



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

**GT: GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISA EM QUESTÃO SOCIAL, POLÍTICA
SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL**

AJUSTE FISCAL E SUAS EVIDÊNCIAS NA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA NA PERSPECTIVA DA TOTALIDADE

Autor(es) Eliana Andrade da Silva ¹

Lázaro Samuel Veras Bandeira

Maria Gizeli Herculano da Silva

RESUMO

Esta proposta constitui-se da investigação que tem por objetivo identificar as tendências das políticas de Agricultura Familiar no Brasil, a partir dos Planos Plurianuais 2016-2019 e 2020-2022, objetivando apreender as evidências do ajuste fiscal. A metodologia adotada configura-se um estudo de enfoque misto, pois relaciona qualidade e quantidade na perspectiva de complementaridade. Portanto, as alterações nos padrões de investimento das políticas sociais (incluindo a Agricultura familiar) podem ser observadas através do acompanhamento de documentos como os planos plurianuais (PPAS). Os planos plurianuais, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias figuram como instrumentos de planejamento e monitoramento de políticas sociais. Para efeito deste estudo delimitamos os planos plurianuais como meio de análise da execução das políticas públicas de Agricultura Familiar, pois neste documento são estabelecidas as diretrizes, os objetivos e metas governamentais que se estendem por um período de quatro anos. A política para agricultura Familiar é tratada no documento PPA 2016-2019 como programa de “Fortalecimento e dinamização da agricultura familiar”. É necessário demarcar que na última década as políticas de agricultura familiar têm sofrido um desinvestimento, observado especialmente a partir de 2014, revelando as seguintes tendências: a) há pequenas involuções orçamentárias em relação aos projetos de Lei, à dotação inicial, à dotação atual, ao valor empenhado e liquidado, b) os valores totais pagos são inferiores aos valores previstos inicialmente. As análises indicam que o ano de 2016 demarca uma alteração dos montantes de investimento deflagrando um "ajuste fiscal da Agricultura familiar", ou um "desmantelamento das políticas rurais".

Palavras-chave: agricultura; ajuste fiscal; políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

Esta publicação constitui-se a partir de uma investigação que tem por objetivo identificar as tendências das políticas de Agricultura Familiar no Brasil, a partir dos Planos

¹ (Docente DESSO/UFRN). E-mail: eliana.silva@ufrn.br;

2. Graduando em Serviço Social (UFRN). E-mail: lazaro.bandeira.701@ufrn.edu.br;

3. Graduanda em Serviço Social (UFRN). E-mail: gizeli.herculano.702@ufrn.edu.br.



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

Plurianuais 2016-2019 e 2020-2022, objetivando apreender as evidências do ajuste fiscal. Trata-se de uma investigação interinstitucional desenvolvida entre UFRN- UFRGS e UFSC financiada pelo CNPq, analisando os impactos do ajuste fiscal em diversas políticas sociais brasileiras (saúde, educação, assistência social, trabalho e renda).

O estudo dos impactos do ajuste fiscal na política de Agricultura Familiar se insere no cenário dos conflitos políticos entre “Reforma Agrária/agricultura familiar” versus Agronegócio e se acirram em face das determinações da crise mundial, que gera impasses econômicos nos investimentos brasileiros destinados às políticas sociais. A partir de 2008 a crise econômica do setor imobiliário americano atinge as economias de todo o globo, com especial destaque para países dependentes como o Brasil, o qual aciona medidas anticíclicas, tais como a revisão para baixo das previsões de crescimento da economia.

Portanto, a partir de 2014 a crise se amplia no Brasil, tendo em vista as consequências da crise mundial, a crise das commodities e o agravamento do fenômeno da seca, fazendo com que os investimentos nas políticas sociais diminuam e a política de conciliação de interesses classistas desenvolvida pelo governo brasileiro começa a dar sinais de esgarçamento (BRETTAS, 2020).

