



ABRIL / 2026

Por que e como
fortalecer a política
pública de ATER?

INSTITUTO
ESCOLHAS



1. A política pública de ATER e a transição justa dos sistemas agroalimentares



Assistência técnica
e extensão rural do
Governo da Bahia
Foto: Ascom/Bahiater

Este estudo analisa a percepção dos atores diretamente envolvidos com a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) sobre os desafios relacionados à implementação da Política Nacional de Assistência e Extensão Rural (PNATER) e sobre as propostas existentes para o seu fortalecimento.

O estudo parte do pressuposto de que a política pública de ATER é estratégica para a promoção de uma transição climática justa dos sistemas agroalimentares.

No Brasil, 73,7% das emissões brutas de gases de efeito estufa estavam relacionadas aos sistemas agroalimentares, em 2021, sendo 56,3% provenientes da mudança de uso da terra, que contabiliza o desmatamento, e 33,7% provenientes das atividades agrícolas e pecuárias¹. Não há como enfrentar a crise climática no país sem, necessariamente, transformar as formas de produção agrícola e pecuária e o modo de usar a terra a elas associadas.

A adoção de novas tecnologias, regras e processos e o acesso a financiamento, políticas públicas e mercados que promovam a adaptação e a mitigação das atividades agropecuárias às mudanças climáticas não ocorrem sem um mínimo de capacitação, assessoria e acompanhamento técnico. O acesso restrito de parte dos produtores a esses serviços é, portanto, fator que compromete a sua inclusão em processos de transição justa do sistema agroalimentar.

No Brasil, diferentes atores da sociedade civil, do setor privado e do Estado oferecem serviços de ATER por meio de variados arranjos institucionais e fontes de financiamento. No entanto, essa oferta ainda é insuficiente em volume, qualidade e alinhamento para combater a crise climática. O acesso à ATER – restrito a 18% dos estabelecimentos da agricultura familiar, de acordo com o último censo agropecuário² – é, portanto, um fator imprescindível para garantir que a transição para sistemas agroalimentares mais saudáveis, sustentáveis e adaptados à crise climática seja justa, com inclusão social.

No entanto, mesmo diante dessa constatação, políticas públicas de ATER ainda ocupam pouco espaço nas agendas de tomadores de decisão no que diz respeito ao desenvolvimento rural, à transformação dos modos de produção ou aos efeitos da crise climática nas atividades agropecuárias no Brasil. Estratégias de transição voltadas para a mitigação e a adaptação do setor agropecuário à crise climática, como planos de transição e políticas de financiamento climático, não têm ações específicas de ampliação do acesso e da qualidade da ATER nem como política pública estatal nem como serviço ofertado por outros atores.

¹ SEEG. Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa dos Sistemas Alimentares no Brasil. São Paulo: Observatório do Clima, 2023. Disponível em: https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/10/SEEG_alimentares.pdf

² Instituto Escolhas. Sem ATER não tem transição da agricultura. São Paulo: Instituto Escolhas, 2025. ISBN: 978-65-86405-69-9. Disponível em: https://escolhas.org/wp-content/uploads/2025/07/Onepage_ATER.pdf.

2. O desprestígio da política pública nacional de ATER

Agricultor irrigando mudas de açaí
Foto: Marco Santos / Ag. Pará

Uma política pública normalmente é avaliada pelo peso que ela tem no orçamento federal. Os números de execução orçamentária para a PNATER evidenciam o seu desprestígio.

R\$ 253,6 milhões foi o valor pago de despesas na “Subfunção 606 – Extensão Rural”³ em 2024, executadas por vários órgãos federais⁴. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA), responsável pela supervisão da PNATER, executou a maior parte desses recursos (R\$ 222 milhões ou 88%)⁵.

Apesar do valor pago de despesas com ATER em 2024 representar 29% do total dos valores executados pelo MDA no ano, o recurso é bastante inferior aos investimentos em ATER realizados por alguns estados da Federação.

Como parâmetro de análise, R\$ 557,8 milhões foi a despesa registrada em 2024 pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri-SC), incluindo pesquisa e extensão rural. Convênios com Governo Federal para repasses de recursos representaram apenas 0,5% do total da receita líquida da instituição para o mesmo ano⁶.

Outro exemplo é a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG), que registrou despesa de R\$ 429 milhões em 2024. Nesse caso, convênios com Governo Federal para repasses de recursos representaram 3,4% do total da receita da instituição em 2024⁷. Embora esta não seja a realidade de todas as entidades estaduais de ATER⁸, é relevante destacar que ambas as entidades citadas despenderam valores significativamente maiores do que o executado pelo Governo Federal com ações de ATER no mesmo ano.

Outra forma de verificar a importância de uma política pública é observar a estabilidade e continuidade de investimentos de recursos financeiros ao longo do tempo, especialmente diante de mudanças de governos. O investimento federal em ações de ATER oscilou entre 2017 e 2024, com forte queda em 2021 e recuperação lenta desde 2022. Essas oscilações estão associadas a crises mais amplas, como a pandemia de Covid-19, e são reflexo também de mudanças institucionais e de governo, como a extinção do MDA e a criação da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) em 2016, no governo Michel Temer (2016-2018), e a recriação do ministério em 2023, no governo Lula (2023-2026).

³ Classificação orçamentária utilizada pelo governo federal brasileiro dentro da estrutura de funções e subfunções orçamentárias da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do Plano Plurianual (PPA)

⁴ Como o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

⁵ Informações disponíveis no Portal da Transparência. Disponível em: <<https://portal.datransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 9 mar. 2026. Dados consideram “valores pagos” e “valor restos a pagar Pagos” para o ano de 2024.

