

## A política pública do fomento e a inclusão produtiva rural no Brasil a partir de 2017: o desmantelamento de políticas multissetoriais

*The public policy of foment and rural productive inclusion in Brazil as of 2017: the dismantling of multi-sectoral policies*

Luciana Vieira de Novais<sup>a</sup>

### RESUMO

O estudo de desmantelamento de políticas públicas tem sido utilizado para a compreensão sobre como o Estado age ao longo de ciclos ou mediante alterações de governos. Com a função de olhar para políticas multissetoriais, mais especificamente a Inclusão Produtiva e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que intermediam o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e a Segurança Alimentar e Nutricional para populações rurais em extrema pobreza no Brasil, este artigo traz a tentativa de descrever e analisar os processos de desmantelamento que atuam de diferentes formas. Para esse exercício, um conjunto de autores é considerado, trazendo ao debate algumas teorias que podem ajudar no entendimento dos processos de desmonte das políticas sociais para o campo.

**Palavras-chave:** Fomento rural; Desmantelamento; Políticas multissetoriais.

**JEL:** I32; R58.

### ABSTRACT

The study of dismantling public policies has been used for the understanding on how the State acts, throughout cycles or through changes of governments. With the function of looking at multi-sectoral policies, more specifically productive inclusion and the Rural Productive Activities Development Programme, which intermediates (ATER) and Food and Nutritional Security for rural populations living in extreme poverty in Brazil, this article attempts to describe and analyze the dismantling processes that have been acting in different ways. For this exercise, a set of authors is considered, bringing to the debate some theories that can help in understanding the dismantling processes of social policies for the countryside.

**Keywords:** Rural development; Dismantling; Multi-sectoral policies.

**Submetido em:** 22 de abril de 2023.

**Aceito em:** 06 de julho de 2023.

<sup>a</sup> Doutoranda do Programa de Desenvolvimento Rural, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural pela Universidade de Brasília (UNB). Graduação em Biologia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), São José do Rio Preto - SP. E-mail: lunovaisrodrigues@gmail.com

## 1. Introdução

Segundo Sabourin (2020), para compreender o desmantelamento de políticas no Brasil é necessário olhar para as trajetórias, considerando o panorama social e a conjunção historicamente construída, que incluem fatores estruturais internos e externos.

Em uma breve revisão dos últimos 70 anos, é possível perceber a transição de sistemas de governos, posicionamentos de políticas públicas e direcionamentos de objetivos que acompanham ondas internacionais, ou não, mas que não conseguem resolver o problema da pobreza rural. Vários movimentos, ao longo do tempo, tiveram seus momentos de montagem e desmontagens de políticas desenvolvidas para determinados fins de interesse do Estado.

A partir do fim do século XX, o Brasil dá sua guinada neoliberal entrando em consonância com outros sistemas mundiais, em um conjunto de ações direcionadas para diminuição do papel do Estado, incluindo a privatização de serviços públicos<sup>1</sup>. Várias políticas foram desmontadas nessa época, assim como a venda de empresas públicas e a adoção de um sistema econômico de fronteiras abertas.

Nesse momento da história do país, em meio ao desmantelamento em andamento, a pressão de movimentos sociais pela luta da reforma agrária e direitos para agricultura familiar, conseguiu algumas conquistas<sup>2</sup>. Nos contextos de políticas sociais, mesmo que em dissonância ao modelo econômico adotado, são implementados os primeiros programas de transferência de renda no país e, em 2001, começam a funcionar os programas bolsa-escola, bolsa-alimentação e auxílio-gás.

Esse conjunto de acontecimentos acaba influenciando as determinações políticas voltadas para agricultura familiar, inclusive com a criação do Ministério da Política fundiária e do Desenvolvimento Agrário, em 1999, posteriormente nomeado de Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2000.

O que muda no cenário político do Estado na década seguinte, a partir de 2002, é a transição de um modelo liberal para um modelo de social-desenvolvimento, substanciado pela união do desenvolvimento econômico e a ampliação do gasto social (MATTEI, 2018).

Ainda em 2003, com a regência de um projeto mais aliado ao social, algumas políticas públicas tiveram destaque na diminuição da pobreza no campo e na cidade. O enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) ganhou força e foi inserido em inúmeras políticas como parte primordial das ações a serem executadas, o que tomou corpo ao longo dos anos, proporcionando políticas transversais e multissetoriais, como o Programa Brasil sem Miséria (PBSM).

O que acontece após 2016, em decorrência do *impeachment* da presidente em exercício, apontou para um novo retorno ao processo liberal, incluindo diminuição do atendimento social a políticas para o campo e maior apoio ao agronegócio. Sobre isso, Delgado e Zimmermann (2022) indicam que várias ações do então governo Temer tiveram as características claras de desmonte de políticas já consolidadas, como a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o Bolsa Família, a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), além da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, sendo então transformado em uma secretaria especial submetida ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Para os autores, o Estado se afasta do papel de promotor de direitos para uma vertente conservadora e clientelista.

Uma das políticas que sofreu processo de desmantelamento, no período, foi o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, parte integrante do Plano Brasil sem Miséria, que fazia parte da nomeada rota de inclusão produtiva rural, instituído em 2011, cujo principal eixo organizativo foi reduzir a fome e a insegurança alimentar de agricultores na faixa da pobreza extrema<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Importante lembrar que 1990 foi o ano em que a política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) passou a deixar de ser de interesse federal, com o fechamento da Empresa Brasileira de ATER (EMBRATER) no início do governo Collor. Em decorrência desse ato, as entidades de ATER passaram por grandes dificuldades de custeio e manutenção de suas estruturas, assim como estacionaram os modelos de atendimento à agricultura familiar.

<sup>2</sup> Entre as conquistas, cita-se: Sistema Nacional de Crédito Rural aos agricultores familiares em 1994 (Programa de Valorização da Pequena Produção Rural – PROVAPE), que posteriormente deu origem ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, em 1996.

<sup>3</sup> Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), enquadram-se nessa perspectiva as pessoas que vivem com até \$1,25/dia.

O Plano Brasil sem Miséria foi uma política pública de inserção nacional, com formação multissetorial, que intencionou alterar a miséria rural, diminuir a fome e proporcionar a geração de renda para famílias em extrema vulnerabilidade. A política tem início após a percepção do Estado de que mesmo com aporte de programas sociais ao longo de oito anos de ações ampliadas, algumas famílias não haviam alcançado melhorias reais de suas condições de vida, mesmo que acessassem algum auxílio social.