Nesse sentido, a partir de 2014 é possível observar a tendência de inversão do ciclo de investimentos nas políticas sociais. Em paralelo a isto, os setores da burguesia brasileira pressionam pela adoção de “ajustes” e pela implementação de medidas de austeridade fiscal. Em tais circunstâncias, as possibilidades de realização de uma Reforma Agrária massiva começam a diminuir, dado o início de uma ofensiva de caráter liberalizante, visando reverter os avanços obtidos pelas políticas sociais implementadas no campo (Agricultura familiar, extensão rural, Reforma agrária, Segurança Alimentar e Nutricional, créditos, atendimento a grupos como mulheres, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, indígenas). Se faz necessário ressaltar que para concretizar um modelo amplo de reforma agrária é preciso participação ativa do Estado na destinação de recursos e na criação de condições de estabilidade institucional e política. Entretanto, o giro entre os anos de 2015 e 2016 serão emblemáticos no acirramento das disputas em torno do papel do Estado brasileiro, na sua relação com as classes sociais e a destinação de recursos para políticas sociais, tais como Agricultura familiar.



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

Portanto, as alterações nos padrões de investimento das políticas sociais (incluindo a Agricultura familiar) pode ser observada através do acompanhamento de séries históricas obtidas por meio de bancos de dados como Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - doravante SIOP - bem como através de documentos como os Planos Plurianuais (PPA's). Os PPA's, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), figuram como instrumentos de planejamento e monitoramento de políticas sociais.

Para efeito deste estudo delimitamos os Planos Plurianuais (PPA's) como meio de análise da execução das políticas públicas de Agricultura Familiar, tendo em vista que neste documento são estabelecidas as diretrizes, os objetivos e metas governamentais que se estendem por um período de quatro anos (período de um mandato presidencial). Encontram-se no referido documento os programas desenvolvidos, os objetivos, as metas e, principalmente, os recursos destinados aos programas sociais previstos na LOA e na LDO. Portanto, o estudo destes documentos configura não apenas uma investigação de caráter acadêmico, mas apresenta-se também como um processo de acompanhamento e controle social dos gastos governamentais. Entretanto, este tipo de estudo é desafiador, tendo em vista a dificuldade de compreender os dados existentes nestes documentos. Concordamos com Brettas (2020) que “trata-se de um desafio que precisa ser enfrentado e pode dar maior consistência à elaboração de análises e reivindicações no campo da ampliação dos direitos” (BRETTAS, 2020, p. 230).

Destacamos inicialmente que a Política de Agricultura Familiar é tratada no documento PPA 2012-2015 no âmbito do programa de número 2012, denominado de **Agricultura Familiar**. Já no PPA 2016-2019 este programa passa a se chamar “**Fortalecimento e dinamização da agricultura familiar**”. O objetivo do programa é “ampliar e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural, promovendo a inovação e a sustentabilidade dos sistemas produtivos de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais” (BRASIL, 2015). Para efeito deste estudo foram analisados os seguintes objetivos: 412 e 413, presentes no Programa “Fortalecimento e dinamização da agricultura familiar”.

O PPA de 2012-2015 foi elaborado ainda em 2011 sob os impactos da crise econômica de 2008 em face da crise econômica no Brasil. Numa perspectiva macroeconômica do PPA 2012–2015, o documento apresenta metas de inflação e de resultado primário do Governo



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

Central definidas, respectivamente, pelo Conselho Monetário Nacional e na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Este momento marca uma convergência de crises: da crise mundial de 2008, choque de commodities e o fenômeno da seca (agravados em 2014). Conforme dados oficiais, mesmo neste cenário o país gerou 5 milhões de empregos formais.

Já o PPA 2016-2019 é elaborado durante o ano de 2015, marcado pelo avanço da crise econômica mundial e pelas crises política e econômicas que se agravam no Brasil, a partir de 2013, com as mobilizações denominadas de “jornadas de junho” e com as manifestações contra a realização da Copa do mundo de 2014, e por fim as crises em torno do resultado da eleição de 2014, somando-se a isto as medidas de austeridade fiscal acionadas a partir de 2015. O acúmulo destes processos resultou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff no ano de 2016, o qual é seguido por uma série de medidas emblemáticas do ajuste fiscal com destaque para a Emenda Constitucional 95 (que propôs o bloqueio dos gastos públicos por 20 anos).

Assim, diante deste contexto, as políticas de agricultura familiar têm sofrido um desinvestimento a partir de 2014, revelando as seguintes tendências: a) há pequenas involuções orçamentárias em relação aos projetos de Lei, à dotação inicial, à dotação atual, ao valor empenhado e liquidado; b) os valores totais pagos são bastante inferiores aos valores previstos inicialmente; c) Apesar desta constatação os investimentos públicos continuam ocorrendo. A partir de 2016 o ajuste fiscal se expressa administrativamente através da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e na recriação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Quanto aos recursos há uma diminuição destes que ocorre ano após ano: 2016 há diminuição de 42%, em 2017 os recursos diminuem cerca de 50% a 60%. Entre 2016 e 2019 os recursos são contingenciados e em 2019 algumas ações não recebem dotação orçamentária.

