

OS DESAFIOS DA ATER E A TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR

RELATÓRIO
TÉCNICO
PARTE I

Realização

Instituto
Escolhas

Edição

Abril
2026

ficha técnica

coordenação geral

Jaqueline Ferreira (Instituto Escolhas)

execução técnica

Marco Antonio Teixeira

levantamento dados de recursos federais

Carolina Rios Thompson

Ricardo Serra Borsatto

como citar

Instituto Escolhas. Os desafios da ATER e a transformação do sistema agroalimentar. Relatório Técnico – Parte I. São Paulo: 2026.

apoio

Instituto Clima e Sociedade

Fundação Arymax

Instituto Ibirapitanga

—

Sumário

1. Introdução	11
2. Procedimentos metodológicos	15
I. Revisão bibliográfica	15
II. Consulta A marcos legais vigentes	17
III. Entrevistas semiestruturadas	18
IV. Observação participante	20
V. Levantamento de dados de recursos federais	22
VI. Levantamento de proposições legislativas	25
3. ATER e transição climática justa dos sistemas agroalimentares	28
I. SISTEMAs agroalimentares e crise climática	29
II. Transição climática justa: limites de abordagens restritas e o papel da justiça	30
III. Ater e transições climáticas: contribuições e lacunas na literatura	30
IV. Perspectivas dos atores sobre crise climática, transição e Ater	32
4. Marcos legais e ecossistema de atores de ATER	35
a. Instituições e órgãos públicos federais.....	37
b. Instituições e órgãos públicos estaduais, interestaduais e municipais	42
c. Universidades e institutos federais	43
d. Organizações da sociedade civil	43
e. Sistema S.....	44
f. Empresas privadas	45
g. Cooperativas e associação de produtores ou comunitárias	45
h. Centros Educativos Familiares de Formação por Alternância (CEFFAs).....	45
5. Diagnóstico da política pública de ATER	47
I. Marco legal federal	48
a. Escopo da PNATER.....	48
b. Mecanismos de financiamento da PNATER	49
c. Participação social na PNATER	49
d. Mecanismos de coordenação da PNATER	49
II. CONJUNTURA POLÍTICA	51
III. recursOs federais	52
a. Valores pagos para a ATER.....	53

b.	Valores pagos para a ATER por unidade orçamentária	55
c.	Valores pagos para a ATER por unidade gestora	57
d.	Valores pagos repassados à ANATER	58
e.	Valores pagos repassados à ANATER por unidade orçamentária	59
f.	Despesas da ANATER.....	60
IV.	Capacidades estatais	62
V.	MECANISMOS de implementação	66
a.	Chamadas públicas	66
b.	Abordagens	68
c.	Coordenação	69
d.	Participação social	72
VI.	Desigualdades na oferta	73
VII.	Trabalhadores e Condições de Trabalho	74
VIII.	Inovação e tecnologia	78
IX.	Monitoramento E avaliação	79
6.	Considerações finais.....	83
	Bibliografia	89

Lista de quadros

Quadro 1 – Síntese da metodologia da revisão bibliográfica.....	16
Quadro 2 – Pessoas entrevistadas	19
Quadro 3 – Eventos de ATER com a participação da equipe do Instituto Escolhas ...	20
Quadro 4 – Categorias analíticas para análise dos PLs sobre ATER.....	26
Quadro 5 – ATER na estrutura institucional do Governo Federal	40
Quadro 6 – Síntese do diagnóstico da política pública de ATER.....	84

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Variação anual e origem dos valores pagos na Subfunção 606 – Extensão Rural, entre 2017 e 2024	53
Gráfico 2 – Distribuição anual dos valores pagos na Subfunção 606 – Extensão Rural, por unidade orçamentária, entre 2017 e 2024.....	56
Gráfico 3 – Distribuição anual dos valores pagos na Subfunção 606 – Extensão Rural por unidade gestora, entre 2017 e 2024	57
Gráfico 4 – Participação dos valores pagos na Subfunção 606 – Extensão Rural e em outras subfunções nos repasses à ANATER, entre 2017 e 2024.....	59
Gráfico 5 – Distribuição anual dos recursos pagos à ANATER, por unidade orçamentária, entre 2017 e 2024	60
Gráfico 6 – Distribuição de despesas da ANATER no provimento de serviços de extensão rural, por instrumento de execução orçamentária, entre 2017 e 2024	61

Lista de siglas

ANA – Articulação Nacional de Agroecologia

ANATER – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

ASA – Articulação Semiárido Brasileiro

Asbraer – Associação Brasileira das Entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural, Pesquisa Agropecuária e Regularização Fundiária

ATeG – Assistência Técnica e Gerencial

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

ATES – Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária

BAHIATER – Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural

CAF – Cadastro Nacional da Agricultura Familiar

CEFFAs – Centros Educativos Familiares de Formação por Alternância

Cetra – Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador e à Trabalhadora

CFRs – Casas Familiares Rurais

CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil

CNATER – Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

CNDRSS – Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Codevasf – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba

Condraf – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares

Contraf-Brasil – Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

COP30 – Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2025

DATER – Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural

EFAs – Escolas Família Agrícola

EMATER-MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

EMATER-GO – Empresa de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária do Estado de Goiás

EMATER/RS – Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Epagri – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

Faser – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Assistência Técnica, Extensão Rural e da Pesquisa, do Setor Público Agrícola do Brasil

Fida – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Funai – Fundação Nacional dos Povos Indígenas

GEE – gases de efeito estufa

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEPs – Instrumentos Específicos de Parceria

IFs – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOA – Lei Orçamentária Anual

Mapa – Ministério da Agricultura e Pecuária

MCR – Manual de Crédito Rural

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

MGI – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

MMA – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura

MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras

ONGs – organizações não governamentais

OSCs – organizações da sociedade civil

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAS Nordeste – Programa de Produção e Consumo de Alimentos Saudáveis

PDHC – Projeto Dom Helder Câmara

PL – Projeto de Lei

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária

PPA – Plano Plurianual

Pro-SEMEIA – Programa Nacional de Formação em ATER para Assentamentos de Reforma Agrária e Contribuições para a Agenda 2030

Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Pronamp – Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural

PRONATER – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

RAS – Serviços de Assessoria Rural

SAF – Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia

Safisp – Serviço de Acompanhamento Familiar para Inclusão Social e Produtiva

Sead – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Senar – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

Sesan – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Seteq – Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais

SFB – Serviço Florestal Brasileiro

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUATER – Sistema Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural

Sudam – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Sudeco – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUS – Sistema Único de Saúde

TEDs – Termos de Execução Descentralizada

UFG – Universidade Federal de Goiás

UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco

UFV – Universidade Federal de Viçosa

1.

Introdução

Este relatório apresenta a primeira parte do estudo realizado pelo Instituto Escolhas – com apoio do Instituto Clima e Sociedade, do Instituto Ibirapitanga e da Fundação Arymax – que analisou os desafios e as propostas existentes para o fortalecimento da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) como política pública indispensável na transição para um sistema agroalimentar mais justo, saudável, sustentável e resiliente à crise climática.

O estudo será apresentado em dois relatórios¹. O primeiro relatório – representado neste documento – apresenta os conceitos fundamentais e a metodologia do estudo e descreve as características do funcionamento e um diagnóstico sobre a política pública nacional de ATER no Brasil. O segundo relatório traz as contribuições da literatura acadêmica sobre governança e financiamento para analisar a proposta do Governo Federal de criação de um sistema unificado de ATER em debate atualmente. Além disso, analisa as principais propostas existentes, no âmbito da Câmara dos Deputados do Congresso Nacional, para o fortalecimento das políticas públicas de ATER no país e como elas respondem aos principais desafios identificados e analisados na primeira parte do estudo.

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) é um termo polissêmico. De acordo com Peixoto (2020), no Brasil, há atores que defendem a diferenciação conceitual entre assistência técnica e extensão rural. Já em outras partes do mundo, não há grande preocupação com essa distinção, e diversos termos, como serviços de assessoria rural, de assessoria agrícola, de extensão agrícola e extensão rural, entre outros, são empregados.

Peixoto define assistência técnica como o socorro proporcionado “para solução de um problema ou demanda de caráter técnico, para o qual o assistido não tem o conhecimento especializado necessário” (Peixoto, 2009, p. 46). Ele também propõe uma conceituação possível para extensão rural em três sentidos: extensão rural como política pública; como instituição, como as entidades estaduais de ATER; ou como um processo no sentido de se estender ou levar algo a alguém, envolvendo a ideia de rural, seja a área rural ou a população rural (Peixoto, 2009).

¹ O segundo relatório deste estudo pode ser acessado em <<https://escolhas.org/estudos-e-publicacoes/>>.

Na publicação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) intitulada *Agricultural extension in transition worldwide: policies and strategies for reform*, os termos “Serviços de Assessoria Rural (*Rural Advisory Services* – RAS, na sigla em inglês)” e “Sistemas de extensão e assessoria técnica” (*Extension and advisory systems*) são utilizados. De acordo com o documento:

Serviços de Assessoria Rural referem-se a todas as diferentes atividades que fornecem informações e serviços de assessoria necessários e demandados por agricultores e outros atores dos sistemas agroalimentares e do desenvolvimento rural. Esses serviços incluem habilidades e práticas técnicas, organizacionais, empresariais e de gestão, que melhoram os meios de subsistência e o bem-estar rural (Blum; Cofini; Sulaiman, 2020, p. 2).

Apesar de usar ambos os termos ao longo da publicação, Blum, Cofini e Sulaiman destacam que “Serviços de Assessoria Rural” é “preferencialmente usado para reconhecer a mudança em direção a serviços de assessoria mais modernos (amplo leque de serviços, adaptados à demanda, orientados para o mercado, participativos, etc.)” (Blum; Cofini; Sulaiman, 2020, p. 2). Já “o termo Extensão tem sido utilizado ao se referir à extensão tradicional (orientada para a produção, transferência de tecnologia, orientada pela oferta, etc.) e quando especificamente escrito na fonte de referência” (Blum; Cofini; Sulaiman, 2020, p. 2).

Nesse estudo, a ATER pode ser compreendida simultaneamente como um serviço estratégico e como um instrumento de política pública de Estado, de desenvolvimento rural. Nessa perspectiva, a ATER não se limita a um conjunto de ações técnicas voltadas à difusão de práticas produtivas, mas constitui também um dispositivo institucional por meio do qual o Estado estrutura formas específicas de intervenção, regulação e governança sobre os sistemas produtivos e os territórios.

Como instrumento de política pública, a ATER organiza e orienta processos de transformação dos sistemas produtivos, das formas de organização social e das relações entre agricultura, território, mercado e meio ambiente, produzindo efeitos que vão além de seus objetivos explícitos e expressam determinadas concepções sobre desenvolvimento, regulação e ação estatal (Lascoumes; Le Galès, 2007).

No contexto brasileiro, essa concepção de ATER como instrumento de política pública se materializa principalmente na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), que constitui o principal marco normativo federal da área. O art. 2º da PNATER define a ATER como:

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 ([Lei nº 12.188/2012](#), grifo nosso).

A PNATER estabelece, ainda que de forma geral, uma orientação normativa que valoriza a agricultura familiar, a sustentabilidade ambiental, a inclusão social e a participação dos agricultores e de suas organizações na definição das ações extensionistas (Caporal; Costabeber, 2004; Silva; Caporal, 2016).