⁶ Fonte <<https://www.epagri.sc.gov.br/balancosocial/2024/>>. Acesso em 17 fev. 2026.

⁷ Fonte <<https://www.emater.mg.gov.br/download.do?id=89466>>. Acesso em 17 fev. 2026.

⁸ A Empresa de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária do Estado de Goiás (EMATER-GO), por exemplo, teve despesa liquidada em 2024 no valor de R\$ 125,1 milhões.

Fonte: <https://goias.gov.br/emater/wp-content/uploads/sites/62/2025/08/Relatorio_de_Gestao_2024.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026.

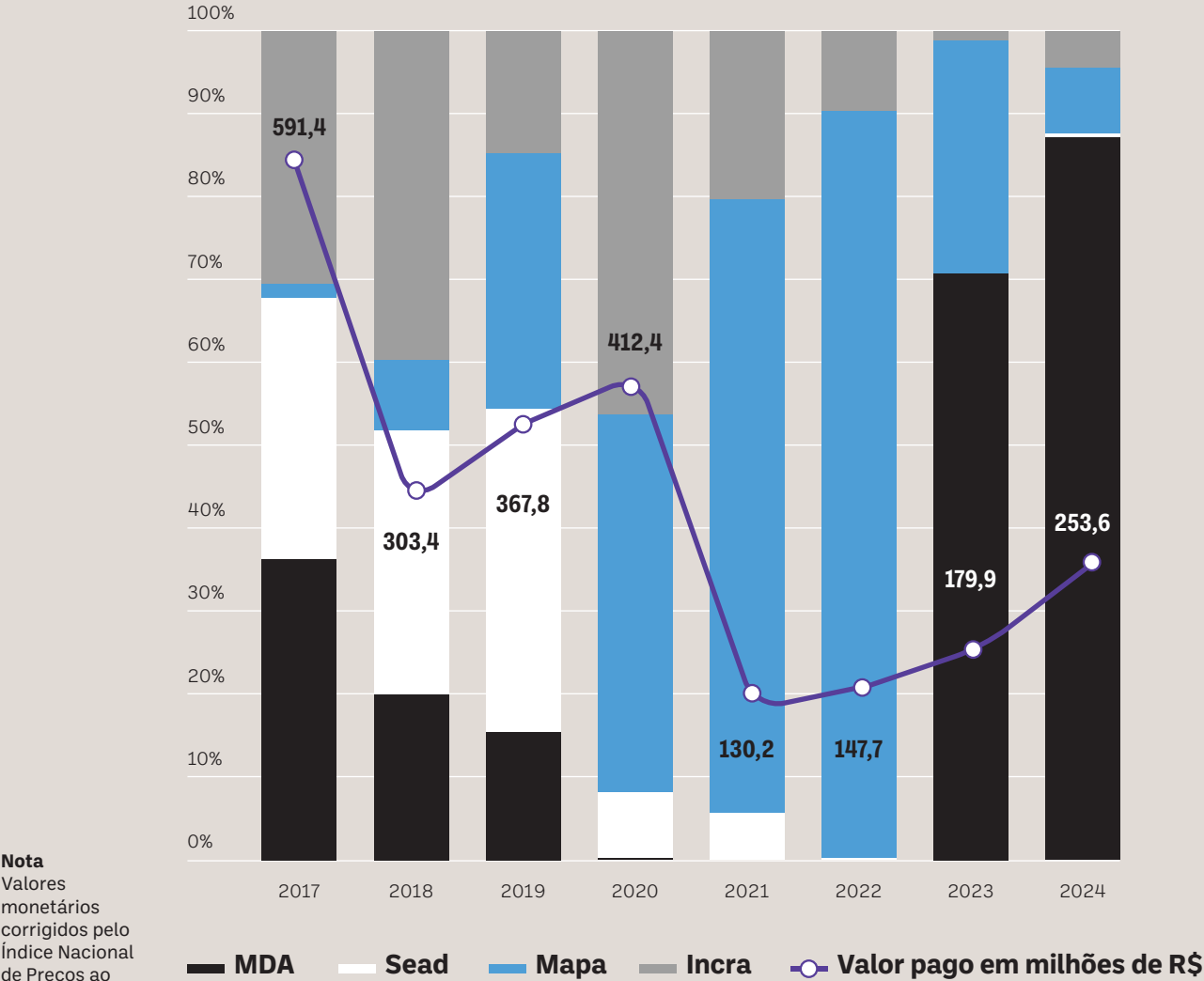
Gráfico 1

DESPESAS COM ATER DO GOVERNO FEDERAL
VERSUS DESPESAS DE ENTIDADES PÚBLICAS
ESTADUAIS DE ATER EM 2024



Gráfico 2

DISTRIBUIÇÃO ANUAL DOS VALORES PAGOS
NA SUBFUNÇÃO 606 - EXTENSÃO RURAL, POR
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA, ENTRE 2017 E 2024



Nota
Valores monetários corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o dia 31 de dezembro de 2024.

Fonte
Elaboração própria com dados do Portal da Transparência do Governo Federal.

Acesse o relatório técnico do estudo e veja a metodologia completa em: <https://escolhas.org/estudos-e-publicacoes/>

O cenário apresentado, de desprestígio da política pública nacional de ATER, deveria mudar?
A resposta é sim.