Já no período 2020-2022, observa-se os traços do forte ajuste fiscal durante o governo Bolsonaro, que foram notados desde a elaboração do PPA 2020-2023, visto que o mesmo é apresentado como um documento “simplificado”, com redução no número de programas, ações, diretrizes e metas. Para as políticas do campo, identificamos não só a redução de investimentos, mas um desmantelamento ou desestruturação destas políticas. Pois, os programas que visam o fortalecimento da agricultura familiar, com a extinção do MDA passam a integrar o MAPA,



situação que favoreceu a fragilização das instâncias de controle social, além da perspectiva de atuação deste ministério, com tendência a fortalecer o agronegócio.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para realizar este estudo estabelecemos como um dos objetivos o desenvolvimento de estudo bibliográfico permanente atendendo ao seguinte objetivo: “Realizar pesquisa bibliográfica acerca das categorias teóricas “ajuste Fiscal” e “agricultura Familiar”, no sentido de realizar o Estado da Arte de tais concepções teóricas. Dessa forma, a leitura e compreensão de alguns autores e temas tem acompanhado nossas atividades. Na etapa inicial da pesquisa nos debruçamos sobre os temas ajuste fiscal, orçamento e para compreensão destes autores recorremos a Elaine Behring (2018) para analisar as determinações do ajuste fiscal permanente. Sobre este fenômeno a mesma afirma que

temos chegado à conclusão de que vivemos uma espécie de ajuste estrutural permanente desde a crise da dívida (1980/1982) e que após 14 planos econômicos, teve uma inflexão em 1994 com o plano real, em que pese os deslocamentos suaves dos governos petistas (...) o agravamento recente foi um ambiente internacional desfavorável desde a eclosão da crise 2008/2009 nos países centrais, mas cujos impactos maiores chegaram ao Brasil poucos anos depois. (2018, p. 62)

Assim, foi possível identificar que o termo ajuste fiscal tem sido tratado na literatura especializada com a adjetivação, ou seja, trata-se de um ajuste fiscal de caráter **estrutural e permanente**. Ainda na perspectiva do levantamento da literatura especializada nos detivemos nas categorias teóricas **orçamento/fundo público**. Para esta empreitada intelectual nos debruçamos nos textos de Evilásio salvador nos quais o fundo público é constituído pelo

conjunto de recursos que a máquina estatal dispõe para realização de suas funções o mesmo participa da reprodução social do capital, seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas, seja como elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor na sociedade capitalista (2010, p. 91)

Portanto, é necessário considerar que é a partir do fundo público que o **orçamento** governamental é organizado para investimento nas políticas sociais, tais como a agricultura familiar. Dando continuidade ao “estado da arte” do tema investigado introduzimos novos



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

aportes sobre ajuste fiscal e austeridade fiscal. Para esta fase de aprofundamentos utilizamos os recentes estudos de Clara Mattei (2023). Temos identificado na literatura que têm sido utilizados os termos austeridade fiscal, ajuste estrutural, ajuste estrutural permanente e ajuste fiscal como sinônimos. Dessa forma, passaremos a considerar a denominação que o termo “ajuste” (e as suas variantes) se insere em um processo mais geral denominado por Mattei (2023) de *austeridade*, que pode se desenvolver nas dimensões fiscal, monetária ou industrial.

No que concerne ao tema da **agricultura familiar**, a pesquisa nos levou a buscar referências de análise da estrutura dos serviços oferecidos aos beneficiários, bem como os impactos dos processos de desmonte e desfinanciamento sofridos na política referenciada. Assim, a esse respeito, corroboramos com as análises de Leite *et al.* (2023) de que se observam três linhas de desmonte das políticas rurais após 2016, quais sejam: a) o desmonte das capacidades estatais do MDA, culminando com sua extinção; b) a fragilização das arenas públicas de participação da sociedade civil, via extinção dos conselhos de controle social; e c) a redução e o recuo das políticas públicas.