O processo de desmantelamento da inclusão produtiva rural, do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e da ATER<sup>4</sup> como metodologia inclusiva, é o que será discutido. Para seguir nessa abordagem, serão brevemente apresentados o Plano Brasil sem Miséria e a Inclusão Produtiva Rural, o Programa de Fomento e os processos ocorridos após 2017, quando a ATER pública deixa de ser o veículo principal para a execução do programa. Posteriormente, será realizada discussão sobre o processo de desmantelamento ocorrido.

O artigo será desenvolvido a partir de um breve relato de como funcionou a integração de programas no Plano Brasil sem Miséria, com foco na inclusão produtiva rural, passando para análise das alterações pedagógicas e estruturais na política, para então discutir o processo de desmantelamento ocorrido do programa até o ano de 2022. O estudo do desmantelamento de políticas pode auxiliar na observação dos processos de estruturação e segurança na formulação de políticas públicas, assim como possibilitar o conhecimento de como questões de governo podem agir sobre ações do Estado.

## **2. Brasil sem Miséria e a Inclusão Produtiva Rural: o funcionamento integrado**

O Plano Brasil sem Miséria (PBSM) foi uma política de governo que teve como princípio a redução das diferenças sociais e econômicas de populações extremamente pobres, propondo a redução de desigualdades, sendo inserida no plano de metas planejadas até 2015<sup>5</sup>.

Na elaboração e concretização do Plano houve a preocupação com a população que se encontrava abaixo da linha da pobreza e não tinha perspectiva de melhoria sem apoio governamental (CAMPELLO; MELLO, 2014). A formulação do Brasil sem Miséria teve início no ano de 2010, com objetivo de dar continuidade à redução da desigualdade, à diminuição da fome e à elevação do emprego e distribuição de renda, a partir de 2003 (CAMPELLO; MELLO, 2014).

A concepção do Plano se deu após oito anos do Governo Lula, com a avaliação do desenvolvimento social no país considerando a atuação do Programa Bolsa Família nesse período, observando-se dados do Cadastro Único para ações sociais (CadÚnico)<sup>6</sup> e dados do Censo 2010. Apesar de melhorias observadas, houve a constatação de que uma faixa da população não conseguia alcançar tais condições de melhoria ou de sustentabilidade alimentar.

---

<sup>4</sup> Ainda no ano de 2003, a ATER pública é inserida como parte das ações do MDA com a proposta de alcance territorial, abrangente e integrado, voltando a ser interesse das políticas do governo. Intencionava-se uma nova abordagem, com ação dialógica e a elaboração de uma nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), de construção coletiva e consultiva com agricultores e entidades de ATER públicas e privadas (CAPORAL, 2006), o que ocorreu ao longo dos anos, proporcionando a produção de vários materiais orientadores da pedagogia a ser adotada. Essa ATER com características diferenciadas ou revisadas, em que o aspecto pedagógico ganha importância, busca participar de processos que contribuam para a construção e a realização de estratégias de desenvolvimento rural e sustentável, centrado na agricultura familiar (MDA, 2004). Foi considerada instrumento fundamental na Inclusão Produtiva Rural, dado que seu papel se referia como de porta de entrada ao acesso a políticas públicas e direitos a pessoas em vulnerabilidade alimentar no campo (RODRIGUES, 2016). O esforço de desenvolver os conceitos pedagógicos para ATER foi o de proporcionar uma metodologia de atuação mais próxima, menos tecnicista com influência nos modos de abordagem. No então fomento rural, incluiu-se a atualização de conceitos junto a técnicos atuantes no Programa, como parte das ações para viabilizar o acompanhamento direcionado e orientado a esse público, que se supunha ter mais fragilidades que outros agricultores em faixas maiores de renda.

<sup>5</sup> Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. Os planos plurianuais têm a função de organizar as políticas a serem trabalhadas pelo governo federal ao longo de quatro anos. Funciona como um plano de metas e governança do Estado.

<sup>6</sup> O Cadastro Único é um bando de dados com informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza.

Com a intenção de aumentar o alcance social, o Plano Brasil sem Miséria integrou várias políticas que chegariam em conjunto às famílias em condição de pobreza extrema. Possuindo um caráter amplo e multissetorial<sup>7</sup>, previa ações para os ambientes urbanos e rurais, tendo na nomeada inclusão produtiva a alternativa de melhorar os quadros de insegurança alimentar e promover a geração de renda.

Sabourin, Samper e Massardier (2015) discutem que as políticas multissetoriais pensadas para o meio rural, refletem uma tendência em países da América Latina, como Argentina, Brasil, Chile, Nicarágua, Uruguai, ligados à participação da sociedade civil e movimentos sociais, com tendência a serem trabalhados por ministérios menores e com menor poder orçamentário.

Porém, o Plano Brasil sem Miséria (PBSM) altera essa característica observada pelos autores por trazer para a execução a inclusão de vários ministérios com diferentes orçamentos e tamanhos, atendendo uma política comum e integrada a vários programas, a partir da demanda observada. Nesse momento, a inclusão produtiva (rural e urbana) foi projetada como parte dos processos de estabelecer novos caminhos e trajetórias que pudessem alcançar essas ilhas de vulnerabilidade, propondo produzir alteração das condições da população extremamente pobre, que não havia alcançado melhor renda e não estava acessando ações estruturantes.

Para atendimento da população que estivesse na faixa da pobreza extrema no meio rural, foi concebida a rearticulação de políticas já existentes e a criação de novas estratégias com definição de metas de atendimento e recursos orçamentários. Foram articuladas políticas de promoção da agricultura familiar e desenvolvimento rural com a abordagem da segurança alimentar (SAN), a diversificação de fontes de renda e a sustentabilidade ambiental (CAMPOS *et al.*, 2014).

Atuando em territórios rurais ou periurbanos, a inclusão produtiva propôs inclusão a serviços, como o acesso à luz, à água e à ATER. Destacando que assistência técnica não teria apenas o objetivo de desenvolver o projeto produtivo, mas de proporcionar à família o acesso ao conjunto de políticas envolvidas, fazendo o acompanhamento desde o pré-projeto até o alcance das compras institucionais como destino da comercialização dos excedentes, sendo o caso<sup>8</sup>.

A rota proposta para a inclusão produtiva no meio rural, com a integração de políticas voltadas à produção, incluindo infraestrutura e medidas de apoio e comercialização (Figura 1), exemplifica o planejamento imaginado pelo conjunto de gestores e organizadores do Plano.



Figura 1: A rota de inclusão produtiva rural do Plano Brasil sem Miséria

Fonte: Campos *et al.* (2014).

<sup>7</sup> Políticas multissetoriais são aquelas políticas que integram vários setores públicos, disponibilizando programas de diferentes áreas, ou ministérios, para atendimento de um projeto de governo.

<sup>8</sup> O Programa Fomento Rural combina duas ações: o acompanhamento social e produtivo (através da ATER) e a transferência direta de recursos financeiros não-reembolsáveis às famílias para investimento em projeto produtivo.