Plantio de açaí e outras frutíferas em sistema de agrofloresta, em Salvaterra (PA). Foto: Marcelo Camargo/ Agência Brasil

ATER COMO POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL

O principal marco legal que orienta as ações de ATER no âmbito do governo federal é a Lei nº 12.188/2010, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), ambos sob a supervisão do MDA.

A PNATER define “Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais”.

O PRONATER, regulamentado pelo Decreto nº 7215/2010, tem como objetivos a organização e a execução dos serviços de ATER ao público beneficiário, sendo o principal instrumento de implementação da PNATER. A Lei e o Decreto instituem e regulamentam a contratação, via chamadas públicas, de instituições ou organizações públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, para execução dos serviços de ATER. Também estabelecem prioridade de destinação dos recursos financeiros da política às entidades e aos órgãos públicos e oficiais de ATER.

Outro instrumento jurídico federal relevante de ATER é a Lei nº 12.897/2013, que cria a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), regulamentada pelo Decreto nº 8.252/2014. A criação da ANATER está relacionada à necessidade de conferir maior agilidade, flexibilidade e capacidade operacional à implementação da PNATER e do PRONATER, especialmente frente aos desafios observados na execução das chamadas públicas de ATER. Para a execução de suas finalidades, a ANATER pode celebrar contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas.

Além das leis citadas anteriormente cujo objeto central é a ATER, um conjunto de outras 92 leis, decretos, portarias, políticas, programas, planos e outras normas incorpora a ATER como instrumento em diferentes políticas públicas. Um exemplo dessa classificação é a presença da ATER como instrumento de implementação da política agrícola (Lei 8.171/1991) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Decreto 3.991/2003)⁹.

Embora o presente estudo tenha se centrado no diagnóstico da implementação da PNATER, é importante destacar que alguns estados possuem legislação estadual de ATER, como é o caso da Bahia (Lei nº 12.372/2011) e do Paraná (17.447/2012), e órgãos estaduais que ofertam ATER, como as empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural (EMATERs). Assim como, há também administrações municipais que organizam a oferta de ATER para agricultores.

9 Ver Instituto Escolhas. Mapeamento da ATER no marco legal federal brasileiro. Relatório Técnico. São Paulo: 2025. Disponível em: <<https://escolhas.org/estudos-e-publicacoes/>>



3. Para além dos recursos limitados

Produção de uva no Paraná
Foto: Ari Dias/AEN

O estudo entrevistou 32 representantes de diferentes setores¹⁰ ligados à oferta de ATER no Brasil para identificar os desafios relacionados à política nacional de ATER. Além do reduzido e inconstante financiamento federal, foram apontados obstáculos ligados ao marco legal, às capacidades estatais e aos mecanismos de implementação. A seguir, destacam-se os principais desafios identificados.

A.

DESAFIOS RELACIONADOS AO MARCO LEGAL



Tema	Percepções dos entrevistados
Escopo da PNATER	Há divergências entre os entrevistados sobre mudanças no escopo da política. Enquanto alguns atores avaliam a necessidade de atualizar a PNATER para incorporar desafios contemporâneos, como mudanças climáticas, outros consideram que a multiplicidade de objetivos torna a implementação da política mais complexa, dificultando o monitoramento, a avaliação e a composição das equipes técnicas com competências múltiplas.
Mecanismos de financiamento da PNATER	Marco legal não estabelece mecanismos automáticos de financiamento da política, como forma de garantir recursos financeiros contínuos e regulares. Com isso, o orçamento da ATER fica dependente de decisões políticas anuais, o que gera instabilidade e limita sua capacidade de planejamento e execução.
Mecanismos de coordenação da PNATER	Marco legal não estabelece mecanismos explícitos de coordenação entre órgãos federais e União, estados e municípios, o que limita a integração e a articulação entre os entes federados no planejamento e na implementação da PNATER.

¹⁰ Foram entrevistados representantes dos governos federal, estaduais, associações de trabalhadores de ATER, movimentos sociais, organismos internacionais e especialistas no tema. Acesse o relatório técnico do estudo para ver a lista completa de entrevistados. Disponível em: <<https://escolhas.org/estudos-e-publicacoes/>>

B. DESAFIOS RELACIONADOS ÀS CAPACIDADES ESTATAIS



Tema	Percepções dos entrevistados
Do MDA	O ministério apresenta baixa capacidade de indução e coordenação nacional da política, incluindo sua relação com a ANATER. Há acúmulo de funções em sua equipe, dependência de consultores e ausência de área estruturada de coordenação de projetos, monitoramento e avaliação da política de ATER.
Da ANATER	A agência tem baixa capacidade de coordenação estratégica da política nacional de ATER, atuando principalmente na gestão de contratos. Entrevistados relataram situações em que os recursos empenhados pela ANATER não foram executados em sua totalidade, no tempo adequado. Há lentidão nos processos de seleção, gestão de contratos e repasse de recursos. Os mecanismos de monitoramento usados são ineficazes e consomem tempo das equipes de campo. Além disso, a agência tem estrutura humana e financeira limitadas.

C. MECANISMOS DE IMPLEMENTAÇÃO



Tema	Percepções dos entrevistados
Chamadas públicas	Os contratos de curta duração dificultam o atendimento continuado, a construção de vínculos com os públicos atendidos e o planejamento de longo prazo pelas entidades executoras. Além disso, tende a induzir ações orientadas por metas de curto prazo, homogeneização de metodologias e escopos específicos.
Coordenação	Não há uma coordenação efetiva entre ministérios, entre União, estados e municípios e entre atores estatais e não estatais. Essa desarticulação afeta a integração de ações, recursos e responsabilidades, gera sobreposição de iniciativas e reduz a eficiência do gasto público. Há fragilidades na organização territorial da oferta da política pública de ATER, com pouca integração entre diferentes provedores de serviços.
Abordagens	Há divergências sobre o entendimento de quais são as abordagens mais adequadas para a execução da ATER, incluindo tensões entre enfoques produtivos, multidimensionais, territorializados e digitais. Embora a atual gestão do MDA tenha reforçado a agroecologia como diretriz, os entrevistados avaliam que persistem as abordagens com foco produtivista e individualizado.