Ao longo do estudo, foram identificadas diferentes terminologias associadas à ATER, como “assistência técnica”, “assessoria técnica”, “assistência técnica e extensão florestal”, “assistência técnica e extensão pesqueira”, “extensão aquícola”, “Assistência Técnica e Gerencial (ATeG)” e “Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES)”. Essas denominações não indicam políticas completamente distintas, mas enfatizam dimensões específicas da atuação da ATER, como a gestão, no caso da ATeG, o componente social, no caso da ATES, ou ainda a referência a um setor – como pesca ou florestas. Em geral, estão contempladas na definição mais ampla de ATER, cuja perspectiva é orientada para o desenvolvimento rural.

A coexistência dessas terminologias reflete a diversidade de atores, agendas e prioridades que compõem o universo da ATER no Brasil. Nesse sentido, a ATER pode ser compreendida, neste estudo (em seus dois relatórios), não apenas como um serviço ou uma política específica, mas também como uma arena de interação e disputa entre diferentes atores, como gestores públicos, organizações da sociedade civil (OSCs), empresas, organizações internacionais, instituições de pesquisa, extensionistas e agricultores, que operam em distintos níveis e com diferentes objetivos.

As definições, os enfoques e os instrumentos associados à ATER variam conforme a posição ocupada por esses atores, seus interesses institucionais e os recursos de que dispõem, influenciando a forma como a política é concebida, implementada e avaliada.

As entrevistas realizadas ao longo do estudo expressam empiricamente o caráter polissêmico da ATER e revelam que a multiplicidade de termos não é apenas uma questão semântica. Para diferentes atores, as variações de nomenclatura expressam concepções distintas sobre significados e papéis da ATER, ora associados a um serviço técnico pontual e orientado à produção ou ao mercado, ora compreendidos como um processo educativo continuado, voltado à autonomia das famílias, à organização coletiva e à mediação de políticas públicas. As falas também evidenciam preocupações recorrentes com a diluição do conceito de ATER, especialmente quando visitas pontuais, atividades burocráticas ou ações de fiscalização passam a ser contabilizadas como ATER. Essas percepções apontam para disputas de sentido em torno da política e ajudam a explicar tanto a fragmentação institucional quanto os desafios de coordenação e de qualidade na implementação da ATER no Brasil.

O presente relatório (parte I) está estruturado em seis capítulos, sendo o primeiro deles esta introdução, e o sexto e último, as considerações finais. O segundo capítulo apresenta os procedimentos metodológicos e as fontes utilizadas no estudo como um todo (relatórios técnicos parte I e II). O terceiro capítulo situa a política pública de ATER

no contexto dos desafios contemporâneos impostos pela emergência climática. O quarto capítulo apresenta os marcos legais que definem a política pública federal de ATER e o ecossistema de atores, públicos e privados, que ofertam ATER no país, com os quais as políticas públicas de ATER dialogam. O quinto capítulo apresenta um diagnóstico sobre a implementação da PNATER, a partir da percepção dos atores entrevistados pelo estudo.

2.

Procedimentos metodológicos

O estudo (relatórios técnicos parte I e II) adotou uma abordagem mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos, incluindo: (i) revisão bibliográfica; (ii) consulta a marcos legais vigentes; (iii) entrevistas semiestruturadas; (iv) observação participante; (v) levantamento de dados de recursos federais; (vi) levantamento de proposições legislativas.

A análise dos dados foi realizada de forma integrada, por meio do cotejamento sistemático das diferentes fontes, permitindo a triangulação de métodos e de evidências e o consequente fortalecimento da robustez analítica dos resultados. A triangulação entre fontes documentais, empíricas e estatísticas possibilitou analisar conjuntamente discursos, normativas, práticas institucionais e padrões de alocação de recursos públicos, contribuindo para a construção de uma visão mais abrangente e articulada sobre os temas abordados neste relatório.

A seguir, descreve-se o processo de levantamento, organização e análise dos dados adotado para cada um dos métodos empregados.

I. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A revisão bibliográfica foi feita de acordo com as etapas descritas a seguir. Primeiro, foi feita uma revisão de referências conhecidas com base em trabalhos prévios. Para isso, foram utilizadas referências já mapeadas pelos autores deste relatório, em especial devido ao engajamento prévio de Jaqueline Ferreira, diretora de pesquisa do Instituto Escolhas, com o tema (Ferreira, 2011). Segundo, foi feito um levantamento bibliográfico preliminar para a elaboração da proposta do projeto. Terceiro, e complementando o passo anterior, foi realizado um levantamento bibliográfico sistemático nas plataformas Google Acadêmico e SciELO, utilizando as seguintes palavras-chave: “Assistência Técnica e Extensão Rural” e “clima”; “Assistência Técnica e Extensão Rural” e “mudanças climáticas”; “Assistência Técnica e Extensão Rural”; “ATER”. Adicionalmente, foi feita uma busca na plataforma Google Acadêmico com os termos

“Agricultural Extension and Rural Advisory Services” e “climate” para identificar referências-chave em inglês. Os resultados foram ordenados por relevância, e foram consultados os resultados que se relacionaram mais diretamente ao foco da pesquisa. Quarto, foram feitas consultas a repositórios especializados. No Repositório de Conhecimento da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), foram pesquisados os termos “Agricultural Extension and Rural Advisory Services” e “Extension and Advisory Services”. A maioria dos resultados foi classificada como fontes (e não referências bibliográficas) e será utilizada para analisar a percepção da FAO sobre o tema. Também foram consultadas publicações da seção “FAO’s Research and Extension Unit (OINR)” (disponível em: <<https://www.fao.org/research-extension-systems/en/>>). Além disso, foi realizada uma busca no site do Banco Mundial (disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/>>) utilizando as palavras-chave “Agricultural Extension and Rural Advisory Services”. Por último, durante a leitura da bibliografia, outras referências relevantes foram identificadas e incorporadas ao levantamento bibliográfico.

Quadro 1 – Síntese da metodologia da revisão bibliográfica

Etapas	Descrição
1. Revisão de referências conhecidas	Utilização de referências já mapeadas pelos autores, com base no engajamento prévio de Jaqueline Ferreira (Ferreira, 2011).
2. Levantamento preliminar	Realização de um levantamento bibliográfico inicial para a elaboração da proposta do projeto.
3. Levantamento sistemático	Pesquisa nas plataformas Google Acadêmico e SciELO com as seguintes palavras-chave: • “Assistência Técnica e Extensão Rural” e “clima”. • “Assistência Técnica e Extensão Rural” e “mudanças climáticas”. • “Assistência Técnica e Extensão Rural”. • “ATER”. Adicionalmente, busca no Google Acadêmico com os termos “Agricultural Extension and Rural Advisory Services” e “climate” para referências em inglês.

4. Consulta a repositórios especializados	• FAO: pesquisa dos termos “Agricultural Extension and Rural Advisory Services” e “Extension and Advisory Services” no Repositório de Conhecimento. • Consulta à seção “FAO’s Research and Extension Unit (OINR)”². • Banco Mundial: busca no Repositório de Conhecimento com as palavras-chave “Agricultural Extension and Rural Advisory Services”³.
5. Identificação de referências adicionais	Durante a leitura da bibliografia, outras referências relevantes foram identificadas e incorporadas ao levantamento.

Fonte: Elaboração própria.

Adicionalmente, a literatura acadêmica especializada, sobretudo nos debates de governança e financiamento de políticas públicas, também foi referência para a análise crítica da proposta de um sistema unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural voltado à agricultura familiar no segundo relatório (parte II).

II. CONSULTA A MARCOS LEGAIS VIGENTES

As leis, normas e políticas federais brasileiras que conformam o marco jurídico-institucional e programático da ATER no âmbito da política federal brasileira consultados neste relatório foram analisados em trabalho anterior elaborado pelo Instituto Escolhas com o título “Mapeamento da ATER no marco legal federal brasileiro”. Em linhas gerais, o procedimento metodológico incluiu a busca em bases normativas, repositórios de políticas públicas e sites institucionais, além da construção de um banco de dados estruturado, com variáveis que descrevem e classificam os diferentes instrumentos identificados. Para mais detalhes sobre o percurso metodológico adotado, ver Instituto Escolhas (2025b).

Os referenciais normativos nacionais e a experiência acumulada em sistemas públicos, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foram referências centrais na análise crítica da proposta de um sistema unificado de

² Disponível em: <<https://www.fao.org/research-extension-systems/en/>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

³ Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/>>. Acesso em: 25 mar. 2025.

Assistência Técnica e Extensão Rural voltado à agricultura familiar no segundo relatório deste estudo (parte II).

III. ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores-chave que atuam no campo da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), com o objetivo de compreender percepções sobre diagnósticos, disputas e propostas relacionadas à política e aos serviços de ATER.

A seleção das pessoas entrevistadas seguiu critérios intencionais, buscando contemplar representantes de diferentes setores (Estado, sociedade civil e setor privado), atuantes em distintas escalas (internacional, nacional, estadual e local), bem como diversidade de gênero, geração e formação. Adicionalmente, foram consideradas indicações de pessoas entrevistadas, incorporadas quando pertinentes ao escopo da pesquisa. Ao todo, foram realizadas 27 entrevistas, envolvendo 32 pessoas, uma vez que algumas entrevistas contaram com mais de um participante e uma pessoa foi entrevistada em dois momentos distintos.

As entrevistas ocorreram entre março e setembro de 2025. Duas foram realizadas presencialmente, em Brasília, e as demais de forma virtual, por meio de plataforma de reunião on-line. Foi elaborado um roteiro semiestruturado com perguntas gerais, abrangendo os seguintes eixos temáticos: perfil da pessoa entrevistada; diagnóstico da ATER; avaliação das capacidades estatais; propostas de criação de um sistema unificado e de um fundo público para ATER; e relações entre ATER e agenda climática. Os roteiros foram adaptados conforme o perfil de cada entrevistado, assegurando espaço para a inclusão de temas considerados relevantes pelas próprias pessoas entrevistadas.

Todas as entrevistas foram gravadas mediante autorização prévia das pessoas participantes, que assinaram termo de consentimento para coleta, uso, armazenamento e tratamento dos dados. As gravações totalizaram 33 horas e 9 minutos.

As entrevistas foram transcritas com o auxílio de software de transcrição, revisadas manualmente e, posteriormente, analisadas por meio de software de análise qualitativa (MAXQDA). As categorias analíticas foram construídas de forma indutiva, a partir da leitura sistemática das transcrições e da identificação de temas recorrentes.

O Quadro 2 apresenta a lista completa das pessoas entrevistadas, sem identificação nominal, mas com indicação de seus pertencimentos institucionais. Essa informação é relevante para a análise, na medida em que permite interpretar as percepções expressas à luz dos lugares institucionais a partir dos quais as falas são produzidas. No caso de pessoas com múltiplos vínculos, optou-se por indicar a instituição por meio da qual o contato foi estabelecido.