O que se observa na rota é um planejamento em sequência, mas que na verdade acontece em diferentes momentos, muitas vezes concomitantemente, dado que em muitos casos eram os agentes de ATER que chegavam primeiro, identificando problemas de acesso à água e luz, ou verificando se as famílias já acessavam alguma política. Outro ponto não possível de ser notado pela rota é presença da busca ativa, quando agentes de ATER encontravam beneficiários ainda não incluídos no CadÚnico, os adicionando como aptos a acessarem as políticas de auxílio social (RODRIGUES, 2016).

A fase da rota identificada como ATER fomento e insumos<sup>9</sup>, seria o desenvolvimento do projeto produtivo propriamente dito, não o ponto em que a ATER inicia o processo. Mesmo entendendo que um não acontece sem o outro, esse detalhe descritivo, que em verdade induz a uma intenção de inserção produtiva e comercial – ainda que a real necessidade e discurso seria a conquista da segurança alimentar – acaba, futuramente, proporcionando outros entendimentos do papel da ATER pública nos processos de inclusão produtiva, facilitando abordagem para alteração do decreto original que instituiu o Programa de Fomento Rural.

Mesmo com o fim do Plano Brasil sem Miséria<sup>10</sup>, a inclusão produtiva rural continuou como proposta, basicamente com foco no Programa de Fomento a Atividades Produtivas, considerando apenas uma das fases da inclusão. Ainda que as ações propostas tecnicamente continuem, o conceito de acessos a direitos perde espaço para a geração de renda, dado que a inclusão real seria mais que a formação de um projeto produtivo para comercialização de produção excedente.

### **3. O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e alterações nas bases metodológicas: um questionamento sobre o enfraquecimento de políticas de ATER para a vulnerabilidade rural**

O Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais foi criado pela Lei nº 12.512 (14/10/2011) e regulamentado pelo Decreto nº 7.644 (16/12/2011), sendo posterior regido pelo Decreto nº 9.221, de 06/12/2017.

Até 2017, o Programa previa que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em conjunto com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), fariam a coordenação das ações e delimitação de público extremamente pobre, incluindo aqueles ainda não cadastrados no CadÚnico. O Programa de Fomento, dentro da inclusão produtiva, coordenava a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para elaboração e execução de um projeto produtivo com um recurso não reembolsável<sup>11</sup>, financiando a opção escolhida pela família atendida<sup>12</sup>.

Como apontado, a política de Fomento Rural esteve ligada e articulada à política de ATER. Essa última vinculada à Política Nacional de ATER (PNATER) e ao Programa Nacional de ATER (PRONATER<sup>13</sup>). As duas políticas públicas são independentes, mas integradas no vínculo estabelecido entre o Programa de fomento e a ATER que se enquadrava em bases metodológicas específicas, referenciada na educação popular e no método de abordagem dialógica.

Essa construção metodológica da ATER pública seria uma das condições para articulação ao Programa de Fomento, ainda dentro da Inclusão Produtiva Rural, com atendimento ao público até então

---

<sup>9</sup>Essa fase seria o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, integrada às políticas do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cisternas e outras.

<sup>10</sup>O Plano Brasil sem Miséria foi incluído no Plano Plurianual 2012-2015 (PPA), após esse período ele deixa de existir no Plano de Metas, apesar de ainda ser citado. Isso se dá em muitos PPAs, já que as metas se alteram e Programas e Planos podem mudar de nome, ou mesmo encerrarem.

<sup>11</sup>O recurso previsto pelo Programa de Fomento condiz a R\$2400,00 não reembolsáveis, para famílias que tinham renda entre R\$ 170,00 até R\$85,00 *per capita* mês. Para o Semiárido o programa previu R\$ 3.000,00.

<sup>12</sup>A intenção era favorecer o atendimento a famílias do meio rural abaixo da linha da pobreza, estabelecendo o acesso ao atendimento técnico e ao recurso para possibilitar a realização de um projeto produtivo de baixo custo, com o olhar do atendimento diferenciado e metodologia de abordagem inclusiva.

<sup>13</sup>A PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma em Agrária (PRONATER) foram oficialmente instituídos pela Lei nº 12.188, em 2010.

invisível às políticas públicas, em condições de vulnerabilidade e miséria, que necessitava de iniciativas para emancipação em relação à Segurança Alimentar e geração de renda.

Na inclusão produtiva rural, dentro do Programa de Fomento, a ATER era contratada a partir de Chamadas Públicas, com ampla concorrência para seleção de prestadoras ligadas aos territórios rurais. Ao ser contratada, a prestadora passava a executar o programa nos moldes da ATER proposta, mediante um conjunto de estratégias e determinações assinadas e pactuadas. Essas empresas de ATER poderiam ser públicas ou privadas, desde que seguissem a base metodológica exercida no serviço público ofertado.

Em observações realizadas em diferentes estudos, ao longo dos processos de implementação realizados, foi possível verificar que os laços de cooperação e identidade da ATER fortalecem o conhecimento adquirido, a identificação das políticas alcançadas e o sentimento de inclusão dos beneficiários (RODRIGUES, 2016). Essas relações tendem a aumentar a cidadania, além de um aspecto importante de alteração na visão dos técnicos de ATER sobre o público, influenciando no olhar de desnaturalização da pobreza (BERNARDI, 2015).

O entendimento de que após o período de duração previsto do Plano Brasil sem Miséria (PBSM) ainda não havia se universalizado o atendimento total dos territórios eleitos, pode ter influenciado a decisão de dar continuidade ao Programa de Fomento mesmo depois do PBSM ser praticamente encerrado, em 2016. A inclusão produtiva rural continua, portanto, a ser enquadrada nos PPAs seguintes (2016-2019 e 2020-2023). Porém, fica praticamente reduzido ao que antes era designado como Fomento a Atividades Produtivas Rurais.

Em 2017, o Decreto nº 9.221, de 06/12/2017, é assinado, incluindo várias mudanças na forma de execução do Programa. Um importante ponto nesse novo direcionamento da política de fomento foi desvincular a obrigatoriedade da ATER pública, nos moldes pedagógicos discutidos até então. O acompanhamento das famílias passa a ser realizado por “serviço de assistência técnica e extensão rural ou, alternativamente, por meio do serviço de atendimento familiar para inclusão social e produtiva” (BRASIL, 2017).

A partir desse entendimento, o Serviço de Atendimento Familiar para Inclusão Social e Produtiva (Safisp) substitui a ATER como obrigatória e o serviço pode ser prestado por Estados, Distrito Federal, Municípios e consórcios públicos; serviços sociais autônomos; entidades executoras de programas de acesso à água para produção; Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural; Universidades Federais; Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Com isso, ocorre uma simplificação das etapas para o alcance de inclusão produtiva rural, em relação ao modelo anterior (Figura 2).