D. DESIGUALDADES NA OFERTA



Tema	Percepções dos entrevistados
Desigualdade de acesso de acordo com o perfil socioeconômico	Agricultores em situação de maior vulnerabilidade, geralmente em propriedades menores, tendem a enfrentar mais dificuldades de acesso. Agricultores sem acesso regular à terra ou sem documentação, como ausência do Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), encontram obstáculos adicionais para acessar a política pública de ATER.
Desigualdades territoriais e regionais	Há fortes disparidades regionais e territoriais na oferta de ATER, com menor cobertura em algumas regiões, como a Norte, e vazios territoriais de atendimento, sobretudo em territórios mais isolados, com infraestrutura precária.

E. TRABALHADORES E CONDIÇÕES DE TRABALHO	
	
Tema	Percepções dos entrevistados
Déficit de profissionais	Não há força de trabalho suficiente disponível para atender à demanda de ATER existente.
Concurso público	As entidades públicas estaduais enfrentam envelhecimento de seus quadros e baixa reposição por concursos públicos, o que contribui para sobrecarga das equipes e redução da capacidade de atendimento.
Distribuição da força de trabalho	A disponibilidade de profissionais varia entre regiões, com menor presença de extensionistas em áreas de difícil acesso, especialmente em alguns territórios da região Norte, enquanto há concentração de corpo técnico nas regiões Sul e Sudeste. Há também diferenças regionais no valor da mão de obra.
Desigualdades de gênero	Mulheres extensionistas tendem a atuar mais em áreas sociais e organizativas, enquanto atividades técnicas diretamente relacionadas à produção agrícola permanecem sendo majoritariamente ocupadas por homens.
Condições de trabalho	Baixa remuneração, precariedade de infraestrutura e logística, excesso de burocracia, metas irrealistas e contratos precários, especialmente entre terceirizados.
Perfil profissional	Há déficit de profissionais com formação adequada (especialista) e para atuar alinhado com a PNATER e agendas como a da agroecologia e das mudanças climáticas. Há também desalinhamento entre conhecimento técnico e necessidades dos territórios.
Limitações na formação	A formação nas áreas agrárias é predominantemente orientada à agricultura de larga escala e pouco alinhada à agricultura familiar e à agroecologia. Além disso, há lacunas na formação continuada, com capacitações frequentemente focadas em procedimentos administrativos. Embora a PNATER preveja um programa nacional de formação, sua implementação ainda é limitada. Faltam diagnósticos sistemáticos sobre o perfil profissional dos extensionistas e suas necessidades formativas.

F. INOVAÇÃO E TECNOLOGIA	
	
Tema	Percepções dos entrevistados
Baixa articulação entre pesquisa, inovação e ATER	Há uma desconexão estrutural entre instituições de pesquisa e a pluralidade de atores que ofertam ATER, havendo poucas exceções. Tecnologias e conhecimentos produzidos por instituições como a Embrapa, por exemplo, nem sempre são conectados à implementação das políticas públicas de ATER.
Baixo investimento em inovação	Grande parte dos recursos das entidades estaduais de ATER é destinada à manutenção institucional e ao pagamento de pessoal, restando poucos recursos para investimento em inovação e difusão tecnológica. Experiências de inovação social, na maior parte das vezes impulsionadas por organizações da sociedade civil, ainda têm reconhecimento limitado nas políticas públicas e nos sistemas formais de pesquisa e inovação.
ATER digital pouco utilizada	O modelo presencial de ATER apresenta altos custos e limitações de escala. Há uma grande oportunidade de combinação do modelo presencial com o digital. Embora haja expansão da conectividade no meio rural, a incorporação de ferramentas digitais ainda é incipiente.

G. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	
	
Tema	Percepções dos entrevistados
Monitoramento e avaliação fragilizados	O monitoramento e a avaliação da política de ATER permanecem pouco desenvolvidos. Faltam avaliações abrangentes sobre os impactos da política. As avaliações focam na cobertura do serviço, e não em seus resultados.
Dados insuficientes e não comparáveis	A política carece de bases de dados consolidadas sobre sua execução e resultados. Quando há coleta de dados, faltam equipes e estruturas dedicadas à análise e uso desses dados.

4. Propostas na mesa

Agricultor em
Brasilândia (DF).
Foto: Valter Campanato/
Agência Brasil.

Como fortalecer a política pública nacional de ATER? O estudo identificou respostas no âmbito dos poderes executivo e legislativo federal, que serão apresentadas e analisadas a seguir.

A PROPOSTA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Desde 2024, o MDA vem promovendo debates com diversos atores, incluindo organizações da sociedade civil que atuam com ATER, com vistas à construção de uma proposta de criação de um Sistema Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura familiar (SUATER) junto com um Fundo Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (FUNDATER).