Quadro 2 – Pessoas entrevistadas

Data	Instituição	Unidade / área de atuação
31/03/2025	ANATER	Diretoria Técnica (5 pessoas)
31/03/2025	MDA	Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão da PNATER (2 pessoas)
10/04/2025	MDA	Coordenação-Geral de Formação, Construção do Conhecimento e Fomento à ATER
08/05/2025	Faser	Coordenadoria de ATER e Pesquisa (pessoa entrevistada 2 vezes)
09/05/2025	Asbraer	Assessoria
14/05/2025	ANA	Representante de organização membro
22/05/2025	Faser	Coordenadoria de ATER e Pesquisa (pessoa entrevistada 2 vezes)
23/05/2025	ASA	Representante de organização membro
23/05/2025	MDS	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
04/06/2025	MDS	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
04/06/2025	MMA	Coordenadoria-Geral de Gestão Socioambiental
09/06/2025	MMA	Coordenadoria-Geral do Departamento de Ordenamento Ambiental Territorial
10/06/2025	MDS	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
11/06/2025	UFV	Departamento de Economia Rural
16/06/2025	Epagri	Diretoria de Extensão Rural e Pesca
17/06/2025	MST	Direção Nacional
20/06/2025	Embrapa	Gerência-Geral de Inovação, Negócios e Transferência de Tecnologia
23/07/2025	Contraf-Brasil	Coordenadoria de Relações Internacionais, Formação e Organização Sindical

06/08/2025	BAHIATER	Superintendência
06/08/2025	MDA	Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais (2 pessoas)
08/08/2025	Banco Mundial	Setor de Agricultura
11/08/2025	FAO	Coordenação Regional América Latina e Caribe
13/08/2025	Senado Federal	Consultoria Legislativa
15/08/2025	Mapa	Departamento de Produção Sustentável e Irrigação
19/08/2025	IICA	Consultoria Internacional
29/08/2025	FAO	Diretoria de Agricultura
02/09/2025	Senar/CNA	Diretoria de Assistência Técnica e Gerencial (ATeG)

Fonte: Elaboração própria.

IV. OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE

A observação participante em eventos relacionados à Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) permitiu captar perspectivas de diferentes atores sobre a política e os serviços de ATER, incluindo diagnósticos, demandas, disputas e relações de poder.

A participação da equipe do Instituto Escolhas em atividades promovidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) ocorreu a partir de convites institucionais, em função do reconhecimento da atuação do Instituto Escolhas na temática.

As observações realizadas nesses espaços não foram utilizadas como fonte primária de coleta de dados, mas como subsídio analítico complementar. Seus registros foram mobilizados no relatório principalmente para contextualizar, qualificar e aprofundar a interpretação dos dados obtidos por outros métodos, contribuindo para uma análise mais robusta dos processos e debates em torno da ATER.

O Quadro 3 apresenta os eventos que contaram com a participação da equipe do Instituto Escolhas no âmbito deste estudo.

Quadro 3 – Eventos de ATER com a participação da equipe do Instituto Escolhas

Data	Local	Instituição organizadora	Descrição do evento
------	-------	--------------------------	---------------------

22/07/2025	Virtual	Instituto Escolhas	Webinar “ATER para uma transição climática justa nos sistemas alimentares”, no qual ocorreu o lançamento de um estudo do Instituto Escolhas sobre mapeamento do marco legal de ATER, com a participação de atores-chave.
02/10/2025	Virtual	MDA	Oficina com instituições, entidades e especialistas em ATER para debater a proposta de criação do Sistema Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SUATER).
03/11/2025	Virtual	MDA	Reunião técnica com o MDA para debater a criação de um sistema unificado e um fundo público para a ATER.
15/11/2025	Belém, PA	Instituto Escolhas	Painel “ATER e transição climática justa nos sistemas alimentares”, que aconteceu na Agrizone durante a COP30 e contou com apresentações de diferentes partes interessadas no tema.
18/11/2025	Belém, PA	Instituto Escolhas e Programa Nacional de Formação em ATER para Assentamentos de Reforma Agrária e Contribuições para a Agenda 2030 (Pro-SEMEIA)	Painel “Strengthening Rural Extension and Advisory Services for a Just Agrifood”, que aconteceu na Zona Azul COP30 e contou com apresentações de diferentes partes interessadas no tema.

26/11/2025	Brasília, DF	MDA	Reunião técnica com o MDA para debater a criação de um sistema unificado e um fundo público para a ATER.
01/12/2025	Brasília, DF	MDA	Reunião técnica com o MDA para debater a criação de um sistema unificado e um fundo público para ATER.
01/12/2025 e 02/12/2025	Brasília, DF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)	Conferência Temática de ATER, evento preparatório para a 3ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS) do Condraf.

Fonte: Elaboração própria.

V. LEVANTAMENTO DE DADOS DE RECURSOS FEDERAIS

Este levantamento de dados secundários teve dois focos principais: 1) identificar o volume de dispêndio do Governo Federal com extensão rural e a forma como esses recursos foram executados; 2) identificar os valores repassados à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e como esses recursos foram executados. O recorte temporal definido para a realização do estudo foi de 2017, primeiro ano em que a ANATER começou a operacionalizar a ATER, até 31 de agosto de 2025⁴. Porém, os dados apresentados no relatório cobrem o período até 2024 para evitar conclusões provisórias sobre os gastos com extensão rural em um ano ainda não concluído, no momento de levantamento dos dados. O levantamento e a sistematização dos dados secundários foram feitos pelos pesquisadores Carolina Rios Thomson e Ricardo Borsatto. A seguir, descreve-se o processo de levantamento, organização e análise dos dados secundários.

Os dados dos dispêndios do Governo Federal com extensão rural foram extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal⁵. O Portal da Transparência é uma plataforma aberta ao público, que disponibiliza dados sobre a utilização dos recursos públicos e informações relacionadas à gestão governamental no Brasil. Por isso, é a fonte de dados mais robusta e confiável para identificar como o dinheiro público é

⁴ A ANATER foi criada em 2013 e foi regulamentada via decreto em 2014. Porém, somente em abril de 2016 foi firmado o Contrato de Gestão entre a ANATER e a União, por meio do MDA.

⁵ Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 5 fev. 2026.

utilizado pelo Governo Federal. A consulta e o download dos dados foram feitos em outubro e novembro de 2025.

O principal filtro utilizado para identificar despesas públicas com ATER no sistema do Portal da Transparência foi “Subfunção 606 – Extensão Rural”, que é uma 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)⁶.

Essa decisão passou por validações iniciais para verificar se o uso dessa subfunção orçamentária como filtro permitiria identificar a maior parte das despesas do Governo Federal com extensão rural. Essa validação foi feita por ações que incluíram, por exemplo, verificar se os repasses à ANATER e as despesas com atividades de extensão rural pré-identificadas⁷ estavam contemplados na Subfunção 606.

A Subfunção 606 se mostrou a principal categoria usada por gestores públicos para classificar as despesas públicas com extensão rural. O uso dessa subfunção garantiu a padronização e comparabilidade entre anos e órgãos, permitindo estruturar a análise de maneira consistente. Isso não significa que gastos com ATER não sejam incluídos em outras subfunções, mas a Subfunção 606 foi considerada a mais representativa por identificar recursos diretamente voltados à extensão rural.

A navegação no Portal da Transparência para identificar a base de dados para extração dos dados seguiu os seguintes passos: Despesa Pública → Consulta de Despesas Públicas → Classificação Contábil. Nessa página, aplicou-se o código “606 – Extensão Rural” no filtro “Área de atuação (Função / subfunção)”⁸. Como o sistema permite apenas consultas anuais, foram realizadas buscas específicas para cada exercício, abrangendo o período de 2017 a 2025.

Os dados identificados no sistema foram baixados em planilhas em formato .xls e consolidados em um único banco de dados. Em seguida, foi realizado um processo inicial de tratamento dos dados, que consistiu em excluir todas as linhas nas quais não foram identificados desembolsos efetivos e suprimir colunas com informações fora do escopo do estudo. No final, as informações mantidas sobre cada ação orçamentária

⁶ De acordo com o glossário do Portal da Transparência, “a subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental. De acordo com a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas, o que se denomina matricialidade. Fonte: Manual Técnico do Orçamento – file:///C:/Users/leilabm/Downloads/mto_atual%20(6).pdf. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>”. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/glossario>>. Acesso em: 5 fev. 2026.

⁷ Termo de Execução Descentralizada com universidades; despesas com o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC).

⁸ Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/consulta?ordenarPor=meseAno&direcao=desc>>. Acesso em: 5 fev. 2026.

foram: mês e ano da execução, órgão superior executor⁹, unidade gestora¹⁰, unidade orçamentária¹¹, autor da emenda¹², valor pago e valor restos a pagar pagos¹³.

A identificação dos valores repassados pelo Governo Federal para a ANATER também foi feita via Portal da Transparência do Governo Federal. A navegação no Portal da Transparência para identificar a base de dados para extração dos dados seguiu os seguintes passos: Despesa Pública → Consulta de Despesas Públicas → Favorecido da Despesa. Nessa página, incluiu-se o CNPJ da ANATER como filtro no campo “CNPJ / CPF / Código do Favorecido”. Como o sistema permite apenas consultas anuais, foram realizadas buscas específicas para cada exercício, abrangendo o período de 2017 a 2025. As consultas e o download dos dados ocorreram ao longo dos meses de outubro e novembro de 2025.

Planilhas em formato .xls foram geradas e baixadas. Em seguida, foram consolidadas em um único banco de dados. O tratamento inicial do banco de dados consistiu em excluir informações que não seriam necessárias para as análises no escopo desta pesquisa. As seguintes informações mantidas sobre cada ação orçamentária foram: data, unidade gestora, unidade orçamentária, órgão, valor pago, autor da emenda, função (área de atuação) e subfunção (especificação da área de atuação).

Para analisar a execução orçamentária da ANATER, as fontes de informações foram os Relatórios Anuais de Execução, da Administração e de Gestão publicados no site da instituição, na seção de Prestação de Contas¹⁴. Os relatórios anuais (2017-2024) foram

⁹ Órgão ou entidade responsável pela execução orçamentária.

¹⁰ De acordo com o glossário do Portal da Transparência, unidade gestora é a “Unidade Orçamentária ou Administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito a tomada de contas anual na conformidade do disposto nos artigos 81 e 82 do Decreto-lei nr. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Fonte: <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/010000/010400/>. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/glossario>>. Acesso em: 5 fev. 2026.

¹¹ De acordo com o glossário do Portal da Transparência, unidade orçamentária é a “Unidade da Administração Direta a que o Orçamento da União consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição. Fonte: <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/010000/010400/>. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/glossario>>. Acesso em: 5 fev. 2026.

¹² De acordo com o glossário do Portal da Transparência, as emendas parlamentares são “as emendas feitas ao Orçamento Geral da União, denominado de Lei Orçamentária Anual (LOA) – enviada pelo Executivo ao Congresso anualmente –, são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>”. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/glossario>>. Acesso em: 5 fev. 2026.

¹³ Valor restos a pagar pagos inclui valores pagos em um determinado ano, mas com origem em anos anteriores. A soma desses valores leva em consideração o ano em exercício em que os valores foram pagos.

¹⁴ Disponível em: <<https://www.anater.org/prestacao-contas/>>. Acesso em: 24 fev. 2025.

baixados e analisados individualmente, com vistas a extrair as informações de interesse da pesquisa, que incluíram: despesas com folha de pagamento, despesas de custeio operacional, despesas com contratos de ATER, despesas com Instrumentos Específicos de Parceria (IEPs) e despesas com convênios. As informações coletadas nos relatórios foram tabuladas em planilhas.

Os relatórios analisados não apresentam uniformidade e são inconsistentes nas informações entre si, sobretudo entre distintas gestões. Por exemplo, valores relativos às entradas de caixa e às despesas de um referido ano variando entre relatórios de anos distintos e com valores diferentes dos encontrados no Portal da Transparência do Governo Federal. Por isso, o critério adotado foi a execução orçamentária que constava no relatório da ANATER. Em caso de discrepâncias de dados entre os relatórios de diferentes anos, foram adotados os valores do relatório mais recente e corrigido. Esses fatores impuseram limites ao levantamento e à sistematização dos dados. Nos dois últimos relatórios (2023 e 2024), houve uma melhoria significativa no processo de prestação de contas, com relatórios com informações em formatos de melhor compreensão e valores condizentes com os encontrados no Portal da Transparência do Governo Federal.

Os valores monetários utilizados nas análises foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo o dia 31 de dezembro de 2024 como referência para a correção monetária. Os coeficientes foram obtidos na Tabela de Séries Históricas do IPCA elaborada e sistematizada pelo IBGE, disponível no site do IBGE¹⁵.

