análise documental e adaptando a estrutura analítica de Bauer e Knill, para a investigação do desmantelamento do PAA e suas instâncias no período proposto.

1. Contextualização do tema

A insegurança alimentar pode ser entendida quando todas as dimensões que inibem a ocorrência da fome não são garantidas (OXFAM BRASIL, 2021), sendo uma problemática com causas intrinsecamente transversais. O desperdício, a não garantia do acesso permanente aos alimentos, o consumo alimentar restrito do ponto de vista nutricional, a degradação do meio ambiente, processos produtivos insustentáveis, dentre outros, são temáticas que merecem atenção na resolução de tal problema público. No que diz respeito aos instrumentos de políticas públicas implementados no Brasil de maneira a delinear ações e serviços direcionados, pode-se citar a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), o Programa Fome Zero e o Guia alimentar para a população brasileira (Ministério da Saúde), por exemplo.

A Agricultura familiar de base agroecológica é vista como um modelo de produção agrícola que alinha demandas sociais relacionadas ao meio ambiente, fortalecendo o abastecimento de mercados locais, ao mesmo tempo que garante a sustentabilidade dos processos produtivos e incentiva o consumo satisfatório do ponto de vista nutricional. A consolidação deste tipo de cultivo se inicia em 2005, quando os desafios do desenvolvimento global, segurança nutricional e mudanças climáticas começam a ser debatidos (SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020). O Plano de Aquisição de Alimentos (PAA), por exemplo, é uma política pública fundamental na instrumentalização dos benefícios da Agricultura Familiar no enfrentamento à fome.

De acordo com Sabourin, Craviotti e Milhorance (2020) as políticas de incentivo à Agricultura familiar vem sofrendo com mudanças que prejudicam a garantia do direito humano à alimentação adequada, tal contexto se caracteriza enquanto um desmantelamento (BAUER e KNILL, 2012). Os mesmos autores sugerem um processo de desmonte do PAA que se inicia com uma estratégia por padrão, até uma ação ativa. Uma característica do desmonte ativo, por exemplo, foi a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), durante o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro. Paralelamente, a não elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan), prevista para os anos entre 2020 e 2023, pode significar um parâmetro de desmantelamento por padrão (MELLO, 2022).

Recentemente, em 9 de agosto de 2021, o PAA se transformou em Programa Alimenta Brasil, regido pela Lei 14.284 de 2021. Observando-se uma total mudança de nomenclatura, além da exclusão legal de finalidades do Programa, como o fim do estímulo à produção orgânica; a baixa promoção da biodiversidade; e o não incentivo aos produtores locais (IPEA, 2021).

Para os dois últimos anos do Programa e do governo Bolsonaro (2021 e 2022), o presente trabalho parte do argumento de que a estratégia de desmonte por ação simbólica

se faz predominante (BAUER e KNILL, 2012), tendo em vista que a mudança de nome da política pode ter sido acompanhada de variações que não foram substanciais em seu conteúdo. Para a estratégia em questão, se espera uma alta visibilidade, com uma intenção claramente atribuída ao tomador de decisão. Em contrapartida, espera-se uma tática ativa para os dois primeiros anos do Programa no governo Jair Bolsonaro (2019 e 2020), resultante da alta visibilidade sobre as ações tomadas e mudanças profundas nas dimensões densidade e intensidade da política (BAUER e KNILL, 2012).

Para o governo Temer, espera-se uma estratégia por mudança de arena, com prevalência posterior de uma estratégia ativa de desmonte.

Também espera-se encontrar enquanto resultado um desmonte do PAA que se iniciou no governo Dilma em meados de 2014, com base em Sabourin, Craviotti e Milhorce (2020), por meio de uma estratégia de desmonte por padrão, o que permaneceu até o governo do ex-presidente Michel Temer.

2. Objetivo geral e específico

2.1 Objetivo geral

- Descrever as principais estratégias de desmantelamento colocadas em prática para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e como os eventos se conectam entre si.

2.2 Objetivos específicos

- Sistematizar, através da estrutura analítica proposta por Bauer e Knill (2012), indicadores do desmonte do PAA para as dimensões densidade e intensidade, com dados e informações para os anos entre 2011 e 2022.

3. Metodologia

O trabalho se utilizará de uma perspectiva de estudo de caso (GERRING, 2004), com pretensões descritivas, exploratórias e também de teste da teoria existente, com vistas a sugerir em qual grau do desmantelamento o Programa esteve em diferentes momentos do período proposto. Para identificar os diferentes desmontes, busca-se adaptar o *framework* analítico proposto por Bauer e Knill (2012), em que pode-se definir as dimensões densidade (quantidade de instrumentos aplicados e número de ações); intensidade formal (capacidades administrativas e procedimentais); e intensidade substancial (nível e escopo).

A técnica utilizada é a análise documental para responder à pergunta de pesquisa. A coleta de dados, informações e listagem de indicadores se dá via Lei de Acesso à Informação (LAI), em portais com dados abertos (VIS DATA 3 - Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único — SAGICAD) e legislação específica, sendo a unidade de análise a esfera da União.

4. Síntese dos resultados

As evidências indicam uma estratégia de desmonte por padrão do PAA, ainda durante o governo Dilma. Diferentemente do que foi apontado anteriormente em Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), se iniciando em 2013. Para o governo Temer, encontra-se uma continuidade da estratégia de desmonte por padrão do PAA, ao mesmo tempo em que se podem identificar características que remetem ao desmonte por mudança de arena em outras políticas voltadas para a Agricultura familiar. Durante o governo Bolsonaro, é possível listar decisões ativas de desmonte em todas as dimensões analisadas para todos os anos.

5. Referências

BAUER, Michael, W.; KNILL, Christoph. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. em: Bauer, Michael W.; Jordan, Andrew; Green-Pederson, Christoffer; Héritier, Adrienne, (eds.): Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects, Oxford: Oxford University Press, 30 - 51, 2012.

GERRING, J. What Is a Case Study and What Is It Good for?, Cambridge University Press, 2004.

IPEA. A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): UMA ANÁLISE DA SUA TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO, BENEFÍCIOS E DESAFIOS.

MELLO, J. Caminhos do desmonte de políticas no Brasil: condicionantes e hipóteses, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro, 2022.

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

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