A iniciativa de implementação de ambas as propostas foi do deputado Joseildo Ramos (PT-BA), cujo gabinete coordenou a redação da primeira minuta de um projeto de lei. A minuta foi entregue ao MDA em janeiro de 2024. A partir de então, o ministério ficou responsável por aprimorar o texto e realizar consultas públicas sobre a proposta. O Instituto Escolhas tem contribuído tecnicamente para a elaboração da proposta do SUATER e do FUNDATER desde sua primeira versão. Apesar de a minuta do projeto de lei que cria o SUATER ainda não ter sido apresentada ao Congresso Nacional, a elaboração do projeto de lei foi publicizada nos canais oficiais do governo e em falas institucionais¹¹.

A proposta do SUATER visa enfrentar, principalmente, dois dos principais desafios já mencionados pelos entrevistados relacionados à implementação da política pública de ATER: falta de coordenação das ações e ausência de previsibilidade de recurso. Para tanto, o Governo Federal está sugerindo a criação de (i) uma governança capaz de induzir a pactuação interfederativa, o planejamento territorial e a corresponsabilidade entre os entes, com a integração de critérios e informações sobre as ações de ATER e seus resultados; e (ii) um fundo de financiamento das ações de ATER que combine fontes diversas e previsibilidade de recursos.

A primeira pergunta que se pode fazer é: **Qual é o potencial da proposta do SUATER de enfrentar o problema da falta de coordenação das ações e políticas públicas de ATER?**

A formulação de um sistema nacional unificado de assistência técnica e extensão rural voltado à agricultura familiar constitui um desafio de governança particularmente complexo, uma vez que articula múltiplos níveis federativos, uma ampla diversidade de atores estatais e não estatais e contextos sociais e produtivos profundamente heterogêneos.

¹¹ ANATER – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Conferência de ATER defende criação do SUATER para fortalecer desenvolvimento rural. Disponível em: <<https://www.anater.org/conferencia-de-ater-defende-criacao-do-sua-ter-para-fortalecer-desenvolvimento-rural/>>. Acesso em: 26 fev. 2026.

A experiência brasileira com sistemas públicos organizados sob a lógica de “sistema único” evidencia que a unificação normativa e a descentralização da execução não eliminam, por si sós, os desafios de coordenação, equidade e efetividade. Ao contrário, as avaliações sobre os sistemas únicos existentes¹² mostram que esses modelos produzem arranjos de governança intrinsecamente complexos, nos quais a cooperação entre níveis de governo precisa ser continuamente construída, regulada e sustentada por instrumentos institucionais, financeiros e políticos.

Para que a coordenação proposta pelo SUATER seja bem-sucedida, será necessário enfrentar desafios relacionados a capacidades estatais diferenciadas e desigualdades territoriais. Para tanto, a coordenação do SUATER poderia incorporar instrumentos explícitos de equalização de capacidades, combinando financiamento redistributivo, apoio técnico diferenciado, instâncias regionais de coordenação e mecanismos de aprendizagem institucional. Sem isso, o SUATER corre o risco de reproduzir desigualdades históricas.

Diversos estudos já mostraram que a principal ameaça a sistemas nacionais descentralizados não é o excesso de diversidade territorial, mas a ausência de mecanismos institucionais capazes de transformar essa diversidade em cooperação estruturada. Enfrentar o cenário de distintas capacidades estatais no país e de desigualdades territoriais não é um problema menor, mas uma condição central para a efetividade de coordenação nacional da ATER, especialmente se o sistema pretende cumprir objetivos de inclusão social, sustentabilidade e desenvolvimento rural. Nesse cenário, a participação social assume caráter imprescindível e não deve ser considerada secundária. Faz-se necessário garantir que conselhos nacionais, estaduais, territoriais e municipais tenham capacidade efetiva de influenciar o planejamento, o monitoramento e a avaliação do SUATER.

Pesquisas sobre políticas sociais, desenvolvimento territorial e ação pública no Brasil indicam que uma coordenação multinível – que mobiliza governos e entes federais, estaduais e municipais, além de atores não estatais – depende menos da definição formal de atribuições e mais da existência de instâncias permanentes de pactuação, capazes de processar conflitos, alinhar expectativas e ajustar instrumentos ao longo do tempo. É importante destacar que, no caso das políticas públicas de ATER, é preciso ainda combinar o pluralismo institucional dos atores que ofertam o serviço (estatais e não estatais) com as fortes capacidades estatais de planejamento, regulação, avaliação e controle social.

Outro aspecto bastante relevante é uma coordenação baseada em evidências. A experiência brasileira com políticas públicas descentralizadas e sistemas nacionais mostra que a informação

¹² O estudo investigou referências bibliográficas sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Para mais informações, acesse o relatório técnico. Disponível em: <<https://escolhas.org/estudos-e-publicacoes/>>.

não é um elemento acessório, mas uma infraestrutura central de coordenação. A ausência de sistemas de informação integrados e confiáveis, utilizados de forma sistemática, compromete a coordenação entre os entes federados, fragiliza o planejamento e limita a capacidade de aprendizagem institucional.

Em sistemas multiníveis, coordenar é, em grande medida, gerir fluxos de informação. Sistemas de informação interoperáveis são condição para articular redes de serviços, alinhar responsabilidades e sustentar pactuações interfederativas. Mais do que um requisito técnico, o uso coordenado da informação constitui uma condição política e institucional para a efetividade do SUATER de forma qualificada. Sem sistemas de monitoramento e avaliação orientados à coordenação e à aprendizagem, o risco é reproduzir fragmentação, decisões pouco informadas e desigualdades territoriais, comprometendo a capacidade da ATER de atuar como instrumento estruturante do desenvolvimento rural.