VI. LEVANTAMENTO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

O levantamento de Projetos de Lei (PLs) que se referem a ATER (análise apresentada no relatório técnico parte II) foi realizado a partir de uma busca sistemática no portal oficial da Câmara dos Deputados do Congresso Federal¹⁶, utilizando-se de palavras-chave associadas à ATER, ao desenvolvimento rural, à agricultura familiar e a políticas correlatas.

A pesquisa identificou 105 Projetos de Lei, apresentados entre 2007 e 2025, que estão atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. Para cada PL, foram consultadas informações como ementa, inteiro teor, situação de tramitação, autoria e comissões envolvidas, conforme exemplificado na ficha de tramitação disponível no sistema da Câmara dos Deputados. O procedimento analítico foi estruturado em etapas sucessivas:

¹⁵ Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em: 12 dez. 2025.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 12 dez. 2025.

- a) Identificação da menção a ATER, verificando se a política é explicitamente citada no texto.
- b) Classificação principal, distinguindo entre menções pontuais (acessórias) e abordagens aprofundadas (estruturantes) sobre a ATER.
- c) Subclassificação explicativa, que detalha o tipo de abordagem adotada pelo PL.
- d) Justificativa analítica, sintetizando o sentido da classificação.
- e) Análise de transversalidade, observando articulações com outros setores de política pública.
- f) Avaliação do potencial de inovação institucional, especialmente em termos de governança, financiamento, formação e sistemas de informação.

Com base nesse procedimento, foram construídas categorias analíticas que permitem comparar os projetos entre si e avaliar sua relevância em relação aos desafios de governança e de financiamento da ATER no Brasil. O quadro a seguir sintetiza essas categorias.

Quadro 4 – Categorias analíticas para análise dos PLs sobre ATER

Categoria principal	Subcategoria	Descrição sintética
Pontual	1.1 Referência nominal	Menção genérica à ATER ou à assistência técnica, sem definição de função ou papel na política
	1.2 Execução operacional pontual	ATER utilizada como instrumento técnico para implementar outra política ou programa específico
	1.3 Conexão temática limitada	ATER associada a um tema ou cadeia produtiva restrita, sem aprofundamento institucional
	1.4 Condicionalidade acessória	ATER como requisito ou condição para acesso a benefícios ou incentivos
	1.5 Remissão legislativa	Referência à PNATER ou à legislação existente, sem inovação normativa
Aprofundada	2.1 Definição conceitual	Redefinição da ATER, seus objetivos e princípios
	2.2 Institucional e governança	Criação ou redefinição de estruturas, competências ou sistemas de ATER
	2.3 Metodológica	Descrição de instrumentos, métodos, diagnósticos ou processos participativos
	2.4 Financeira	Criação de fundos, fontes de recursos, pisos de financiamento ou regras de cofinanciamento

	2.5 Intersetorial	Integração da ATER a outras políticas públicas (ambientais, sociais, educacionais, econômicas)
	2.6 Profissionalizante	Previsão de formação, carreira, certificação ou qualificação de extensionistas
	2.7 Estratégica	Reconhecimento da ATER como instrumento essencial ou estruturante do desenvolvimento rural
	2.8 Avaliação e dados	Criação de sistemas de informação, indicadores e mecanismos de avaliação

Fonte: Elaboração própria.

As subcategorias analíticas construídas para examinar os PLs permitem avaliar em que medida as proposições legislativas dialogam, parcial ou integralmente, com os desafios estruturais da ATER contemporânea, como a fragmentação institucional, a instabilidade do financiamento, a baixa articulação intersetorial e a limitada valorização de abordagens participativas e metodológicas inovadoras.

A categoria “pontual” abrange as subcategorias nas quais foram classificadas proposições legislativas com uma concepção restrita de ATER, ao tratá-la como apoio técnico acessório ou mecanismo de execução setorial. Em contraste, a categoria “aprofundada” abrange as subcategorias nas quais foram classificadas proposições legislativas que compreendem a ATER como política estruturante, dotada de governança própria, fontes de financiamento estáveis e capacidade de articular diferentes agendas públicas. São propostas de caráter institucional, intersetorial, metodológico ou estratégico que revelam maior aderência à definição de ATER apresentada na introdução do relatório que apresenta a primeira parte deste estudo.

Essa classificação permitiu analisar se as proposições parlamentares identificadas respondem, de modo consistente, aos desafios históricos e contemporâneos da política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil.

3.

ATER e transição climática justa dos sistemas agroalimentares

A transição climática justa dos sistemas agroalimentares é um dos eixos fundamentais para o enfrentamento das mudanças climáticas. No Brasil, em particular, as emissões associadas à agricultura, à pecuária e às mudanças no uso da terra tornam evidente que enfrentar as mudanças climáticas exige transformações profundas nos modos de produção, distribuição e consumo nos sistemas agroalimentares e no uso dos bens comuns. Nesse contexto, a noção de transição climática justa dos sistemas agroalimentares tem ganhado destaque como forma de articular objetivos ambientais, econômicos e sociais.

Apesar da crescente centralidade desse debate, o papel da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) permanece relativamente pouco explorado nas análises sobre transições climáticas justas. Embora a ATER seja amplamente reconhecida como instrumento estratégico para promover mudanças produtivas e inclusão social, sua contribuição específica para processos de mitigação e adaptação climática ainda é tímida.

Este capítulo tem como objetivo situar a ATER no debate mais amplo sobre crise climática e transições agroalimentares justas, evidenciando tanto seu potencial quanto as lacunas existentes na produção bibliográfica e nas agendas de políticas públicas. Mais do que oferecer uma revisão exaustiva da literatura, o capítulo apresenta um panorama analítico que permite compreender o contexto no qual se inserem os desafios da ATER discutidos nos capítulos seguintes.

Para isso, o capítulo está organizado em quatro partes. A primeira parte discute a centralidade dos sistemas agroalimentares na crise climática. A segunda parte discute os principais contornos do debate sobre transição climática justa. A terceira parte sistematiza, de forma sintética, algumas contribuições da literatura que relacionam

ATER e transições agroalimentares. Por fim, a quarta parte apresenta as percepções de atores entrevistados sobre as conexões entre crise climática e ATER a partir de observações na prática.

I. SISTEMAS AGROALIMENTARES E CRISE CLIMÁTICA

O Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) de 2019 identificou que aproximadamente 21% a 37% das emissões globais de gases de efeito estufa (GEE) estão associadas aos sistemas alimentares, incluindo atividades como agricultura, mudanças no uso da terra, processamento, armazenamento, embalagem, transporte, varejo e consumo (IPCC, 2019). Esses dados indicam que sistemas agroalimentares não são periféricos, mas um eixo central do problema climático em escala global.

No Brasil, essa centralidade é ainda mais evidente. O estudo “Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa dos Sistemas Alimentares no Brasil” aponta que, em 2021, 73,7% das emissões brutas do país estavam associadas aos sistemas alimentares (SEEG, 2023). Desse total, 56,3% tiveram origem no setor de mudança de uso da terra e florestas, incluindo o desmatamento e a conversão de vegetação nativa, enquanto 33,7% foram provenientes diretamente das atividades agrícolas e pecuárias. O setor de Energia responde por 5,6% das emissões alocadas nos sistemas alimentares e o de resíduos pela parcela de 4,2%. Esses dados evidenciam que enfrentar a crise climática no Brasil exige, necessariamente, a transformação dos sistemas agroalimentares e das formas de uso e ocupação do território.

Para descrever esse processo, tem sido comum o uso do termo “transição climática justa dos sistemas agroalimentares”, frequentemente associado a estratégias de redução de emissões de GEE na agricultura¹⁷. O prefixo “agro” é utilizado neste estudo para destacar a dimensão agrícola dos sistemas alimentares, ainda que se reconheça que esses sistemas envolvem atividades diversas, que vão além da produção primária. Esse será o sentido adotado ao longo do relatório.

¹⁷ O termo “transição climática justa dos sistemas agroalimentares” é utilizado aqui de forma ampla para circunscrever um campo de debate em torno das mudanças fundamentais na forma como os alimentos são produzidos, processados, distribuídos, consumidos, preparados e descartados. O termo é amplo, polissêmico, e vem sendo disputado e apropriado de formas distintas por diferentes atores. Inclusive, com variantes, como “transição justa dos sistemas agroalimentares”, “transição dos sistemas agroalimentares” e “transição justa dos sistemas alimentares”, variações que procuram ressaltar ou excluir aspectos distintos.

II. TRANSIÇÃO CLIMÁTICA JUSTA: LIMITES DE ABORDAGENS RESTRITAS E O PAPEL DA JUSTIÇA

A discussão sobre transições nos sistemas agroalimentares focada exclusivamente em mitigação ou adaptação climática apresenta limites importantes. Abordagens que priorizam apenas a redução de emissões ou a incorporação de novas tecnologias podem reproduzir ou aprofundar desigualdades já existentes. Por exemplo, a promoção de práticas agrícolas de baixa emissão baseadas em tecnologias de agricultura de precisão tende a beneficiar produtores com maior capacidade de investimento, excluindo agricultoras e agricultores familiares que não têm acesso a esses recursos.

Sem políticas públicas que garantam acesso universal a tecnologias, capacitação, financiamento e acompanhamento técnico, processos de transição podem concentrar benefícios em determinados segmentos, comprometendo a inclusão social e a equidade. É nesse contexto que a noção de transição climática justa ganha relevância. Essa perspectiva busca, por um lado, reconhecer responsabilidades diferenciadas entre grupos sociais na geração das emissões e, por outro, colocar a equidade, os direitos humanos e a redução das desigualdades no centro das decisões e ações relacionadas às mudanças climáticas.

Aplicada aos sistemas agroalimentares, a abordagem da justiça climática amplia o debate para além de resultados ambientais, incorporando questões como quem participa das transições, quem se beneficia delas e quem arca com seus custos. Esse enquadramento é particularmente relevante em países marcados por profundas desigualdades, como o Brasil, e tem implicações diretas para o desenho e a implementação de políticas públicas no meio rural.

III. ATER E TRANSIÇÕES CLIMÁTICAS: CONTRIBUIÇÕES E LACUNAS NA LITERATURA

A literatura recente sobre transições climáticas justas dos sistemas agroalimentares tem se expandido de forma significativa nas últimas décadas, envolvendo diferentes disciplinas, como sociologia, economia e nutrição, e distintos espaços institucionais, incluindo universidades, institutos de pesquisa e *think tanks*. De modo geral, esses estudos têm contribuído para evidenciar os impactos ambientais e sociais dos sistemas agroalimentares e para discutir caminhos de transformação orientados por critérios de sustentabilidade e justiça social.

Em linhas gerais, essa produção de conhecimento concentra-se em recortes específicos dos sistemas agroalimentares, como cadeias produtivas particulares (por exemplo, soja e açaí), práticas e instrumentos de governança (moratórias, certificações, sistemas agroflorestais), políticas públicas setoriais (como políticas de abastecimento),

territórios específicos (como a Amazônia), atividades específicas do sistema alimentar (produção, processamento, distribuição, consumo e descarte de alimentos) ou ainda determinados atores, como movimentos sociais e Estados (Pacífico; Soglio, 2010; Abramovay, 2021; Borghoff Maia; Teixeira, 2021; Sangalli; Coelho-de-Souza; Miranda, 2021; Maluf *et al.*, 2022; Instituto Escolhas, 2023a, 2023b; Kuasoski; Doliveira, 2024; Teixeira; Motta, 2024; Instituto Escolhas, 2025a). Em alguns casos, esses enfoques se combinam, como no estudo de Maluf *et al.* (2022), que analisa a transição justa na cadeia da soja a partir do papel de instrumentos como moratórias e certificações.