Diante do atual cenário podemos observar que as políticas de agricultura familiar iniciam um ciclo de desmontes e ficam submetidas aos interesses do agronegócio. A culminância desse movimento iniciado em 2016 avança em 2019, momento no qual Jair Bolsonaro assume a presidência da república. Nesse cenário, as políticas de agricultura passam a compor o rol de ações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), trazendo consequências financeiras e administrativas para esse programa, subordinado às diretrizes dos setores ruralistas.

De forma geral, em âmbito nacional, as políticas de fortalecimento da agricultura familiar – sofrem processos de descaracterização, fragilização e reconfiguração, conforme atestam Leite *et al.* (2023). Ou seja, “a partir desse momento, tanto as institucionalidades participativas quanto às políticas de fortalecimento da agricultura familiar passaram a sobreviver sob forte ataque de estratégias multidimensionais de desmonte de políticas” (Leite *et al.*, 2023, p. 399).



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo recorre aos pressupostos do método dialético-crítico no processo de desvelamento do real, por meio das categorias de historicidade, contradição, mediação e totalidade. Busca compreender a realidade social num contexto de contrarreforma do Estado, ajuste fiscal e desmontes das políticas sociais públicas, em detrimento da dívida pública e a apropriação privada do fundo público, sobretudo pelo capital financeiro.

Nesse sentido, a pesquisa visa estabelecer as mediações necessárias entre o ajuste fiscal e suas implicações no âmbito da política de agricultura familiar, tomando os Planos Plurianuais (PPAs 2016-2019 e 2020-2022) como meio de análise. A pesquisa trata de um estudo de enfoque misto, pois relaciona qualidade e quantidade na perspectiva de complementaridade, pela articulação de dados quanti-qualitativos, visto que considera características e particularidades de ambos (PRATES, 2012).

Os estudos bibliográficos compreendem uma ampla revisão da literatura especializada que trata de forma crítica as seguintes categorias de análise: ajuste fiscal, políticas sociais, políticas de Agricultura Familiar, desigualdade sociais no campo. Também têm sido realizados estudos em documentos e publicações oficiais produzidas por órgãos governamentais do Brasil, bem como pelos organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, da UNESCO, do PNUD e da FAO - ONU, entre outros, acerca das propostas de ajustes nas finanças públicas, reordenamento nas políticas social, e as perspectivas de mitigação de impactos sociais.

A pesquisa documental tem sido devolvida com a coleta de informações em documentos como Planos Plurianuais, Relatórios de Gestão e demais documentos institucionais indispensáveis para o estudo. Também tem sido coletados dados secundários disponíveis nas seguintes fontes e sistemas: a) portais administrativos - Tribunal de Contas da União, portais de transparência; b) portais de institutos de pesquisa - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), entre outros.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A sistematização dos dados aqui expostos é realizada com base nos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, com na análise documental tendo como



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

principal fonte o Plano Plurianual. No estudo do PPA 2020-2023 observamos que o mesmo é apresentado como um documento “simplificado” no qual a estrutura é organizada a partir de um objetivo e uma meta (considerando que no PPA anterior havia 54 programas temáticos, 304 objetivos, 1.136 metas, 542 indicadores e 3.101 iniciativas). Neste PPA em análise compreende **66** programas finalísticos, **66** objetivos e **66** metas com seus respectivos indicadores. Para a análise em tela, debruçamo-nos sobre os seguintes programas: a)1040 – Governança Fundiária (MAPA); b) 1031 – Agropecuária Sustentável (MAPA).

Os programas analisados compõem o Eixo Ambiental estiveram sob a coordenação e responsabilidade dos Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA), tendo em vista que no governo Michel Temer o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto – como já citado anteriormente.

Dentre os objetivos, o primeiro analisado foi o Objetivo 1203, compreendido no âmbito do Programa 1031 - **AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL**, que aparece com a finalidade de *promover o desenvolvimento da agropecuária sustentável, da pesca artesanal e da aquicultura familiar*. Segunda as análises dos relatórios de gestão no período (2020-2021) o mesmo alcançou alguns resultados. Ou seja, ampliação da oferta de serviços de ATER aos agricultores familiares, médios produtores, técnicos agrícolas e outros atores. A exposição desta informação não veio acompanhada de dados numéricos para confirmar um cenário anterior. Fica-nos a pergunta de qual o raciocínio que sustenta a estruturação deste objetivo tendo em vista que coloca beneficiários além dos agricultores familiares, médios produtores e técnicos agrícolas - os quais, em geral são os próprios agentes de extensão rural.