Para que o SUATER cumpra seu potencial de enfrentar o problema da falta de coordenação das ações e políticas públicas de ATER, é necessário:

- uma definição objetiva e pactuada de responsabilidades intra e entre níveis de governo e desenho institucional que evite a fragmentação e promova a articulação entre as escalas municipal, territorial, estadual e federal.
- a criação de instâncias interfederativas com poder real de decisão e ajuste;
- o uso do cofinanciamento como instrumento de coordenação e equalização das desigualdades;
- o fortalecimento de capacidades estatais nos territórios mais frágeis;
- uma definição clara das competências deliberativas dos conselhos e colegiados de participação e controle social;
- investimento em capacitação, informação e assessoria técnica aos representantes da sociedade civil;
- a construção de um sistema nacional de informação que integre dados sobre provedores, equipes, territórios, públicos atendidos, metodologias e resultados;
- a definição de indicadores de processo e de resultado, compatíveis com a diversidade das práticas de ATER e com os objetivos da política;



- a articulação entre monitoramento, avaliação e formação, fortalecendo capacidades estatais e sociais.

Incorporar essas lições desde o desenho do sistema pode ser fundamental para evitar a fragmentação histórica da ATER e avançar na construção de uma política pública efetivamente nacional, federativa e territorialmente sensível.

A segunda pergunta a se fazer é: **Qual é o potencial da proposta do FUNDATER para enfrentar o problema do baixo volume e da ausência de previsibilidade de recursos para a política de ATER?**

O desenho atual do financiamento das políticas públicas de ATER no Brasil é marcado por descentralização, fragmentação e elevada instabilidade financeira. No Brasil, apoia-se hoje em três bases principais:

- **Orçamento fiscal da União e dos estados**
Constitui a base histórica do sistema, mas apresenta forte concentração de gastos com pessoal, restando poucos recursos para custeio operacional, deslocamento, monitoramento, infraestrutura digital e formação continuada.

- **Crédito rural vinculado**
O crédito rural representa o maior fluxo financeiro associado ao uso da terra no país. Contudo, sua vinculação à ATER costuma restringir-se à elaboração de projetos técnicos, sem assegurar acompanhamento continuado e monitoramento de resultados socioambientais.
- **Fundos estaduais e políticas de combate à pobreza rural**
Embora relevantes, esses instrumentos permanecem fragmentados e pouco integrados à PNATER, com alcance limitado e baixa coordenação nacional.

Em conjunto, essas fontes, ainda que importantes, não configuram um sistema nacional de financiamento estável nem oferecem previsibilidade suficiente para sustentar a ATER como política pública estruturante.

Pesquisas feitas no Brasil evidenciam que, em sistemas descentralizados, o financiamento não apenas garante recursos, mas também atua como instrumento central de coordenação federativa.

Em um contexto de profundas desigualdades, como o brasileiro, as regras de financiamento influenciam comportamentos institucionais, prioridades e incentivos à cooperação entre os entes, sendo parte fundamental da própria governança pública. Estudos mostram que descentralização sem mecanismos financeiros indutores resulta em grande heterogeneidade territorial, e o sucesso de políticas nacionais depende tanto da autonomia subnacional quanto da indução e do acompanhamento do Governo Federal. Quando o financiamento é fragmentado ou instável, a cooperação federativa enfraquece, prevalecendo estratégias de curto prazo.

As experiências do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) mostram que transferências regulares, critérios redistributivos e pactuação interfederativa favoreceram a aproximação entre diretrizes nacionais e execução local, mesmo com as desigualdades. O modelo “fundo a fundo”, associado a metas pactuadas e sistemas de monitoramento, fortaleceu a coordenação, mas revelou limitações quando não acompanhado de apoio técnico e planejamento regional. De modo geral, o financiamento estratégico, ao combinar previsibilidade, redistribuição e indução a resultados, estimula integração, cooperação e aprendizado institucional, desde que articulado a instâncias pactuadas e sistemas de informação para tomada de decisão.

Esse conjunto de aprendizados indica que a criação de um fundo regular deve ser concebida também como eixo estruturante da governança multinível da ATER. Isso implica:

- adotar mecanismos de cofinanciamento estáveis e regulares, que garantam capacidade mínima nos territórios;
- incorporar critérios redistributivos sensíveis às desigualdades regionais;
- vincular parte dos recursos a pactuações interfederativas e planejamento territorial;
- articular financiamento, informação e apoio técnico, evitando tanto a fragmentação por projetos quanto a recentralização informal.

Assim, mais do que responder à pergunta quanto financiar, o desafio do SUATER e do FUNDATER é como financiar. Tratar o financiamento como instrumento de coordenação federativa é condição para transformar a diversidade territorial em cooperação estruturada e para assegurar que a ATER cumpra sua função como política pública de desenvolvimento rural de alcance nacional.

AS PROPOSTAS DO PODER LEGISLATIVO FEDERAL

O estudo identificou e analisou 105 projetos de lei (PLs) que fazem referência direta ou indireta à ATER, no período entre 2007 e 2025, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados¹³. Apresenta-se a seguir uma síntese dessa análise, indicando o grau de resposta dessas propostas aos desafios do fortalecimento da política pública de ATER no Brasil (pontual ou aprofundada) e quais dimensões essas proposições legislativas privilegiam.

Quase metade das proposições em tramitação identificadas (48 PLs) mobiliza a ATER de forma mais pontual como apoio técnico para um programa específico, exigência contratual, comprovação, requisito para crédito ou menção lateral. Em termos práticos, esse padrão tende a reproduzir fragmentação, porque circunscreve a ATER a múltiplas políticas setoriais sem, necessariamente, fortalecer regras comuns de coordenação, qualidade, pactuação federativa e continuidade do serviço.