Embora esses trabalhos reconheçam a importância de processos de acompanhamento técnico e de construção de capacidades nos territórios, a ATER raramente aparece como objeto central de análise. Na maior parte das vezes, a ATER é tratada de forma indireta ou como um elemento operacional secundário, sem maior problematização de seu papel estratégico nos processos de transição agroalimentar.

No campo internacional, alguns estudos têm discutido de maneira mais direta o papel dos serviços de ATER diante dos desafios colocados pelas mudanças climáticas. Christoplos (2010) e Blum, Cofini e Sulaiman (2020), por exemplo, destacam que a ATER possui potencial para apoiar a geração de renda de agricultores familiares, a adoção de práticas sustentáveis e a adaptação às mudanças climáticas, desde que suas políticas, suas instituições e seus modelos de prestação de serviços estejam alinhados aos desafios contemporâneos. Esses autores chamam atenção para fatores como a crescente escassez de recursos naturais, como a redução da disponibilidade de água e o aumento da degradação do solo, as incertezas climáticas e de mercado, a disseminação das tecnologias digitais e o aumento do pluralismo na oferta de serviços de assessoria, elementos que demandam a reavaliação do papel do Estado e do setor privado, bem como de novos modos de financiamento e prestação dos serviços de ATER.

Kamruzzaman *et al.* (2020), ao analisarem a literatura internacional publicada em inglês sobre ATER e adaptação às mudanças climáticas, argumentam que as agendas e estratégias convencionais das instituições de ATER frequentemente carecem de evidências robustas sobre como a ATER pode contribuir para o aumento da renda agrícola e para a sustentabilidade em contextos complexos e afetados pelo clima¹⁸. Como destacam os autores, diante da rápida intensificação das mudanças climáticas, “os serviços de extensão rural e assistência técnica [...] precisam repensar seus papéis e iniciativas contemporâneas” (Kamruzzaman *et al.*, 2020, p. 48, tradução nossa). Apesar do reconhecimento da inovação agrícola como elemento central para a sustentabilidade do setor, os autores apontam que ainda há uma lacuna significativa de

¹⁸ A sigla originalmente usada em inglês é Aeras e se refere à expressão “Agricultural Extension and Rural Advisory Services”. Uma possível tradução literal para o termo seria “Serviços de Extensão Agrícola e Consultoria Rural”. Contudo, neste documento, foi feito o uso de uma tradução mais comum no contexto brasileiro: “Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)”. Ao se referirem às instituições de ATER, os autores não deixam claro se se dirigem a agências públicas ou privadas. Porém, parte significativa dos exemplos citados no artigo tratam de instituições públicas.

evidências sobre como desenvolver as capacidades dos provedores de ATER para promover inovação em contextos de mudança climática, indicando a necessidade de mais pesquisas sobre estratégias e meios para esse fortalecimento institucional (Kamruzzaman *et al.*, 2020).

No contexto brasileiro, há estudos que relacionam a ATER a agendas como desenvolvimento rural sustentável, práticas agrícolas sustentáveis, agroecologia e bioeconomia, incluindo análises de estudos de caso em diferentes regiões do país (Santana *et al.*, 2013; Souza *et al.*, 2014, 2015; Santana, 2018; Lopes, 2022; Instituto Escolhas, 2023a, 2023b; Santos; Zonin, 2024; Pivetta *et al.*, 2024). Outros trabalhos, ainda que não tenham a ATER como foco central, reconhecem sua importância para a promoção da agroecologia e de sistemas alimentares mais sustentáveis (Lourenço; Grisa; Schmitt, 2022). Ainda assim, a conexão explícita entre ATER e transição climática justa dos sistemas agroalimentares permanece pouco sistematizada, especialmente no que se refere às dimensões políticas, institucionais e de implementação da ATER, lacuna que este estudo busca enfrentar.

IV. PERSPECTIVAS DOS ATORES SOBRE CRISE CLIMÁTICA, TRANSIÇÃO E ATER

A análise das entrevistas realizadas evidencia que as conexões entre crise climática, transições agroalimentares e ATER vêm ganhando centralidade no debate público e institucional nos últimos anos, ainda que de forma desigual, fragmentada e marcada por importantes lacunas. De modo geral, as percepções dos atores entrevistados podem ser organizadas em torno de quatro eixos analíticos inter-relacionados, que revelam tanto o potencial estratégico da ATER quanto os limites de sua institucionalização frente aos desafios climáticos contemporâneos.

O primeiro eixo diz respeito ao reconhecimento crescente da agenda climática, especialmente nos últimos cinco anos. Gestores públicos federais, representantes de organismos internacionais, entidades da sociedade civil e trabalhadores da ATER convergem na avaliação de que eventos extremos, como secas prolongadas, enchentes, incêndios e alterações nos regimes de chuva e temperatura, passaram a impactar de forma direta e recorrente a produção agrícola, a segurança alimentar e nutricional e as condições de vida nos territórios rurais. Esse reconhecimento, contudo, se expressa predominantemente no plano discursivo e programático amplo, sem que tenha resultados robustos, até o momento, na consolidação de diretrizes específicas, planos nacionais ou marcos normativos robustos que articulem de forma explícita ATER e enfrentamento da crise climática. Porém, há o reconhecimento de que há várias iniciativas que combatem os desafios climáticos e utilizam ATER, e, por isso, acabam tendo o efeito de conectar ATER e clima, ainda que não com esse enquadramento. Exemplos incluem a atuação de cooperativas e a transição para modelos sustentáveis de produção.

O segundo eixo refere-se à ausência de normas, procedimentos e instrumentos permanentes para orientar a atuação da ATER em contextos de mitigação e adaptação climática e resposta a desastres climáticos. As entrevistas indicam que, na prática, a ATER tem sido mobilizada sobretudo por meio de instrumentos excepcionais, como créditos extraordinários, acionados após a ocorrência de eventos extremos. Embora esses mecanismos tenham permitido respostas rápidas e relevantes, eles reforçam uma lógica reativa, fragmentada e dependente de decisões *ad hoc*, em detrimento de estratégias de planejamento antecipado, construção de capacidades institucionais e ações estruturantes de adaptação nos territórios. Essa dinâmica foi reiteradamente apontada em relação a casos como as enchentes no Rio Grande do Sul, a crise humanitária Yanomami e os recorrentes episódios de seca na Amazônia.

O terceiro eixo evidencia um paradoxo recorrente nas falas dos entrevistados: ao mesmo tempo que a ATER demonstra elevada capacidade territorial e operacional em situações de crise, ela permanece subpriorizada do ponto de vista orçamentário, institucional e político. Extensionistas e entidades estaduais (conhecidas como EMATERs) foram descritos como atores-chave em desastres climáticos e ambientais no meio rural por meio, por exemplo, da identificação de famílias isoladas, do apoio à defesa civil, da organização de doações, do cadastramento de atingidos, da elaboração de laudos técnicos e da mediação do acesso a políticas indenizatórias e de fomento. Essa atuação, fortemente baseada no conhecimento do território e na proximidade com as comunidades, tornou-se especialmente visível durante eventos extremos recentes. Ainda assim, os recursos destinados à ATER nesses contextos foram frequentemente percebidos como residuais quando comparados ao volume total de investimentos mobilizados para a resposta às crises.

O quarto e último eixo revela a existência de disputas de sentido em torno do papel da ATER nas transições climáticas e agroalimentares. Enquanto alguns atores enfatizam a ATER como instrumento de difusão tecnológica e aumento da produtividade, outros destacam sua função estratégica na promoção da agroecologia, na adaptação às mudanças climáticas, na construção de resiliência territorial e na articulação entre políticas públicas. Há também uma narrativa emergente que concebe a ATER como uma infraestrutura pública essencial de cuidado, capaz de integrar dimensões produtivas, ambientais e sociais. Há ainda uma disputa narrativa em torno da ideia de uma ATER mais focalizada, seja em processos produtivos para gerar renda ou na gestão das propriedades, mas que não deixa de incluir o que considera boas práticas para enfrentar os desafios climáticos, como por meio de programas de recuperação de nascentes. Outra disputa se caracteriza pela perspectiva que tende a enxergar os agricultores como um grupo só e uma ideia de ATER que precisa olhar para as especificidades dos grupos e territórios, considerando como as mudanças climáticas afetam cada um deles e os desafios situados. Por exemplo, um gestor público que atua com povos e comunidades tradicionais mencionou que a demanda desses grupos com atuação em regiões amazônicas é de “uma ATER que mantém a floresta em pé, que mantém a floresta viva”. Essas diferentes concepções coexistem, mas não se traduzem de forma equilibrada em

arranjos institucionais, mecanismos de financiamento ou modelos de implementação, o que contribui para a fragmentação das respostas frente à crise climática.

Em síntese, a perspectiva dos atores entrevistados aponta para um reconhecimento difuso, porém consistente, da relevância da ATER diante da crise climática, ao mesmo tempo que evidencia a fragilidade de sua institucionalização como política estratégica de adaptação e transição climática justa dos sistemas agroalimentares. Esse descompasso entre potencial, prática e prioridade institucional constitui um dos principais desafios a serem enfrentados para que a ATER possa desempenhar plenamente seu papel no contexto das transformações climáticas em curso.

As evidências discutidas neste capítulo indicam que a ATER é estratégica nos debates sobre transição climática justa dos sistemas agroalimentares, embora ainda seja necessário avançar em termos de conhecimentos, política e implementação do serviço. Embora os atores reconheçam a centralidade crescente da agenda climática e a capacidade concreta da ATER de atuar nos territórios, especialmente em contextos de eventos extremos, esse potencial tem sido mobilizado de forma reativa, fragmentada e dependente de decisões excepcionais.

Esse descompasso entre reconhecimento, prática e institucionalização remete a questões mais amplas relacionadas à forma como a ATER é concebida, governada e operada como política pública no Brasil. Para compreender por que a ATER tem dificuldades em se afirmar como instrumento estruturante de uma transição climática justa dos sistemas agroalimentares é necessário avançar na análise das condições político-institucionais que moldam sua atuação.

O próximo capítulo aprofunda esse diagnóstico a partir da análise dos principais marcos legais de ATER e do ecossistema de atores.

4.

Marcos legais e ecossistema de atores de ATER

Este capítulo apresenta os principais marcos legais e o ecossistema de atores de ATER no Brasil, destacando suas características centrais. O objetivo é trazer informações para subsidiar a compreensão do diagnóstico que será apresentado no próximo capítulo.

I. PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS FEDERAIS DE ATER

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), instituída pela [Lei nº 12.188](#), de 11 de janeiro de 2010, é um dos principais instrumentos jurídicos de ATER no país. Ela define o entendimento de ATER e os princípios, os objetivos e o público beneficiário da política, composto prioritariamente por agricultores familiares e empreendimentos familiares rurais, assentados da reforma agrária, povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. A mesma lei instituiu também o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), concebido como o principal instrumento de implementação da PNATER. Entre seus objetivos centrais estão a organização e a execução dos serviços de ATER destinados ao público beneficiário, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras. A lei foi regulamentada pelo [Decreto nº 7.215](#), de 15 de junho de 2010.

Outro instrumento jurídico relevante de ATER é a [Lei nº 12.897](#), de 18 de dezembro de 2013, que cria a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), regulamentada pelo [Decreto nº 8.252](#), de 26 de maio de 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 (Peixoto, 2020; Diesel et al., 2021).