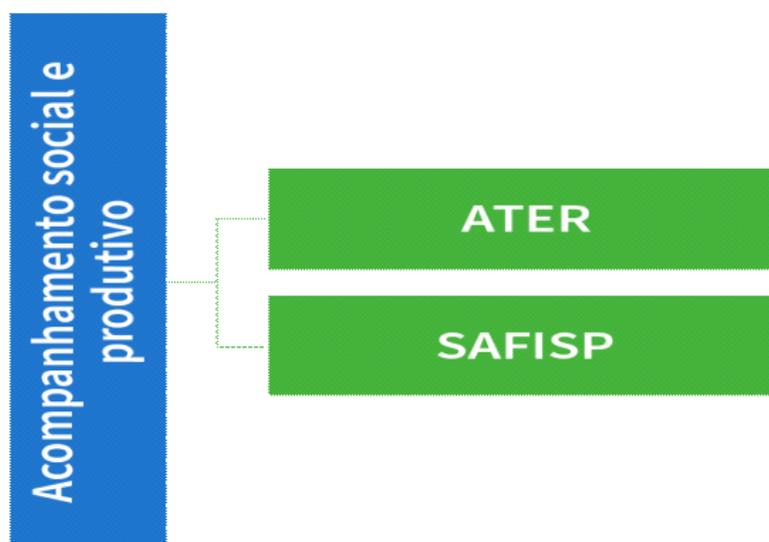


Figura 2: Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais - atendimento para projetos produtivos focados em geração de renda

Fonte: Brasil (2022).

Ao determinar a ATER como oficialmente executora dos projetos produtivos junto às famílias, entende-se que há a presença de uma política própria, longamente debatida, com uma pedagogia bem delineada e um processo de inclusão e alteração para atendimento à baixa renda. Já as opções lançadas na nova versão do decreto, não esclarecem de que forma os serviços seriam prestados. Com isso é possível prever que ocorre a possibilidade de precarização dos serviços e dos laços criados entre os atendidos e os técnicos executores.

Uma questão que pode ser levantada é a de que o serviço de ATER é regido por uma política específica, que em seus preceitos tem determinações voltadas para o modo de atendimento, uma pauta que ainda estaria em andamento no Brasil, em que o serviço apenas recentemente chega à população muito pobre<sup>14</sup>.

Ademais, as empresas de ATER teriam obrigação de contratar pessoal formado e especializado, com experiência em atendimento técnico e social – de preferência moradoras das regiões atendidas – para dar continuidade a ações mesmo após os anos de atuação direta do programa. Fato a ser levantado no caso de Universidades e Institutos Federais, que são na realidade instituições de ensino e não de atendimento contínuo a esse tipo de público. A atuação de alunos em programas de extensão, por exemplo, apesar de importante, poderia descaracterizar a continuidade do atendimento e a criação de laços de empatia, devido à característica de transitoriedade natural dos discentes. O problema da descontinuidade já aparecia nos casos de contratação da ATER temporária, mas de forma menor, dado que as prestadoras continuavam nas regiões, sendo referência mesmo depois do fim dos atendimentos do Programa (MESQUITA *et al.*, 2020).

Outra opção levantada no novo Decreto, talvez mais problemática, foi a introdução dos serviços sociais autônomos, que são instituições como as do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) do sistema S<sup>15</sup>, ligado a indústria. Tal serviço utiliza metodologia própria, introduzindo outro tipo de discurso e delineando outra proposta de atendimento, fora das discussões já realizadas na ATER pública.

Haveria, ainda, uma fuga destoante dos objetivos originais de Segurança Alimentar e Nutricional e geração de renda, já que o Senar é conhecido pela metodologia do empreendedorismo, algo incongruente em atendimentos a famílias que estão em extrema vulnerabilidade, muitas vezes sem alimentos disponíveis. Uma pergunta tem lugar – como uma família em insegurança alimentar vai empreender com a produção que iria saciar sua principal fragilidade? É verdadeiro que famílias conseguiram prosperar com seus pequenos projetos (MESQUITA *et al.*, 2020), mas o empreendedorismo não teria lugar nesse momento, quando a escalada na melhoria de condições ainda seria incipiente.

A previsão de como se efetivam tais serviços, assim como a forma e o direcionamento que teriam os atendimentos, ou qual maneira a pobreza extrema passa a ser tratada e que tipo de capacitação e intuito produtivo começa a ter o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, não fica esclarecida no Decreto.

Até então a intenção da política era assegurar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), principalmente. Apesar de o novo decreto apresentar uma série de indícios acatando algumas intenções já estabelecidas pela ATER, fica vago qual tipo de inclusão seria proposta, já que cada instituição poderia apresentar uma metodologia própria, se diferenciando do que vinha sido realizado até então.

Um dos questionamentos pertinentes a ser feito é observar que a ATER tem diretrizes voltadas para a educação popular, já dificilmente implementadas a partir da Política Nacional de ATER (PNATER) devido aos anos de serviços tecnicistas estimulados no país, como as instituições privadas iriam fundamentar sua atuação? No caso de algumas instituições com teor voltado ao empreendedorismo, o modelo pedagógico parece se alterar drasticamente.

Outro ponto é que o antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)<sup>16</sup> passou a ser único responsável pela escolha do público, pela emissão de documentos, pela fiscalização e por demandas

---

<sup>14</sup> Entrevistando pescadores artesanais no Território do Sertão do São Francisco foi possível averiguar que 71% dos entrevistados participantes da Inclusão Produtiva Rural nunca haviam recebido serviços de ATER (RODRIGUES, 2016).

<sup>15</sup> <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>

<sup>16</sup> O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, durante os anos do governo Bolsonaro, passou a ser chamado de Ministério da Cidadania, mas, no Decreto de 2017, foi mantido o nome do antigo Ministério.

antes repartidas entre dois órgãos<sup>17</sup>. Esse eixo de preferência ou determinação sai do proposto da política integrada, retornando à ação da política pública um papel centralizador.

A dissonância sobre o modo de realizar o atendimento é notado quando se compara o antigo art. 11, do decreto original, com o do novo decreto. No primeiro decreto era incluído o conteúdo de capacitação das entidades prestadoras, que deveria prever:

- I - estratégias de superação da pobreza rural;
- II - metodologias e conteúdos adequados às condições socioeconômicas das famílias beneficiárias do Programa;
- III - princípios de segurança alimentar e nutricional;
- IV - atendimento das diretrizes da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural;
- V - participação das famílias beneficiárias nos programas de compras governamentais e nas políticas sociais;
- VI - superação das desigualdades de gênero, geração, raça e etnia;
- VII - erradicação do trabalho escravo; e
- VIII - sustentabilidade econômica, social e ambiental das atividades promovidas (BRASIL, 2011).