Observamos que as metas de ampliação dos serviços de ATER caem progressivamente no planejamento do governo² indicando que ao invés de ampliação o serviço seria diminuído. Um dos elementos que influenciaram a oferta de serviços foi a pandemia da Sars Covid-19 que colocou óbices ao serviço, tendo em vista o isolamento social e suas consequências. Nos dados analisados identificamos a conformação da restrição orçamentária, restrição de pessoal e o

² Meta prevista para 2020: 45.500; Meta prevista para 2021: 53.344, Meta prevista para 2022: 36.200; Meta prevista para 2023: 36.200. (unidade de referência: serviço ofertado)



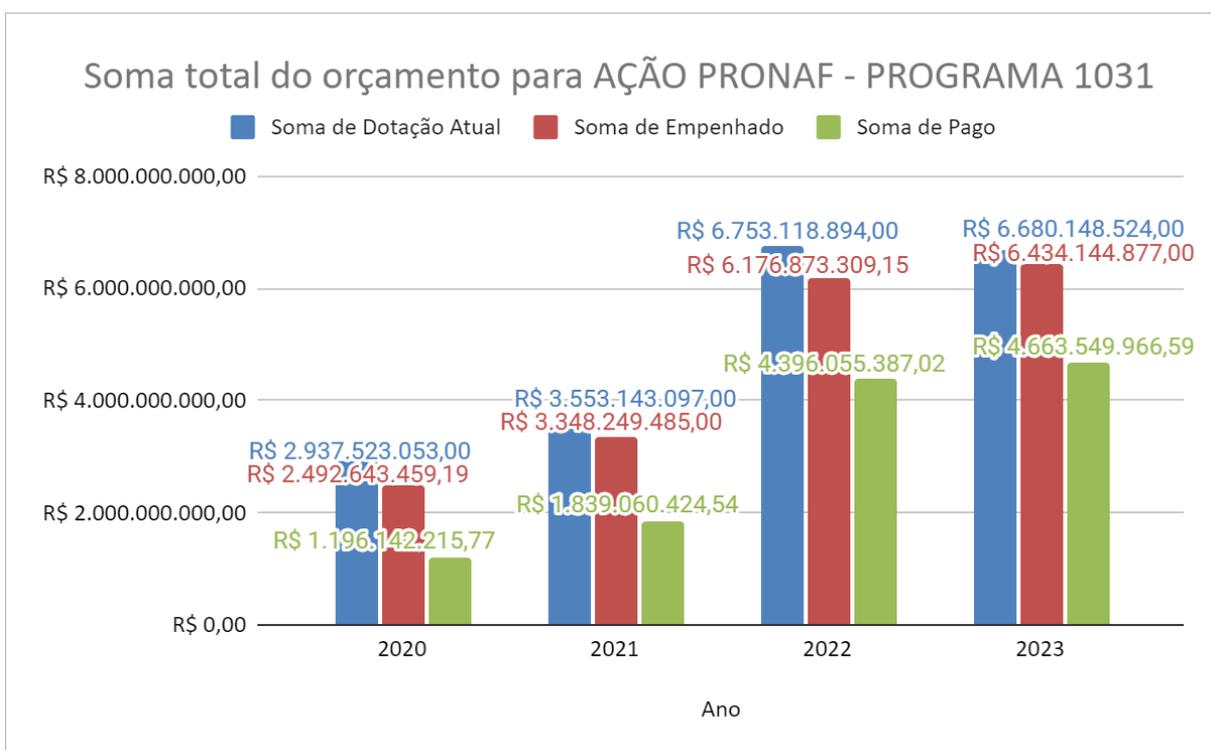
26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

contexto de crise sanitária. Para a superação das “restrições” o governo indica: emendas parlamentares para aumentar os recursos, realização de concursos e atendimentos remotos. Importa ressaltar que no decorrer da pesquisa identificamos que foi eliminada uma diretriz que direcionava recursos exclusivamente para agricultores familiares incluindo nestes recursos pequenos e médios produtores. O gráfico a seguir trará para o debate um recorte do ponto de vista orçamentário para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Gráfico 1 - Soma total do orçamento para ação PRONAF (2020-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOP.