Embora a agência tenha como prioridade a contratação de serviços de ATER voltados aos públicos definidos na PNATER, sua lei de criação amplia o escopo de beneficiários ao incluir também os médios produtores rurais, conforme critérios estabelecidos na legislação e em normas complementares. O [Decreto nº 8.252/2014](#), que regulamenta a ANATER, define “médios produtores rurais” como aqueles enquadrados no Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), conforme critérios constantes no [Manual de Crédito Rural](#) (MCR) do Banco Central do Brasil. Ou seja, produtores rurais que explorem a terra na condição de proprietários, possessoriários, arrendatários ou parceiros e que tenham, no mínimo, 80% de sua renda bruta anual originária da atividade agropecuária ou extrativa vegetal e possuam renda bruta anual de até R\$ 3 milhões.

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 (Instituto Escolhas, 2025b). Um exemplo dessa classificação é a presença da ATER como instrumento da política agrícola ([Lei nº 8.171/1991](#)) ou no decreto que dispõe sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) ([Decreto nº 3.991/2001](#))¹⁹.

O estudo centrou-se no diagnóstico da implementação da PNATER, mas 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 (Lei nº [17.447/2012](#)), e órgãos estaduais que ofertam ATER, assim como existem administrações municipais que também se organizam para ofertar ATER para seus agricultores.

II. ECOSSISTEMA DE ATORES DE ATER

Nesta seção, serão apresentados os principais atores que ofertam ATER, destacando suas principais características. Como já explicitado na seção “Procedimentos metodológicos”, os atores entrevistados pelo estudo (listados no Quadro 2) são representantes desse ecossistema. Não se trata de uma descrição exaustiva desses atores, nem de definir o que pode, ou não, ser considerado ATER, mas de uma apresentação dos atores que foram identificados como agentes de ATER pelo estudo.

O conhecimento que se tem sobre as características e as formas de atuação de cada um dos atores é heterogêneo e, em alguns casos, precisa ser mais estudado, como, por exemplo, os atores privados. Por isso, ainda que as informações descritas a seguir não sejam exaustivas, elas podem ajudar a orientar futuras pesquisas sobre os perfis e as lógicas de atuação de agentes de ATER diversos.

¹⁹ Para mais detalhes sobre os marcos legais de ATER, ver Instituto Escolhas (2025b).

a. Instituições e órgãos públicos federais

Os principais órgãos federais envolvidos na gestão e implementação da PNATER são o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)²⁰. Devido à importância de ambos no escopo deste estudo, eles serão descritos com mais detalhes.

O MDA foi recriado em 2023, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, após ter sido extinto em maio de 2016, durante o governo de Michel Temer. A recriação de um ministério implica o enfrentamento de desafios significativos de reestruturação institucional, como a recomposição de dotação orçamentária, a definição de estruturas internas, a criação e o provimento de cargos e a reorganização de competências administrativas. Esse processo de reconstrução institucional marcou os primeiros anos de atuação do MDA, inclusive no que se refere à gestão da política de ATER. Já a ANATER foi criada em 2013 ([Lei nº 12.897/2013](#)) e instituída em 2014 ([Decreto nº 8.252/2014](#)). Trata-se de um serviço social autônomo, ou seja, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. De acordo com Thomson (2023), a estruturação da empresa, a contratação de equipe técnica e a elaboração de seus instrumentos e projetos só aconteceram de fato em 2017.

Ao MDA, cabe formular, coordenar e avaliar as políticas de ATER, além de definir diretrizes e supervisionar a atuação da ANATER. Duas secretarias do MDA são responsáveis pela execução da política de ATER: a Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia (SAF) e a Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais (Seteq). Na SAF, o órgão responsável pela política de ATER é o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), cujas competências incluem, entre outros aspectos, tratar de diferentes dimensões da política de ATER para a agricultura familiar, incluindo, por exemplo, formular, coordenar e avaliar políticas, e celebrar e monitorar contratos de gestão com a ANATER. Além do DATER, competências com a ATER também são mencionadas no Departamento de Inovação para a Produção Familiar e Transição Agroecológica da SAF, com foco na articulação entre pesquisa agropecuária, inovação tecnológica e extensão rural. Na Seteq, a ATER aparece como atribuição do Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento, responsável por promover ATER continuada para comunidades quilombolas e tradicionais, adaptada às suas realidades locais.

A responsabilidade com a ATER também está presente no escopo de atuação da Diretoria de Desenvolvimento Sustentável do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia vinculada ao MDA. Essa diretoria é responsável por coordenar e supervisionar a execução de políticas públicas de ATER destinadas a assentados e a povos e comunidades tradicionais incluídos no Programa Nacional de Reforma Agrária ([Decreto nº 12.171/2023](#)). O Incra desenvolveu um programa próprio

²⁰ Para mais detalhes sobre a presença da ATER na estrutura institucional do Governo Federal, ver Instituto Escolhas (2025b).

de ATER, denominado Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), criado em 2004²¹.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), órgão colegiado de participação social vinculado ao MDA, possui atribuições diretamente relacionadas à ATER, como: acompanhar, monitorar e propor a adequação de programas e políticas públicas às necessidades da reforma agrária e da agricultura familiar, entre as quais a PNATER; subsidiar a elaboração do contrato de gestão a ser firmado com a ANATER; acompanhar as ações e o desempenho da ANATER; e convocar e coordenar, a cada quatro anos, a Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (CNATER) ([Decreto nº 11.451/2023](#)).

A relação entre a União e a ANATER é formalizada por meio de um contrato de gestão, que rege a atuação da agência. O primeiro contrato de gestão foi firmado ainda no governo Dilma Rousseff, em 2016, entre MDA e ANATER. Porém, com o afastamento de Dilma Rousseff, a extinção do MDA e a paralela ascensão do governo de Michel Temer, o contrato de gestão da ANATER com a União passou a ser responsabilidade da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), pasta criada no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Em seguida, em 2019, no governo Bolsonaro, o contrato de gestão da ANATER passou a ser realizado junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa). Finalmente, a partir do governo Lula, em 2023, essa responsabilidade retornou ao MDA. O contrato de gestão mais recente foi assinado em dezembro de 2025, com vigência entre 1º de janeiro de 2026 e 31 de dezembro de 2030²².

Conforme consta na cláusula quarta do atual contrato de gestão do MDA com a ANATER, a agência tem a competência de execução de políticas de desenvolvimento da Assistência Técnica e Extensão Rural²³. Os beneficiários da ANATER são agricultores familiares e médios produtores rurais. Contudo, segundo um entrevistado que atua na agência, na prática, a ANATER costuma trabalhar com a agricultura familiar, uma vez que o recurso que a agência recebe via MDA vem focalizado em atuar com o público-alvo do MDA.

O contrato ainda inclui os seguintes anexos: Programa de Trabalho; Planejamento Estratégico; Modelo do Plano de Ação Anual; e Modelo do Orçamento-Programa Anual da ANATER. Além do seu Planejamento Estratégico, a atuação da ANATER deve estar em consonância com os termos do contrato de gestão, o Planejamento Estratégico do MDA e as diretrizes, políticas, programas e projetos do Governo Federal. Nas palavras de um funcionário da ANATER entrevistado: “nós temos um contrato de gestão que é firmado com a União, sendo supervisionado pelo DATER [...], e esse contrato de gestão é a nossa Bíblia, o que designa todas as nossas metas e ações que nós realizamos.

²¹ Para saber mais sobre a ATES, ver Dias (2004).

²² O contrato pode ser consultado em: <<https://www.anater.org/wp-content/uploads/2026/01/1-Contrato-de-Gestao-2026-2030.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2026.

²³ Idem.

Todo repasse de recursos que vêm de outros ministérios, eles vêm via TED com MDA, e nós recebemos”.

Para a execução de suas finalidades, a ANATER pode celebrar contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas. Os contratos são estabelecidos com atores não estatais, com ou sem fins lucrativos, por meio de chamadas públicas, que são realizadas via editais elaborados a partir de diretrizes desenvolvidas pelo MDA. De acordo com informações citadas por uma pessoa gestora da ANATER em entrevista realizada em março de 2025, naquele momento havia cerca de 530 entidades credenciadas na ANATER.

O chamado Instrumento Específico de Parceria (IEP) é a forma de contratação com os órgãos públicos estaduais de extensão rural, com os quais a ANATER deve ter um compromisso prioritário de acordo com o seu Estatuto²⁴. Na prática, esse é o meio pelo qual o Governo Federal repassa recursos para as entidades públicas estaduais de ATER, conforme diretriz do MDA e da PNATER²⁵.

Por fim, os convênios são outros instrumentos de atuação da ANATER, sendo os de menor volume de recursos. A agência já teve convênios com entidades como o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

O MDA também tem executado modalidades de serviços de ATER via Termos de Execução Descentralizada (TEDs) firmados com universidades e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), sem passar pela ANATER, instituição responsável pela execução da ATER. Um exemplo é o Projeto Jandaíras: Mulheres e Saberes Tradicionais Transformando a Sociobiodiversidade Nordestina, uma parceria do MDA com a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), cujas atividades incluem, por exemplo, apoio técnico a agroindústrias familiares e facilitação de acesso a mercados. O público-alvo é de mulheres de diferentes segmentos de povos e comunidades tradicionais (quebradeiras de coco babaçu, pescadoras artesanais, quilombolas, indígenas etc.). Criado em 2024, o projeto conta com recursos no valor de R\$ 10.850.959,75 para execução, com vigência até o final de 2025, conforme informações do MDA de 2025²⁶.

²⁴ O Pacto Nacional pelo Fortalecimento da Assistência Técnica e Extensão Rural, instituído pela Portaria nº 292, de 3 de maio de 2017, estabelece um compromisso público entre a União, os estados e o Distrito Federal, com o objetivo de ampliar a abrangência e elevar a qualidade dos serviços de ATER destinados à agricultura familiar e às suas organizações econômicas. A adesão a esse pacto habilita as entidades estaduais e distritais responsáveis pela prestação dos serviços de ATER a celebrar instrumentos específicos de cooperação com a ANATER, conforme plano de trabalho do contrato de gestão celebrado entre a União e a ANATER.

²⁵ O Parágrafo Único do artigo primeiro da PNATER, [Lei nº 12.188/2010](#), estabelece que órgãos públicos oficiais de ATER têm prioridade na destinação dos recursos financeiros da política.

²⁶ Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2025/06/projeto-jandairas-mulheres-e-saberes-tradicionais-transformando-a-sociobiodiversidade-nordestina>>. Acesso em: 12 fev. 2026.

A ATER está presente ainda nas competências de outros órgãos do Governo Federal brasileiro além do MDA, como outros ministérios, conforme regulamentado por um conjunto de leis e decretos do atual governo que organizam os órgãos da administração pública direta e indireta. O Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) tem competência sobre ATER de forma ampla. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), vinculada ao Mapa, tem como foco principal o aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias, bem como a sua adoção pelos produtores. No Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), há atribuições de formulação e execução de diretrizes e políticas de ATER voltadas para atividades pesqueiras – o que chamam de Assistência Técnica e Extensão Pesqueira – e referenciamento geográfico de áreas aquícolas de interesse de pesquisa e extensão. No âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), a assistência técnica está presente nas atribuições do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), cujo foco é em atividades florestais. Finalmente, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) têm funções de coordenação de programas de extensão e de gestão rural com foco regional, nas suas respectivas regiões de atuação.

Outros ministérios e órgãos públicos que não possuem as atividades de ATER em suas competências, mas precisam dela para a implementação de suas ações e políticas públicas, realizam parceria com a ANATER ou outros agentes públicos e privados para atender às suas demandas – como empresas estaduais de ATER, instituições públicas de ensino, pesquisa e extensão (universidades, institutos federais), organizações não governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil (OSCs) ou empresas privadas.