Já no artigo 11 do novo decreto, cita-se apenas a lista das possíveis prestadoras, já descritas, e nenhuma dessas indicações anteriores, o que faz imaginar de que modo se encaixariam esses temas tão importantes a serem considerados para o atendimento de pessoas em vulnerabilidade econômica.

No artigo 10, há a citação de formação de conteúdos pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) apenas quando o serviço for de ATER pública institucionalizada, sem especificações de itens a serem trabalhados nos demais casos possíveis. Nesse caso, o que parece é que o debate da metodologia de outras prestadoras possíveis estaria aquém ou pouco esclarecido.

O Decreto mantém termos como empoderamento e autonomia, o que parece contraditório na forma prevista de atendimento, considerando-se que o recurso apenas não seria suficiente para o empoderamento das pessoas sem bases epistemológicas que mantenham esse diálogo.

A alteração do decreto apresenta várias outras pequenas modificações, como a questão da mudança de texto do artigo 3, parágrafo IV, antes descrito como acesso a mercados institucionais, para simplesmente mercados, tirando o papel do Estado a um importante veículo de escoamento de pequenas produções da agricultura familiar, que são as compras públicas.

Ainda que em alguns casos as compras institucionais não sejam a única via de escoamento dos excedentes<sup>18</sup>, sua função dentro da inclusão produtiva era parte do esforço com responsabilidade das prestadoras de serviços de ATER. A discussão centrada aqui se rende ao papel da ATER como propulsora de educação técnica no campo e da extensão rural, que inclui, além do lado tecnológico, as demandas sociais de inclusão rural. No antigo Programa de Fomento à inclusão produtiva, aparecia como uma cadeia longa de acessos para superação da pobreza extrema, posteriormente se tornando apenas parte do processo.

Mesmo que as alterações sejam teoricamente relacionadas a uma tentativa de sobrevivência da política em tempos de escassez de recursos, destituição de conselhos e mudança governamental, incluindo outros meios e vias de continuidade ao atendimento, é importante que sejam esclarecidas as estratégicas sobre que vias se utilizariam para tais inclusões.

Outros eventos colaboram para o possível apagamento lento da política de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Após a reestruturação ministerial, em 2018, o Ministério do Desenvolvimento Social passou a ser referido como Ministério da Cidadania e assumiu as pastas anteriores, entre elas, o Programa

<sup>17</sup> Considerando o debate de desmantelamento e no período até 2022, o MDA perdeu o *status* de ministério em 2016, tratado aqui como Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD).

<sup>18</sup> Samborski (2016) desenvolveu sua pesquisa estudando a Ater na ação da inclusão produtiva rural em municípios da região de Celeiro, no RS, e observa que as compras públicas são um veículo menos utilizado pelo público que ele estudou, sendo as vias curtas de produção e escoamento mais utilizadas.

Fomento Rural. Outra mudança estrutural foi a extinção do MDA, com a ANATER assumindo a Chamadas Públicas de ATER.

## 4. O processo de desmantelamento como objetivo silencioso e evidente

Contextualizando as mudanças dos referenciais setoriais e globais<sup>19</sup> na América Latina, Grisa (2018) faz o histórico dos direcionamentos das políticas rurais ao longo dos anos finais do século XX e início do XXI. Os referenciais prevalentes na década de 1990 são neoliberais, configurando ações que ajustavam a política do mercado livre, baixa interferência do Estado, com suspensão de barreiras tarifárias às importações, além de redefinição de tarifas alfandegárias, fazendo com que os produtos nacionais perdessem poder de concorrência. Na agricultura houve a redução dos preços das *commodities*, diminuindo a renda da agricultura.

Mesmo com essa guinada, no caso particular brasileiro as conquistas dos movimentos sociais e do campo no período, em plena década voltada ao sistema liberal, superaram o referencial global. Grisa (2018) aponta que a influência de mediadores, como acadêmicos e políticos atuando nas escolhas que o Estado fez, assim como a pressão da comoção nacional a favor dos movimentos envolvidos e dos embates no campo, incluindo tragédias como Eldorado do Carajás e Corumbiara, alteraram ações públicas a ponto do referencial setorial se sobrepor ao global<sup>20</sup>.

A partir de 2003, um novo referencial surge, mais progressista ou neodesenvolvimentista. Esse período foi marcado com a preocupação em manter a estabilidade macroeconômica e promover o crescimento econômico interno; a valorização do salário-mínimo e fomento a crédito; além de leis para competitividade industrial, atuação social e geração de renda (GRISA, 2018).

O referencial começa a ser alterado novamente, de forma mais efetiva, a partir de 2016, com a retomada de narrativas direcionadas ao sucateamento dos serviços, alegando a necessidade de ajuste das contas públicas, enxugamento da máquina estatal, depreciação do trabalho a partir da reforma trabalhista e corte de gastos para serviços públicos. Esse novo referencial global remonta, portanto, uma nova guinada neoliberal (GRISA, 2018).

Mediante a alteração do referencial global, muitas políticas passam por diferentes formas de extinção, enfraquecimento e desmantelamento por não ser interesse dos novos rumos do Estado.

Sabourin (2022) cita que o marco analítico do *Policy Dismantling*, proposto por Bauer e Knill (2014), vai colocar no centro da análise os tomadores de decisão, na tentativa de encontrar os motivos que levam ao desmantelamento. Nessa linha há a proposta de identificar os fatores explicativos e a análise estratégia dos governantes.

Ao pensar o desenvolvimento rural, dentro desse escopo de entendimento proposto por Bauer e Knill (2014), fatores situacionais foram importantes desde o *impeachment*, em 2016, até o resultado das eleições, em 2018, configurando um governo que não teve interesse em continuar com o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais concebendo o aporte social mais contundente, optando com maior ênfase pelo auxílio ao crédito, por exemplo. Além disso, o contexto moral e o conjunto ideológico representado tendiam ao conceito neoliberal, com a presença cada vez menor da atuação do Governo Federal. Porém, o programa foi mantido como forma de inclusão, sem que houvesse ação real para efetivá-lo.

---

<sup>19</sup> O modelo de análise dos referenciais globais e setoriais considera que os sistemas têm diferentes referências de interesses e interpretação do mundo - o referencial global é compreendido como um sistema hierárquico, onde se predomina um conjunto de ideias dominantes sobre a organização do Estado. Já o referencial setorial vai ter relação a uma esfera de problemáticas mais específicas de uma área. Geralmente este se adapta àquele (MULLER, 2008).