Na análise do PRONAF³ foram consideradas: a) Função Agricultura, b) Subfunção promoção da produção agropecuária (número 608); c) Programa 1031 d) as ações orçamentárias (0A81, 0281⁴). O gráfico mostra que no período 2020-2023 temos dois panoramas distintos: o primeiro nos anos de 2020 e 2021 onde há um baixo investimento orçamentário constatado pelo

³ O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) criado em 1995 é uma política pública de desenvolvimento sustentável do meio rural por meio do apoio aos agricultores familiares com a oferta de crédito rural em condições de juros, prazos e limites bem mais atrativos do que o mercado oferece.



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

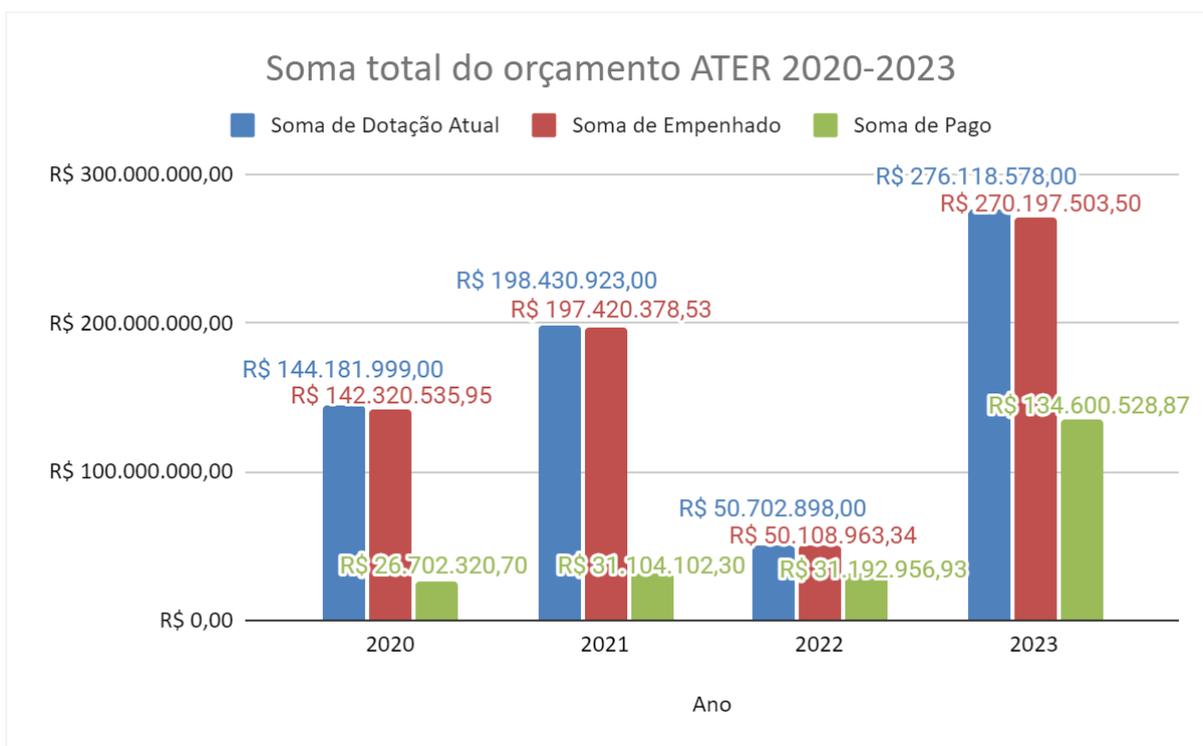
Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

reduzido montante de recursos no item “valor pago”. Os exercícios de 2020 e 2021 foram da gestão Jair Bolsonaro.

Nos anos de 2022 e 2023 observamos alterações nos recursos de “dotação inicial”, “empenhado” e “pago”. Ainda que o ano de 2022 seja parte da gestão de Jair Bolsonaro o valor aumenta em face dos montantes de recursos utilizados para garantir a reeleição do referido presidente. Já o ano de 2023 é o primeiro ano do governo de Luis Inácio da Silva e configura outra fase nas políticas rurais. Observemos a seguir o balanço dos dados gerais da ATER no período indicado:

Gráfico 2 - Orçamento ATER 2020-2023 (Programa 1031)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOP.

⁴ Financiamento de Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001), Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

Nestas análises foram consideradas: a) Função Agricultura; b) Subfunção Extensão Rural (número 606); c) Programas 1031 (analisamos as ações orçamentárias 21B6, 21B8, 21BU, 210 V⁵) e o 1040 (analisamos a ação orçamentária 21BU).