A outra metade das proposições legislativas (57 PLs) mobiliza a ATER de forma mais aprofundada, incluindo redefinições de conceitos, de estrutura institucional, de governança, de financiamento e de integração com outras políticas públicas. A análise focou nesse grupo de proposições, categorizadas como “aprofundadas” por sua maior relevância.

Parte desses PLs (18 PLs) tende a reconhecer a ATER, prioritariamente, como instrumento de articulação entre políticas públicas. Esse dado é particularmente relevante para o diálogo com a proposta do poder executivo de criação do SUATER, pois revela uma compreensão ampliada da ATER, associada à integração de agendas produtivas, ambientais, sociais, educacionais e territoriais. Ao mesmo tempo, esse predomínio sugere um risco recorrente: o de a ATER ser utilizada como elo articulador de múltiplas políticas sem que, necessariamente, se fortaleçam suas bases institucionais próprias, seu método de atuação ou sua sustentabilidade financeira, o que pode levar à sobrecarga funcional e à diluição de responsabilidades.

Em outro grupo de proposições (10 PLs), a ATER é reconhecida como elemento essencial de promoção do desenvolvimento rural, da inclusão socioprodutiva e da sustentabilidade. E, mais uma vez, quando essa valorização estratégica não vem acompanhada de definições operacionais claras, corre-se o risco de permanecer no plano declaratório, sem efeitos estruturantes duradouros.

Outros dois tipos relevantes de proposição são as que tratam do tema da governança (9 PLs) e do financiamento (9 PLs) da ATER. Esses resultados sinalizam uma legitimidade política para discussão, junto ao poder legislativo, sobre a criação de arranjos de coordenação, regras de cofinanciamento e fontes estáveis de recursos que convergem com a proposta do Governo Federal de criação do SUATER e do FUNDATER.

¹³ Para mais detalhes sobre a metodologia utilizada neste estudo e sobre a lista de PLs identificados e analisados, acesse o relatório técnico. Disponível em: <<https://escolhas.org/estudos-e-publicacoes/>>.



SOBRE O TEMA DA GOVERNANÇA, AS PROPOSIÇÕES BUSCAM:

- incluir a ATER na governança ambiental e territorial, ao integrá-la a sistemas de informação, certificação e controle, e fazer a coordenação intersetorial com o meio ambiente, a biodiversidade e o clima. Exemplos: PL nº 1.190/2007; PL nº 1.855/2022; PL nº 4.187/2025;
- criar uma coordenação centralizada da ATER, a partir de transformações profundas no arranjo institucional (fortalecimento da coordenação nacional, uniformização

metodológica e criação de mecanismos de monitoramento e controle social). Exemplos: PL nº 7.417/2017; PL nº 4.511/2021;

- tornar a política de ATER parte da governança climática, sendo responsável por dar respostas às crises climáticas, a partir de uma coordenação nacional e da articulação com o crédito rural. Exemplos: PL nº 2.015/2024; PL nº 1632/2024; PL nº 1.875/2024.

JÁ AS PROPOSIÇÕES QUE TRAZEM A DIMENSÃO DO FINANCIAMENTO BUSCAM:

- criar ou vincular fontes estáveis de recursos para a ATER. Exemplos: PL nº 4.370/2020; PL nº 4.369/2020; PL nº 349/202.
- centralizar o financiamento da ATER em nível federal, com a unificação de normas de contratação, critérios de repasse e criação de sistema nacional com regras de cofinanciamento. Exemplos: PL nº 7.417/2017; PL nº 4.511/2021.
- estabelecer financiamento via crédito rural. Remuneração por serviços técnicos vinculados a operações financeiras. Exemplos: PL nº 1.306/2022; PL nº 2.402/2024; PL nº 5.069/2025.
- estabelecer financiamento indireto pela integração com programas maiores. O financiamento não é voltado exclusivamente à ATER, mas ganha estabilidade ao se tornar componente obrigatório de programas multissetoriais. Exemplos: PL nº 4.943/2013; PL nº 4.227/2008; PL nº 2.525/2025; PL nº 5.463/2025.
- estabelecer financiamento emergencial e focalizado em crises climáticas. O financiamento à ATER é tratado como infraestrutura de resposta do Estado em emergência climática, com remuneração garantida pelo orçamento emergencial. Exemplos: PL nº 2.015/2024; PL nº 1.632/2024; PL nº 1.875/2024.

Os PLs que propõem criar vinculação orçamentária e fontes estáveis de financiamento para a ATER reforçam a compreensão de que financiamento não é “componente acessório”, mas condição material para a política existir e funcionar. O problema é que a estabilidade de fonte, por si só, não garante governança efetiva. Com frequência, esses PLs não detalham critérios de alocação territorial, regras redistributivas, mecanismos de pactuação federativa e vinculação do gasto a objetivos e resultados.

Já em relação aos PLs que propõem a centralização federal do financiamento da ATER e a reconstrução da sua coordenação nacional,



a preocupação é de que essa centralização não venha acompanhada de pactuação interfederativa, corresponsabilização de estados e municípios, regras claras de cofinanciamento e mecanismos que reconheçam capacidades desiguais entre territórios.