Por exemplo, apesar do [Decreto nº 11.392/2023](#), que aprova a estrutura regimental e define as competências específicas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), não citar ATER, a presente pesquisa identificou que a ATER é uma atividade importante da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) do MDS. Alguns de seus programas dependem de ATER, como o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento Rural). Para executá-los, o MDS realiza parcerias com atores de ATER, como a ANATER ou entidades estaduais de ATER. Além disso, o MDS apoia a oferta do que denomina Serviço de Acompanhamento Familiar para Inclusão Social e Produtiva (Safisp), realizado por meio de entidades executoras do Programa Cisternas, que consiste em um serviço de planejamento, articulação, mobilização, orientação, capacitação e acompanhamento técnico e social das famílias de programas de inclusão social e produtiva e segurança alimentar e nutricional. Por conta do seu escopo, o Safisp pode ser entendido, *grossomodo*, como uma modalidade de ATER.

O Quadro 5, adaptado de trabalho anterior do Instituto Escolhas (2025b), resume os órgãos do atual Governo Federal que possuem alguma atribuição de ATER e suas respectivas competências.

Quadro 5 – ATER na estrutura institucional do Governo Federal

Órgãos ou entidades públicas	Atribuições relacionadas à ATER e/ou principal público-alvo	Principal base legal
MDA	• Formulação, gestão e avaliação de políticas públicas de ATER. • Supervisão da ANATER. • ATER para agricultura familiar.	Lei nº 14.600/2023 e Decreto nº 11.396/2023
Incra	• Coordenar e supervisionar a execução de políticas públicas de ATER destinadas a assentados e a povos e comunidades tradicionais incluídos no Programa Nacional de Reforma Agrária.	Decreto nº 12.171/2024
Condraf	• Subsidiar, acompanhar, monitorar, propor a adequação e promover integração da política de ATER e outras.	Decreto nº 11.451/2023
ANATER	• Promoção e execução de políticas de implementação da ATER para os agricultores familiares e os médios produtores rurais.	Lei nº 12.897/2023 e Estatuto da ANATER de 10/05/2016
Mapa	• Competência ampla sobre ATER, sem detalhamento de público. • Na prática, seu principal foco são os médios e grandes produtores. • Absorveu a responsabilidade pela política durante o governo Bolsonaro (2019-2022).	Lei nº 14.600/2023 e Decreto nº 11.332/2023
Embrapa	• Pode firmar parcerias com entidades de ATER para desenvolver e difundir tecnologias.	Estatuto da Embrapa de 24/04/2023

MPA	• Inclui atribuições relativas à ATER e Assistência Técnica e Extensão Pesqueira e Aquícola.	Decreto nº 11.624/2023
MMA/SFB	• Criação, gestão e execução de programas de treinamento, capacitação, pesquisa e assistência técnica para a implementação de atividades florestais.	Decretos nº e 12.254/2024 e 11.284/2006
Sudeco / Sudene / Sudam	• Coordenação de programas de extensão e gestão rural com foco regional, nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Amazônia.	Leis Complementares nº 124/2007 , 125/2007 e 129/2009
MDS	• Oferta de Serviço de Acompanhamento Familiar para Inclusão Social e Produtiva (Safisp), voltado para famílias de programas de inclusão social e produtiva e segurança alimentar e nutricional.	Portaria MDS nº 961/2024

Fonte: Instituto Escolhas (2025b).

Nota: Conforme dados atualizados em 26 de maio de 2025.

b. Instituições e órgãos públicos estaduais, interestaduais e municipais

Seus principais atores são as secretarias municipais e estaduais de agricultura, de desenvolvimento rural ou similares e os órgãos públicos estaduais de ATER. Há também casos de consórcios estaduais, como o Consórcio Nordeste, que atua, por exemplo, por meio do Programa de Produção e Consumo de Alimentos Saudáveis (PAS Nordeste), que tem como um dos focos a política de ATER²⁷.

Esses atores também executam políticas públicas e ações de ATER em parceria com atores não estatais. Em alguns casos, são responsáveis não só pela ATER, mas também por áreas de pesquisa agropecuária.

²⁷ Informação disponível em: <<https://sites.google.com/view/pasnordeste>>. Acesso em: 12 fev. 2026.

A Associação Brasileira das Entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural, Pesquisa Agropecuária e Regularização Fundiária (Asbraer) registra, entre suas associadas, 31 entidades: 7 na Região Norte, 11 na Região Nordeste, 4 na Região Centro-Oeste, 6 na Região Sudeste e 3 na Região Sul do país²⁸.

De acordo com as entrevistas, a situação das entidades públicas estaduais de ATER é bastante heterogênea. Enquanto há menções a entidades públicas estaduais com equipes de técnicos qualificados (em experiência e formação) e infraestrutura para atuação (carros, barcos, equipamentos, escritórios locais), há também registros de que, em outras entidades estaduais, há carência de recursos humanos e materiais.

Em relação aos atores públicos municipais, alguns entrevistados mencionaram que é comum em toda ou quase toda prefeitura ter um funcionário com perfil técnico agrícola que acaba desempenhando alguma função de extensionista. Contudo, apesar dos relatos de entrevistados, os atores públicos municipais estão entre os mais invisíveis e menos estudados no ecossistema de atores de ATER.

c. Universidades e institutos federais

Incluem instituições públicas de ensino, pesquisa e extensão que possuem projetos de pesquisa e extensão com algum componente de ATER. Em geral, atuam por editais públicos de financiamento de pesquisa; porém, também via Termos de Execução Descentralizada (TEDs), como explicado anteriormente. Além do Projeto Jandaíras, outro exemplo de atuação de universidades e institutos federais na área de ATER via TEDs com o MDA é o Programa Nacional de Formação em ATER para Assentamentos de Reforma Agrária e Contribuições para a Agenda 2030 (Pro-SEMEIA)²⁹. Trata-se de uma iniciativa do MDA, do Incra e da Universidade Federal de Goiás (UFG) e conta hoje com a participação de 19 instituições de ensino superior em todo o país. O programa teve início em 2024, intitulado naquele momento de Profor-EXT, e tem por objetivo a formação de jovens extensionistas, o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção de práticas sustentáveis nos territórios rurais.

d. Organizações da sociedade civil

Incluem instituições sem fins lucrativos financiadas por meio de doações e parcerias com investimento social privado, filantropia, cooperação internacional ou contratos e convênios com o poder público, como por meio do envio de propostas às chamadas

²⁸ Informação disponível em: <<https://www.asbraer.org.br/associadas.html>>. Acesso em: 5 mar. 2026.

²⁹ Disponível em: <<https://agremal.wordpress.com/pro-semeia/>>. Acesso em: 9 mar. 2026.

públicas da ANATER. Em geral, não há cobrança financeira do público atendido. Inclui atores como: organizações da sociedade civil (OSCs), como o Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador e à Trabalhadora (Cetra); organizações internacionais sem fins lucrativos, como a Fundação Solidaridad; organizações associadas a movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); e como a Rede ATER Nordeste de Agroecologia, que se constitui como uma rede de outras organizações.

Por incluir diversos atores, é uma categoria bastante heterogênea. De acordo com alguns entrevistados, alguns dos principais desafios incluem a captação de recursos e a continuidade de atuação com o público beneficiário, devido à lógica de atuação por projetos de curto prazo ditada por financiamentos, públicos ou privados, ou por decisões políticas conjunturais. É nesse conjunto de atores que se encontram, de acordo com entrevistados, mais conhecimentos de abordagens de ATER agroecológicas e possibilidades de inovação social.

e. Sistema S

Compreende nove entidades que prestam serviços de interesse público e são mantidas com recursos de empresas dos setores correspondentes³⁰. Para o contexto deste relatório, as mais relevantes são o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

O Senar oferta a Assistência Técnica e Gerencial (ATeG), programa não estatal cujo foco é sobretudo na geração de renda, na melhoria da produção e na gestão rural. De acordo com o Senar, o serviço é oferecido gratuitamente ao produtor por meio de um acompanhamento periódico por um técnico de campo durante 24 meses. Também atua em parceria com instituições públicas, inclusive já tendo tido parcerias com a ANATER³¹.

Já o Sebrae atua via o que ele denomina Projeto Agentes Locais de Inovação (ALI) – Rural, voltado a empreendimentos do agronegócio interessados em inovar e avançar em práticas de desenvolvimento sustentável. O apoio geralmente dura 12 meses e é feito

³⁰ As entidades do Sistema S são financiadas por contribuições compulsórias previstas em lei e incidentes sobre a folha de pagamento das empresas, cujas alíquotas variam entre 0,2% e 2,5%, conforme o tipo de contribuinte. Essas contribuições são arrecadadas pela Previdência Social e repassadas às entidades, que administram recursos públicos. Informações disponíveis em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/19/entenda-o-sistema-s.shtml>>. Acesso em: 9 mar. 2026.

³¹ Informações disponíveis em: <<https://www.cnabrazil.org.br/assistencia-tecnica-e-gerencial>>. Acesso em: 5 mar. 2026.

via um agente local de inovação. Também atua em parceria com o setor público, como prefeituras³².

f. Empresas privadas

Empresas que prestam serviços de assistência técnica mediante pagamento direto, realizado, por exemplo, por produtores, governos e empresas compradoras dos produtos. Nessa categoria de instituições privadas, também se encontram as empresas compradoras em cuja estrutura há técnicos que prestam assistência aos fornecedores com o intuito de melhorar a qualidade do produto adquirido e/ou garantir sua rastreabilidade e/ou certificação. Na cadeia do açaí, por exemplo, as empresas compradoras oferecem ATER a seus fornecedores e custeiam a certificação, que fica vinculada a elas (Instituto Escolhas, 2023a). Nesses casos, os produtores de açaí dependem da empresa compradora para seguirem certificados. Também foram citados casos de empresas de insumos agrícolas, como agrotóxicos, fungicidas, herbicidas e sementes, que também fazem ATER e orientam agricultores sobre como usar os produtos comprados.

g. Cooperativas e associação de produtores ou comunitárias

Entidades sem fins lucrativos criadas por produtores para organizar coletivamente aspectos da produção e da comercialização, dentre outros. Nesse formato, as entidades contratam técnicos para prestar serviços de assistência técnica para seus cooperados e associados. As contratações são financiadas pelos próprios produtores ou por meio de parcerias com outras instituições, como as filantrópicas e as de investimento social privado. Incluem, por exemplo, atores como a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

h. Centros Educativos Familiares de Formação por Alternância (CEFFAs)

Organizações comunitárias de ensino que oferecem uma modalidade de educação voltada para jovens e adolescentes, integrando a formação geral com a formação técnica agropecuária e agroextrativista. Nesse modelo educativo, as propriedades

³² Informações disponíveis em: <<https://sp.agenciasebrae.com.br/cultura-empREENDEDORA/sebrae-sp-capacita-produtores-rurais-de-ribeirao-grande-a-negociar-e-gir-suas-financas/>>. Acesso em: 2 fev. 2026.

produtivas das famílias dos estudantes são unidades demonstrativas das práticas e técnicas que são parte do currículo. No Brasil, os CEFFAs compreendem as Casas Familiares Rurais (CFRs) e as Escolas Família Agrícola (EFAs). O público atendido, em geral, não envolve os produtores rurais de forma direta, mas sim os estudantes, muitas vezes filhos de produtores, que se capacitam para atender a esse público.

5.

Diagnóstico da política pública de ATER

Este capítulo analisa a implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), desde a perspectiva dos atores que compõem o ecossistema de ATER no Brasil, apresentados no capítulo 4.