De acordo com o gráfico podemos indicar as seguintes tendências: uma síntese provisória nos permite assinalar que, após 2016, as políticas públicas rurais passam pelo binômio contingenciamento de recursos e diminuição de investimento. Nesse sentido, a meta de inclusão produtiva de populações em situação de pobreza não foi realizada no ciclo estudado em face da mudança de direção governamental que, após 2016, destina exíguos recursos para a produção agroecológica familiar.

A partir de 2017, observa-se implementação de ações de ATER incluindo a estrutura dos governos estaduais, sobretudo a Emater, considerando a inércia da União frente às demandas dos agricultores familiares. Conforme já destacado, é necessário enfatizar uma das evidências do ajuste fiscal, a qual pode ser encontrada no desmonte das instâncias de controle social, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF). Esse dado indica menos transparência na aplicação dos recursos públicos, ao mesmo tempo que demarca uma característica da gestão, qual seja, a centralização político-administrativa e o esvaziamento da participação social dos beneficiários no processo de monitoramento de políticas e serviços sociais, traços de um governo autoritário.

Por fim, um “novo modelo” de serviço é identificado na adoção de uma perspectiva gerencial para a ATER, denominada de Assistência Técnica Gerencial (ATEG), implementada por meio de mecanismos de Tecnologia de Informação e Comunicação (TICs), modalidades de atendimentos *on-line* aos agricultores familiares, que podem, nas palavras governamentais, “agilizar” os atendimentos e diminuir custos com mão de obra de agentes de extensão rural, abatendo gastos com salários, concursos e outras rubricas financeiras. Em nossa visão, essas medidas ilustram que o ajuste fiscal, sob a ótica de totalidade, se processa sob variadas estratégias econômicas, administrativas e também ideopolíticas.

⁵ Assistência Técnica e Extensão Rural, Desenvolvimento Sustentável da Bioeconomia, Regularização Fundiária e Assistência Técnica e Extensão Rural na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça, Promoção e Fortalecimento da Estruturação Produtiva da Agricultura Familiar, Pequenos e Médios Produtores Rurais.



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

A análise indica que o ajuste fiscal é multidimensional e pode ser expresso na queda de recursos, nos contingenciamentos, bem como na diminuição da quantidade de metas e objetivos previstos no PPA 2020-2023. Outra evidência do ajuste fiscal nas políticas de agricultura é o redirecionamento de investimentos antes destinados exclusivamente aos agricultores familiares (no caso da ATER) agora enviando recursos para médios proprietários - para os quais existem outros recursos e linhas de crédito.

Identificamos que os anos de 2020-2021 constituíram um período de baixo investimento em ATER e também em créditos do PRONAF. Nesse período é mister considerar que a pandemia de Covid-19 foi um fenômeno que impediu investimentos e implementação de políticas sociais. Além deste elemento consideramos que a configuração do governo de traço ultraliberal direcionado ao enxugamento de serviços e investimentos. Dessa forma, concordamos com as análises de Leite *et al.* (2023), ao apontar as linhas de desmonte das políticas rurais após 2016, que passam pelo enfraquecimento das capacidades de atuação do Estado, tendo como demonstração máxima a extinção do MDA; o enfraquecimento do controle social; e a redução das políticas públicas, via redimensionamento dos investimentos e redução das ações.

O ano de 2022 e 2023 representa uma nova fase de políticas públicas. Nesse caso os gráficos indicam mudanças observadas no montante de recursos destinados às políticas. Assim, hipotecemos ao período eleitoral de 2022 e a necessidade de reeleição do governo Jair Bolsonaro a destinação de recursos que se observam nas ações de ATER e no PRONAF. Aliado a isso o ano de 2022 ainda no período da chamada “transição de governo” e as emendas parlamentares foram responsáveis pela recomposição dos orçamentos. Um outro elemento é que no primeiro ano do governo Luis Inácio da Silva (2023) novas estruturas administrativas entram em cena através da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar, que passa a gerir as políticas de agricultura familiar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As determinações da crise do capital no campo também incidem no estudo sobre o impacto do ajuste fiscal da política de Agricultura Familiar (incluindo a Assistência e Técnica Extensão Rural e o PRONAF) considerando os Planos Plurianuais dos anos 2020-2023. Os