<sup>20</sup> Eventos ocorridos e associados ao Movimento dos Sem-terra tiveram repercussão na opinião nacional. Em abril de 1996, 21 trabalhadores rurais foram assassinados em confronto com a polícia em Eldorado de Carajás, por reivindicar o direito a terra. Outro evento foi o massacre de Corumbiara, resultado de um conflito violento, ocorrido em 9 de agosto de 1995, no município de Corumbiara, no estado de Rondônia. Esses eventos causaram grande comoção, viabilizando negociação e conquistas de direitos para os trabalhadores sem-terra.

Analisando brevemente os Planos Plurianuais (PPA) dos ciclos 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023, foi possível perceber a evolução das importâncias dadas às ações que se referem à inclusão produtiva rural e ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

No PPA 2012-2015, o principal objetivo do então Fomento Rural era a Segurança Alimentar e Nutricional, fez parte do Programa 2069 (Segurança Alimentar e Nutricional). O relatório de avaliação do ciclo aponta a realização acima da meta inicial (142.100 atendimentos), com mais de 350 mil famílias apoiadas com serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); dessas, 147 mil já implementando projetos produtivos. Além disso, o relatório aponta que o acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) subiu de 32% em 2010, para 53% em 2014, na faixa do público atendido.

No ciclo 2016-2019 (BRASIL, 2016), ainda sob a direção do antigo Ministério do Desenvolvimento Social, há uma alteração em parte do público-alvo da inclusão produtiva. A maioria, nomeada como agricultor familiar em condição de extrema pobreza, migra para o Programa 2012 (Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar), permanecendo no Programa 2069 (Segurança Alimentar e Nutricional) apenas os povos e comunidades tradicionais (PCTs). A previsão de atendimento foi de 180.000 agricultores e de 54 mil PCTs.

Apesar do reconhecimento sobre os aspectos positivos quanto à efetividade do programa, o foco principal passa a ser a inclusão produtiva e não mais a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para a maioria dos estimados atendimentos. O Plano Plurianual (PPA) desse ciclo foi planejado em 2015 (BRASIL, 2016), portanto, ainda no governo Dilma, que já sofria pressões que culminaram no *impeachment* do ano seguinte. Interessante observar que desligar o Programa de Fomento da SAN desmobiliza a necessidade de gerar alimentos para o autoconsumo, favorecendo o discurso da renda como maior impacto.

O relatório de avaliação do PPA, em 2019, traz que o atendimento do ciclo chegou a 75% do estimado, sendo 80.256 famílias atendidas com o Fomento às atividades produtivas rurais, além de 12 mil famílias de povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2019). O relatório aponta, ainda, a alteração fiscal de 2016, com um “replanejamento” das ações, além da modificação dos órgãos que executavam a política, considerando que o MDA, um dos parceiros, passou a ser parte do MAPA. A ação passou a ser a busca de acordos de cooperação com entidades de ATER, ao invés das Chamadas Públicas, devido necessidade de economia de recursos. Tais ações deram origem à formação do Decreto n.º 9.221/2017, já citado, modificando a forma de atendimento.

Além disso, o relatório aponta que houve vários contratos de ATER cancelados, impossibilitando ações já em andamento, devido à restrição fiscal. Nesse período é possível observar que o desmantelamento acontece, principalmente, na disponibilidade de recursos para ações de ATER pública, destituída como opção pedagógica principal e efetiva para o desenvolvimento dos projetos produtivos. Porém, na medida em que as ações de ATER são desestimuladas, aparecem opções de acesso a metodologias no sistema S, ou outras sem a funcionalidade institucional específica (BRASIL, 2019).

No Plano Plurianual (PPA) seguinte (2020-2023), as políticas relacionadas à inclusão produtiva ainda aparecem, mas com a execução do serviço de atendimento administrado pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), sem relação direta com os ministérios anteriores (BRASIL, 2019).

Sobre as perspectivas da inclusão produtiva rural no referido PPA, houve a inclusão de atendimento a organizações, mesmo que se esperasse o atendimento às famílias ainda não incluídas. O atendimento a pessoas em vulnerabilidade começa a dar lugar a outro tipo de atendimento, o qual, em verdade, exclui as antigas características do Programa original. Inclui-se, ainda, que agenda de orgânicos e agroecológicos estariam presentes, sendo fortalecida pelo Programa Bioeconomia Brasil – Sociobiodiversidade, dando viés mais econômico à pauta (BRASIL, 2020).

As ações realizadas e o orçamento disponível para a política pública foram concretamente reduzidos, não primando pela continuidade de ações anteriores, como forma de prosseguir e estimular as melhorias conquistadas pelas famílias já atendidas. Recentemente o viés econômico aparece mais forte que a Segurança alimentar, observando-se mudança do discurso.

O gráfico apresentado na Figura 3, acessado na página de consulta pública do Ministério da Cidadania (BRASIL, 2022), aponta que o Programa teve o auge de atendimentos entre 2013 e 2015, com grande incidência em 2014, decaindo após esse período, sendo cada vez menos ativo após 2016. O

acesso público aos dados do Programa<sup>21</sup> evidencia que, a partir de 2017, foram realizados apenas 79.889 atendimentos dos 294.638 formalizados.

Neste sentido o desmantelamento aparece com vários processos de enfraquecimento acontecendo ao mesmo tempo – desestímulo à ATER pública, o método pedagógico sendo abandonado, a redução drástica de recursos, que acabam por inviabilizar a política.

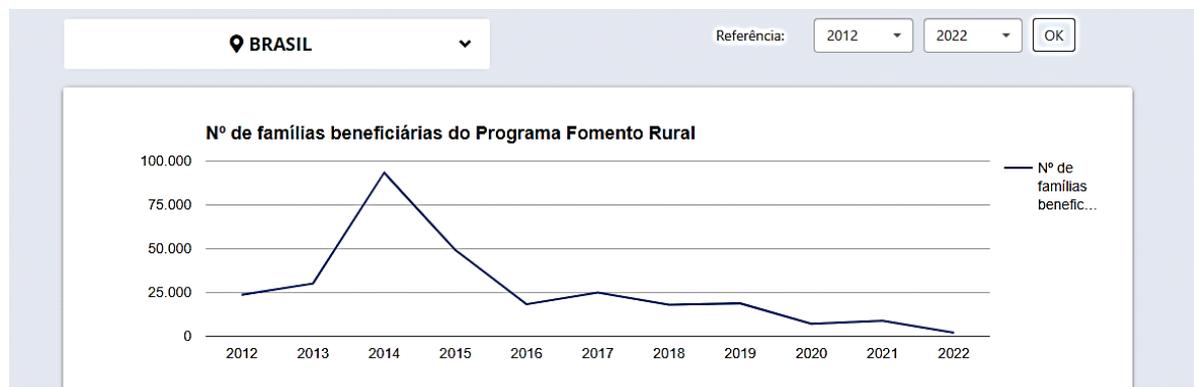


Figura 3: Número de atendimentos com projetos produtivos do Programa de Fomento às atividades produtivas rurais ao longo de 10 anos

Fonte: Brasil (2022).