Os PLs que propõem o financiamento da ATER via crédito rural e remuneração por serviços técnicos, ao mesmo tempo que têm o potencial de ampliar a capilaridade do atendimento ao “acoplar” ATER a instrumentos financeiros já disseminados, trazem o risco de reduzir a ATER a uma função de “projeto para crédito” ou a um serviço episódico. Além disso, pode gerar viés distributivo, favorecendo quem já acessa crédito e deixando de fora segmentos mais vulneráveis, justamente aqueles que a ATER pública pretende priorizar. Com isso, pode-se reproduzir desigualdades.

As proposições que visam ao financiamento indireto da ATER por

integração a programas maiores ampliam a legitimidade da ATER e podem gerar recursos associados a agendas com maior prioridade política (ambiental, social, produtiva, territorial, emergencial). O risco, contudo, é a ATER passar a ser exigida por múltiplos programas, mas sem um orçamento próprio, sem regras comuns de qualidade e sem governança específica, tornando-se um componente que “viabiliza tudo” e, paradoxalmente, não se fortalece como política.

Por fim, as proposições que visam garantir o financiamento emergencial da ATER com o intuito de minimizar desastres climáticos ampliam a percepção pública e legislativa de que ATER não é apenas política produtiva, mas também instrumento de resiliência territorial e proteção socioeconômica. O risco, porém, é consolidar um padrão de “financiamento por calamidade”, com recursos concentrados em janelas episódicas e sem continuidade.

5. Conclusão

Produção de cacau em
Medicilândia (PA).
Foto: Pedro Guerreiro /
Ag. Pará

Os dados trazidos por este e outros estudos do Instituto Escolhas¹⁴ evidenciam que a ATER é acionada por várias políticas públicas, projetos e ações estatais e não estatais, voltadas para agricultores. Reconhecidamente instrumento de promoção de mudanças, a ATER torna-se indispensável em uma estratégia que busca não só promover a transição dos sistemas agroalimentares, mas também promover a inclusão social e a redução de desigualdades.

Apesar da importância estratégica, os dados do estudo mostraram que a política pública nacional de ATER é caracterizada pelo baixo volume e pela imprevisibilidade dos recursos a ela destinados, instabilidade institucional, fragmentação das ações e baixa capacidade de coordenação nacional da política, incluindo o monitoramento e a avaliação dos seus resultados.

O diagnóstico apresentado também mostrou que a pluralidade institucional e a diversidade de públicos, territórios e objetivos complexificam o desenho e a implementação de uma política pública que dê conta da demanda dos agricultores familiares pelo serviço de ATER. Faltam mecanismos institucionais capazes de transformar essa diversidade em cooperação estruturada, envolvendo os diferentes entes estatais, o setor privado e a sociedade civil.

Essa análise é compartilhada entre diversos tomadores de decisão em nível federal, que têm desenhado soluções para o fortalecimento da política de ATER, ainda que diferentes entre si, que buscam: aumentar o volume e a previsibilidade dos recursos e aprimorar as regras de coordenação e pactuação da política entre os entes federativos e o planejamento territorial.

A preocupação com a coordenação e o financiamento da política nacional de ATER para a agricultura familiar

¹⁴
Disponíveis em:
<<https://escolhas.org/estudos-e-publicacoes/>>.

não é trivial. Ela demonstra que a resposta sobre “quanto” recursos se deve investir na política nacional de ATER precisa estar associada a uma resposta sobre “como” esses recursos serão investidos. Ao priorizar o “como”, cria-se a possibilidade de tornar o financiamento da ATER um instrumento de coordenação da política, garantindo a participação efetiva dos demais ministérios, entes federados e atores não estatais.

Esses são elementos importantes para que a política nacional de ATER seja de fato uma política promotora de desenvolvimento rural, respondendo aos desafios urgentes de crescente degradação e escassez dos recursos naturais – como o aumento da degradação do solo e a redução da disponibilidade de água – e ao aumento das incertezas climáticas.

Nesse contexto, é bastante promissora a iniciativa do Governo Federal de liderar a proposição da criação do SUATER e do FUNDATER, embora esse esforço caminhe a passos lentos e sem resultados até o momento. Até o final de março de 2026, a proposta continuava nas gavetas do governo e não havia sido enviada ao Congresso Nacional.

Em um ano eleitoral, cabe aos atores diretamente interessados em fortalecer a política pública de ATER cobrar dos candidatos às diferentes esferas de governo o comprometimento com esta agenda. Os dados e as análises sobre os desafios da ATER trazido por este e outros estudos e as propostas existentes para enfrentá-los não podem mais permanecer na gaveta, dada a urgência que a transição dos sistemas agroalimentares exige.



Agricultura familiar
na cidade de
Benevides (PA).
Foto: Alex Ribeiro /
Ag. Pará

Estudo idealizado pelo Instituto Escolhas
ISBN 978-65-86405-92-7

Como citar:

Instituto Escolhas. Por que e como fortalecer a política pública de ATER? Sumário Executivo. São Paulo, 2026.

Coordenação

Jaqueline Ferreira (Instituto Escolhas)

Execução técnica

Marco Antonio Teixeira

Marcelo Miná Dias

Levantamento dados de recursos federais

Carolina Rios Thompson

Ricardo Serra Borsatto

Coordenação editorial

Jaqueline Ferreira (Instituto Escolhas)

Sergio Leitão (Instituto Escolhas)

Revisão de texto

Página Viva

Edição de arte e capa

Brazz Design

Veja o estudo completo em:

escolhas.org/biblioteca/estudos-instituto-escolhas/

Realização



Apoio



IBIRAPITANGA



ESCOLHAS.ORG
Siga o Instituto Escolhas



Licença Creative Commons
Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons

Atribuição-NãoComercial
4.0 Internacional.