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

dados indicam evidências das medidas de austeridade fiscal implementadas no país, sobretudo no período pós 2016, reveladas através de processos de descaracterização, fragilização e reconfiguração, conforme atestam Leite *et al.* (2023) e obviamente o desfinanciamento dessa política. Identificaram-se as múltiplas formas de desmonte das políticas rurais, na diminuição de recursos, nos contingenciamentos, na extinção do MDA, bem como no desmonte das instâncias de controle social e dos instrumentos de transparência nos recursos públicos voltados para a ATER, em especial durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Nessa perspectiva, o período estudado marca oscilações, contradições, desmontes e descaracterização da ATER e do PRONAF. Diante do desinvestimento, os dados indicam que a inclusão produtiva de populações em situação de pobreza não foi realizada, bem como houve obstáculos à produção dos agricultores familiares ligados ao modelo agroecológico. Observaram-se, ainda, por parte da União, o gradativo desfinanciamento das ações bem como o desmonte por meio do esvaziamento da proposta de ATER elaborada na década de 1990. A descaracterização da política de ATER reside também na substituição das concepções basilares como agricultura familiar, adotando o termo produtor e empreendedor rural e atualizando a velha ideia de criação de uma classe média rural – indicadores da hegemonia ultraliberal que direciona as ações do MAPA –, lócus no qual a ATER e o Pronaf foram localizados entre 2019 e 2022.

Entretanto, se no âmbito da União o movimento de desmonte é evidente, outras possibilidades se abrem nos níveis regional e local: a criação do Consórcio Nordeste e a importância da ATER como mecanismo do desenvolvimento sustentável são algo a considerar no período analisado. Dessa forma, novos programas são dinamizados no RN e em outros estados da região Nordeste, tendo a ATER (agroecológica e participativa) como motor de desenvolvimento da agricultura familiar e participe das ações de segurança alimentar. Nesse sentido, depois de um ciclo de desinvestimento na ATER e de sua descaracterização e desmonte, outras possibilidades se colocam diante do cenário nacional pós 2022. A recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e a participação dos movimentos rurais configuram novas possibilidades de retomada de um ciclo próspero para a agricultura familiar.



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

Essa empreitada em defesa da política de agricultura familiar requer ampla mobilização dos movimentos rurais, dos pesquisadores, dos agentes de extensão rural e de todos os envolvidos nos processos de planejamento, implementação e acompanhamento, especialmente das populações beneficiárias desse serviço. A mobilização permanente é uma das estratégias de manutenção da ATER com qualidade, voltada para o fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar – tarefa desafiadora diante da pressão econômica e política do agronegócio no Brasil.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. Estado no capitalismo: notas para uma leitura crítica do Brasil recente. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E; LIMA, R. L. (org.) **Marxismo, política social e direitos**. SP: cortez, 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos**. Brasília, DF: Ministério da Economia, Secretaria Especial de Fazenda, Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015: Mensagem Presidencial**. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019: Mensagem Presidencial**. Brasília, 2015.

BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

DIESEL, Vivian, NEUMANN, P. S., DIAS, M. M., FROEHLICH, J. M. Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento? In: **Revista Estudos, sociedade e agricultura**. RJ: CPDA/UFRRJ out. 2021 a jan. 2022.

GLAVANIS, P. M. Ajuste estrutural: a privatização do desenvolvimento. IN: ARAGÃO, P. R.; GLAVANIS, P. M. (org) **Globalização e ajuste estrutural: impactos socioeconômicos**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB: 2002.



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.** 2017. Disponível em:

<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>.

Acesso em: 10 abr. 2024.

LEITE, S. PEREIRA; SABOURIN, E. Introdução à seção temática: Entre continuidades e descontinuidades das políticas públicas para a agricultura brasileira. In: **Revista Estudos, sociedade e agricultura.** RJ: CPDA/UFRRJ out. 2021 a jan. 2022.

LEITE, S. P. *et. al.* Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In A. Gomide, M. Sá e Silva, & M. Leopoldi. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022).** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. p. 385-410.

MAGALHÃES, M. sistema da dívida e os novos pacotes de ajuste fiscal. IN: **Revista Advir.** Revista da Associação dos docentes da Universidade do estado do Rio de Janeiro. n. 36 (jul. 2017). Rio de Janeiro: Asduerj, 2017.

MATTEI, C. **A Ordem do Capital:** como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo. São Paulo: Boitempo, 2023.

PRATES, J. O Método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. IN: **Revista Textos e Contextos,** Porto Alegre. v. 11 n. 1. p 116-128. jan/jul 2012.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.