Pautando-se nas ideias de Sabourin (2022) e de Bauer e Knill (2014) sobre diferentes tipos de desmantelamento, percebe-se que mais de um tipo de ação foi praticada nas políticas aqui discutidas, só que elas aconteceram em diferentes momentos. Após 2017, houve omissão no que se refere ao Fomento Rural, assim como houve mudança de arena relativa, reduzindo sua execução a um órgão apenas (o então Ministério do Desenvolvimento Social), enfraquecendo as possibilidades de execução devida redução de equipes, além de centralizar em um só conjunto de gestores o controle da política.

Além das características apontadas nos estudos citados, como parte dos processos de desmantelamento, a Inclusão Produtiva Rural ampla prevista no Programa Brasil sem Miséria foi reduzida no Decreto, assinado em 2017, enfraquecendo seu modo de operação. Ainda considerando os autores, após ser alterada, a política não foi transferida para uma arena fraca, como um ministério de menor importância; o que houve, foi uma mudança parcial com permanência do Programa em uma coordenação que foi enfraquecida, já que perdeu em quantidade de agentes envolvidos e em força orçamentária (BAUER; KINILL, 2014; SABOURIN, 2022).

Não houve necessariamente a ausência de decisões tomadas, considerando que o programa ainda está na carteira de políticas do então Ministério da Cidadania, mas a visibilidade dada às políticas foi marcadamente menor, restando apenas citações no Plano Plurianual (PPA); ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, restou uma pequena inserção para Povos Comunidades Tradicionais (PCTs).

A omissão, nesse caso, aconteceu a partir de um baixo atendimento precarizado, constando como existente, mas visivelmente diminuído (Figura 3), com orçamento baixíssimo, pouco estímulo de atendimento, redução do público e redirecionamento dos objetivos que acabam se voltando para um viés mais econômico, incluindo a bioeconomia da sociobiodiversidade como alternativa, dado que o público de PCTs teoricamente atenderia esse tipo de produção<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> <<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php#>>

<sup>22</sup> A sugestão se dá pelo fato que PCTs podem estar inseridos em ambientes de maior diversidade biológica, mais próximos do acesso ao extrativismo de alimentos que se incluem em cadeias de produtos da sociobiodiversidade, como castanha, óleos, frutos, pescados etc., geralmente acessados para autoconsumo e venda de excedentes.

Bauer e Knill (2014) sugerem que o desmonte acontece por intensidade ou densidade<sup>23</sup>. No caso da inclusão produtiva rural, o desmonte foi acontecendo em diferentes níveis ao longo do tempo. Em um primeiro momento foi, principalmente, de intensidade; posteriormente, um desmonte de densidade, considerando as políticas que eram interligadas.

É possível perceber que o desmantelamento, nesse caso, pode ter inúmeras vertentes acontecendo ao longo do tempo. Essas parecem caminhar em um processo de fases em alguns momentos, mas, em outros, pode ter dois ou três processos concomitantes.

Outra forma de entender o que aconteceu com a Inclusão Produtiva no período de sua formação até o Plano Plurianual previsto para 2023, é o processo de inação, o qual, como procedimento, pode ser observado ao longo do período de 2018 e 2022, e nenhuma ação de aumento de atendimentos parece ter sido tomada realmente.

McConnell e Hart (2019) analisam que os formuladores de políticas são inclinados a selecionar as questões que são relevantes para eles, marginalizando aquelas que não pretendem aplicar recursos ou atenção. O que se observa na questão da continuidade do programa é que, após 2018, não houve intervenção e quase não foram destinados recursos ou ações que realmente levassem ao funcionamento da política como em anos anteriores. A inação ideológica parece ser o principal meio de ação nesse período, considerando que o não fazer, nesse caso, aparentou estar carregado de valores, com claro desinteresse por uma política distributiva que age com a intenção de melhoria substancial de acessos e geração de renda no campo, com foco a Segurança Alimentar e Nutricional<sup>24</sup>.

## 5. Conclusão

As duas primeiras décadas nos anos 2000 são parte desse caminho tortuoso, por vezes incógnito, do papel das decisões que refletem o comportamento das escolhas de demandas, ou janelas de oportunidades, que afloram quando há alternância de projetos de governo. Percebe-se que os referenciais vão se alterando na formulação e implementação de políticas públicas de cunho assistencial no Brasil, migrando de um Estado mais inclusivo para um Estado com características tendentes ao neoliberalismo.

Ao longo do processo de alteração de referencial global dos últimos anos, a inclusão produtiva rural foi se afastando dos princípios originais que eram o acesso à luz, à água, à Segurança Alimentar, à construção de um projeto produtivo para geração de renda, instrumentalizado com a proposta de ATER dialógica e desenvolvimento de projeto produtivo, que permitiria o acesso à melhorias e a direitos, reduzindo-se ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais para gerar renda, sem uma base metodológica pública, discutida e própria.

No entanto, nem mesmo assim, o Programa pôde aumentar atendimentos, dado que foi sendo cada vez menos financiado, além de uma quantidade de programas vinculados perderem também suas potências de ação.

No período entre 2016 e 2022, houve alteração de interesses do Estado sobre a política do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, inicialmente, diminuindo suas atribuições com a intenção de envolver parceiros não públicos, ato justificado pela falta de recursos disponíveis. Esse primeiro período, que vai até 2018, envolve execução por meio de alternativas como, por exemplo, acordos de cooperação técnica, que inclui o exercício de outras entidades não ligadas à ATER pública. Tais ações tanto diminuem o apoio às EMATERs e outros entes de ATER no Brasil, como enfraquece a estrutura pedagógica trabalhada ao longo de 12 anos de governos progressistas.

---

<sup>23</sup> O desmantelamento por intensidade ou densidade são formas de ação que ocasionam o desmonte de políticas que não têm mais interesse ao governo, ações como omissão, troca de arena, entre outras, podem estar envolvidas. Assim, desmonte em densidade possui relação com a diminuição de instrumentos em uma política, ou mesmo a diminuição de políticas em uma determinada área de atuação. Mudanças de intensidade são os graus de mudança realizados em uma política, ajustes e não ajustes que podem enfraquecer sua atuação.

<sup>24</sup> O processo de desmantelamento foi evidenciado, ainda, no desvio de função da "20GD - Inclusão Produtiva Rural", em 3 de novembro de 2022, quando o Ministério da Economia autorizou o valor de R\$ 90 milhões de reais para compra de tratores (MENDES, 2022). O então Ministério da Cidadania realizou a compra de 247 veículos sem definir de destino e sem critério técnico de compra, mesmo que famílias ainda não houvessem sido atendidas e dificilmente usariam tratores em suas propriedades.

O que se observa – em relação à Inclusão Produtiva Rural e ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais – alinha-se a uma alteração de referencial global, com direcionamento por decisão dos tomadores pela inação, confluindo para o não funcionamento de um conjunto de políticas públicas que envolviam a diminuição da insegurança alimentar, promovendo também a geração de renda como opção, para que famílias não regredissem a estados de vulnerabilidade nas áreas rurais. A alteração do referencial global se refere a um processo com direcionamentos mais liberais que da fase anterior, que alicerçou políticas com maior grau de proteção social.

O processo de desmantelamento evidenciado na Inclusão Produtiva Rural passa pela redução de sua atuação a apenas um dos laços imaginados pelos gestores que formularam a política em 2010. Todos os procedimentos se resumem ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, o qual é enfraquecido tanto pela falta de recursos como pela alteração que desvincula o papel da ATER em sua implementação, enfraquecendo todos os acessos antes intencionados.

Como meta ligada ao objetivo de Segurança Alimentar e Nutricional, entende-se que a função de precarizar o Programa, precariza também o acesso a alimentação adequada. Além de dificultar o acesso as demais políticas inicialmente propostas para o atendimento aos extremamente pobres.

Considerando as políticas multissetoriais e suas características de realização, o desligamento de atividades conjuntas prejudicou as execuções que estavam chegando juntas aos atendidos. No caso das políticas debatidas, o desmantelamento se realizou de diferentes formas, inviabilizando acessos às populações rurais e contribuindo para o novo referencial global do governo, pautado no agronegócio, no incentivo ao empreendedorismo e sugestão de uso econômico de bens naturais, sem necessariamente melhorar a fome.

## Referências

BAUER, M. W.; KNILL, A, J. **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BRASIL. **Decreto n.º 7.644, de 16 de dezembro de 2011**. Regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Brasília: Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. **Decreto n.º 9.221, de 6 de dezembro de 2017**. Regulamenta a Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011, que institui o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Brasília: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. **Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Brasília: Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. **Lei n.º 12.593, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

BRASIL. **Lei n.º 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Programa de Fomento Rural**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-produtiva-rural/programa-fomento-rural>>. Acesso em: 30 de nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019**. Brasília: ME, 2020.

BRASIL. **Lei 13.971/2019, de 29 de dezembro de 2019**. Estabelece o Plano Plurianual 2020-2023. Brasília: Diário Oficial da União, 2019.

BERNARDI, L. E. **Entre o sonho e a realidade: legado do programa de fomento - PBSM, no Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade de Santa Maria. Santa Maria: UFSM, 2015.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. (org.). O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (orgs). **O Brasil sem Miséria**. 1 ed. Brasília: MDS, 2014.

- CAMPOS, A.; MULLER, L.; RAHAL, L. S.; SCHRODER, M.; DEL PORTO, E. B.; KROEFF, D. R. Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria: Síntese da Experiência Recente em Políticas Públicas para o Atendimento dos Mais Pobres no Rural Brasileiro. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (orgs). **O Brasil sem Miséria**. 1 ed. Brasília: MDS, 2014.
- CAPORAL, F. R. Política Nacional de Ater: Primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados. *In*: TAVARES, J. R.; RAMOS, L. **Assistência técnica e extensão rural: construindo o conhecimento agroecológico**. Manaus: Bagaço, 2006.
- DELGADO, N. G.; ZIMMERMANN, S. A. **Políticas Públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil: conquistas, desmontes e desafios para uma (Re)construção**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2022.
- GRISA, C. Mudanças nas políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: novos mediadores para velhos referenciais. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 38, n. 1, p. 36-50, 2018. DOI: 10.37370/raizes.2018.v38.37
- MATTEI, L. A política agrária e os retrocessos do governo Temer. **Okara: Geografia em Debate**, v. 12, n. 2, p. 293-307, 2018. DOI: 10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41318
- MCCONNELL, A.; HART, P. Inaction and public policy: understanding why policymakers ‘do nothing’. **Policy Sciences**, v. 52, n. 4, p. 645-661, 2019. DOI: 10.1007/s11077-019-09362-2
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Versão Final. Brasília: MDA, 2004.
- MENDES, F. **Governo Bolsonaro tira R\$ 90 milhões de famílias pobres para comprar tratores; veja repercussão**. Brasil de Fato. 23 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/05/23/governo-bolsonaro-tira-r-90-milhoes-de-familias-pobres-para-comprar-tratores-veja-repercussao>>. Acesso em: 10 out. 2022.
- MESQUITA, P.; FOLHES, R. T.; CAVALCANTE, L.; RODRIGUES, L. V. N.; SANTOS, B. A.; RODRIGUES-FILHO, S. Impacts of the Foment Program on Family Farmers in the Brazilian Semi-Arid and its relevance to climate change: a case study in the region of Sub medio São Francisco. **Sustentabilidade em Debate**, v. 11, n. 1, p. 211-225, 2020. DOI: 10.18472/SustDeb.v11n1.2020.30505
- MULLER, P. **Les politiques publiques**. 7 ed. Paris: PUF, 2008.
- RODRIGUES, L.V. N. **O papel da ATER no processo de implementação do plano Brasil sem Miséria no meio rural: o caso dos pescadores do território do sertão do São Francisco, Bahia**. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural) – Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2016.
- SABOURIN, E. Desmantelamento de políticas públicas no Mercosul. *In*: Seminário Internacional Estado, políticas públicas e mundos rurais: 15 anos OPPA, Rio de Janeiro - RJ, dezembro de 2020, p. 1-14. **Anais**. Rio de Janeiro: OPPA, 2020.
- SABOURIN, E. Desmonte de políticas públicas de agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil e no Mercosul. *In*: PERAFÁN, M. E. V.; SAUER, S.; LEITE, A. Z.; CANAVESI, F. C.; ÁVILA, M. L. (orgs). **Desenvolvimento territorial, sistemas agroalimentares e agricultura familiar**. 2 ed. São Leopoldo: Editora Oikos, 2022.
- SABOURIN, E.; SAMPER, M.; MASSARDIER, G. Políticas públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo latino americano? *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.
- SAMBORSKI, T. **Pobreza e extensão rural: a ATER no programa Brasil sem Miséria na região Celeiro do RS**. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria: UFSM, 2016.