A análise foi orientada por duas abordagens complementares: capacidades estatais e arranjos de implementação. A abordagem de capacidades estatais contribui para compreender em que medida o Estado dispõe das condições necessárias para formular, coordenar e implementar políticas de ATER. Nesse sentido, o estudo considera diferentes dimensões, tais como políticas, financeiras, institucionais e burocráticas, reconhecendo que essas capacidades são interdependentes e influenciam mutuamente a ação estatal. Essa perspectiva tem sido amplamente utilizada na análise de políticas públicas no Brasil, como em estudos recentes que examinam o enfraquecimento e o desmonte de políticas voltadas às populações do campo, das florestas e das águas a partir das mudanças nas prioridades estatais observadas entre 2016 e 2022 (Lourenço; Grisa; Schmitt, 2022).

De forma complementar, a abordagem dos arranjos de implementação permite analisar como essas capacidades são mobilizadas e ativadas na prática, a partir das interações entre atores governamentais e não governamentais, instituições e instrumentos de política pública. Essa perspectiva oferece um olhar processual sobre a implementação, destacando que as capacidades estatais não se traduzem automaticamente em ação, mas dependem dos arranjos concretos por meio dos quais são operadas. Como destacam Pires e Gomide (2024), é nesses arranjos que as capacidades são efetivamente ativadas, condicionando o desempenho das políticas e os resultados alcançados.

A aplicação dessas abordagens considera o contexto político recente, marcado por instabilidade institucional, mudanças nas prioridades governamentais e períodos de crise política, econômica e sanitária. Esse contexto inclui, entre outros fatores, a crise econômica e política iniciada em 2015, o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, os governos subsequentes (de Temer e de Bolsonaro), caracterizados por descontinuidades no direcionamento das políticas econômicas, sociais e de desenvolvimento rural, o impacto da pandemia de Covid-19 e o atual processo de reconstrução institucional no âmbito do governo Lula, iniciado em 2023. Esses

elementos são centrais para compreender os desafios enfrentados pela ATER e as condições sob as quais suas capacidades vêm sendo mobilizadas.

A principal fonte empírica mobilizada foram as entrevistas com atores-chave envolvidos com o tema, complementadas por análise de dados secundários. Esses dados foram triangulados com marcos legais e bibliografia especializada, permitindo situar as percepções dos entrevistados em diálogo com a literatura e com evidências documentais.

Este capítulo está organizado em nove seções, que abordam os desafios identificados na implementação da PNATER referentes: (i) ao marco legal federal; (ii) à conjuntura política; (iii) aos recursos federais; (iv) às capacidades estatais; (v) aos mecanismos de implementação; (vi) às desigualdades na oferta; (vii) aos trabalhadores e às condições de trabalho; (viii) à inovação e à tecnologia; e (ix) ao monitoramento e à avaliação.

I. MARCO LEGAL FEDERAL

Esta seção apresenta um diagnóstico sobre o marco legal federal da ATER, a partir da percepção e da análise trazidas pelos atores entrevistados.

De forma geral, observa-se reconhecimento de que a criação da PNATER representou um marco importante na institucionalização e qualificação da política de ATER no Brasil. Há certo consenso de que seus princípios e diretrizes são consistentes e que sua plena implementação representaria um avanço significativo para a agricultura familiar. Apesar desse reconhecimento, foram listados a seguir os pontos de aperfeiçoamento no marco legal federal da ATER identificados pelos entrevistados.

a. Escopo da PNATER

Há entre os entrevistados entendimentos distintos sobre o escopo da PNATER. Parte deles defende que o escopo da lei de ATER deveria ser atualizado para responder de forma mais direta a desafios contemporâneos, como as mudanças climáticas e a necessidade de abordagens produtivas mais sustentáveis. Por outro lado, outros entrevistados argumentam que o amplo conjunto de objetivos (produtivos, sociais, ambientais e organizacionais) torna a política excessivamente abrangente e complexa para sua execução. Essa complexidade pode dificultar o monitoramento, a avaliação e o financiamento, além de exigir competências profissionais que nem sempre correspondem ao perfil predominante das equipes técnicas. Essa divergência revela uma tensão entre uma concepção mais ampla de desenvolvimento rural e a capacidade operacional concreta dessa concepção.

b. Mecanismos de financiamento da PNATER

A ausência de instrumentos legais que garantam o financiamento estável é apontada como obstáculo central à implementação da política de ATER pelos entrevistados e pela bibliografia (Peixoto, 2020). Peixoto (2020) argumenta que a inexistência de mecanismos de financiamento automático torna o orçamento da PNATER fortemente dependente de decisões políticas anuais, o que gera instabilidade.

A crise econômica iniciada em 2015 e os cortes orçamentários significativos naquele período ilustram essa vulnerabilidade, com impactos diretos sobre a capacidade de execução da política (Lourenço; Grisa; Schmitt, 2022). Em resumo, a legislação estabelece a política e seus instrumentos, mas não assegura mecanismos permanentes de financiamento.

c. Participação social na PNATER

O desenho institucional do PRONATER prevê participação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), que deve opinar sobre prioridades e orçamento. A extinção do Condraf em 2019 ([Decreto nº 9.784/2019](#)) alterou esse arranjo institucional, afetando o espaço formal de participação e deliberação sobre os rumos do programa (Peixoto, 2020). Em 2023, o conselho foi reinstituído por meio do [Decreto nº 11.451/2023](#), recompondo formalmente esse mecanismo de governança.

De acordo com os entrevistados, essas alterações no Condraf evidenciam que o funcionamento do arranjo participativo previsto na lei depende da manutenção das instâncias institucionais que lhe dão suporte, o que não configura uma garantia de participação.

d. Mecanismos de coordenação da PNATER

Uma das críticas mais recorrentes formuladas pelos entrevistados diz respeito à ausência de mecanismos de coordenação entre instâncias e órgãos federais e entre estes e entidades estaduais e municipais na execução da PNATER e do PRONATER.

O texto legal que institui a PNATER e também cria o PRONATER ([Lei nº 12.188/2010](#)) estabelece princípios, objetivos e público beneficiário e prevê mecanismos de participação social, mas não apresenta nenhum mecanismo de coordenação da política com os demais entes federados. O mesmo ocorre com o [Decreto nº 7.215/2010](#), que regulamenta a Lei [nº 12.188/2010](#) e estabelece procedimentos administrativos, como credenciamento de entidades executoras, regras de contratação por chamada pública,

monitoramento, fiscalização e prestação de contas, mas deixa de fora regras para a coordenação entre órgãos federais e destes com instituições estaduais e municipais responsáveis pela política de ATER.

Em síntese, o marco legal estabelece bases normativas sólidas para a execução administrativa da política, especialmente quanto à contratação e ao controle de entidades executoras. Seus limites residem na ausência de dispositivos explícitos de coordenação estratégica e na predominância de instrumentos contratuais, isto é, a execução da PNATER ocorre principalmente por meio de contratos e chamadas públicas.

É importante lembrar que, no plano federal, diversos outros marcos legais que instituem políticas públicas mencionam a ATER como instrumento para sua implementação, conforme demonstrado em trabalho anterior (Instituto Escolhas, 2025b). Por exemplo, no [Decreto nº 11.626/2023](#), que institui o Programa Povos da Pesca Artesanal, consta entre os objetivos do programa “promover e articular ações para a oferta de serviços de assistência técnica e extensão pesqueira às pescadoras e aos pescadores artesanais e às suas organizações”. Trata-se de uma formulação que reconhece a importância da assistência técnica no âmbito do programa, mas que permanece no nível de objetivo geral. O decreto não detalha mecanismos específicos de execução, não vincula expressamente a prestação de assistência técnica a instrumentos financeiros próprios nem explicita, no próprio texto normativo, o arranjo institucional por meio do qual essa oferta será operacionalizada. Nesse sentido, a menção à ATER opera como referência programática, sem necessariamente consolidar um desenho normativo integrado para sua execução e sem citar a PNATER como referência.

Em contraste, há casos em que a vinculação da ATER a outras políticas ocorre de forma mais direta e normativamente estruturada. A [Lei nº 12.512/2011](#), que institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde) e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento Rural), prevê explicitamente a disponibilização de serviços de assistência técnica como componente da própria execução da política. O art. 2º estabelece que, para cumprir os objetivos do Programa de Apoio à Conservação Ambiental, a União fica autorizada a transferir recursos financeiros e a disponibilizar serviços de assistência técnica às famílias beneficiárias. De forma semelhante, o art. 9º, em seu § 3º, dispõe que o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais será executado por meio da transferência de recursos financeiros não reembolsáveis e da disponibilização de serviços de assistência técnica. Nesses casos, a ATER não aparece como referência genérica, mas como instrumento operacional explicitamente associado ao mecanismo de execução da política, com previsão normativa clara quanto à sua oferta. Entretanto, não há menção explícita à PNATER como referência.

A análise de outros marcos legais corrobora com a visão dos entrevistados de que há uma necessidade de estabelecer formas de coordenação das ações de ATER entre os diversos ministérios, políticas públicas e outras iniciativas federais – coordenação que

também se mostra relevante para o diálogo entre as ações e políticas públicas federais de ATER e aquelas conduzidas pelos estados e municípios.

II. CONJUNTURA POLÍTICA

Uma preocupação recorrente entre as diversas pessoas entrevistadas é a percepção de que a implementação da PNATER apresenta elevada sensibilidade às mudanças de conjuntura política, especialmente às transições de governo. Segundo os relatos, essas mudanças têm sido acompanhadas por descontinuidades que afetam as prioridades programáticas, as estruturas institucionais e o orçamento. Esse movimento não é descrito como episódico, mas como um processo recorrente de reconfiguração dos sentidos atribuídos à política de ATER conforme o contexto político e econômico.

Os eventos mais frequentemente citados pelos entrevistados como ilustrativos desse processo foram as mudanças de governo a partir do impeachment de Dilma Rousseff (2016) e a chegada ao poder de Michel Temer (2016) e, posteriormente, de Jair Bolsonaro (2019). De acordo com Lourenço, Grisa e Schmitt (2022), em um contexto de crise econômica e política iniciado em 2015 e aprofundado após 2016, observou-se uma redução significativa nas chamadas públicas de ATER, tanto em quantidade quanto na diversidade de temas abordados e públicos atendidos. Diesel *et al.* (2021), ao analisarem a política após 2018, identificaram um processo de reforma e reenquadramento da ATER, com fortalecimento de abordagens mais focalizadas na inserção produtiva individual e em instrumentos de caráter gerencial. Nesse período, também foi lançado o programa ATER Digital, com ênfase no uso de ferramentas tecnológicas para ampliar o acesso à assistência técnica.

Independentemente da avaliação dos entrevistados sobre essas mudanças, o ponto central é que a política passou por reorientações programáticas relevantes ao longo dos diferentes ciclos governamentais. Essas reorientações não se limitaram a ajustes operacionais, mas envolveram alterações na ênfase temática, nos públicos priorizados e nas estratégias de implementação. Nesse sentido, é possível identificar descontinuidades de natureza programática, associadas à redefinição de objetivos e de instrumentos.

Além das reorientações programáticas, verificam-se descontinuidades institucionais. A estrutura administrativa responsável pela política de ATER foi alterada diversas vezes ao longo dos últimos anos. Em 2016, o MDA foi convertido em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e, posteriormente, transferido para a Presidência da República ainda naquele ano. Em 2019, houve uma nova mudança e a política passou a ser conduzida no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Em 2023, com a recriação do MDA, que passou a ser denominado Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, a competência da coordenação da

política de ATER mudou novamente. Essas alterações têm impactos sobre continuidade administrativa, composição de equipes e diretrizes internas e configuram descontinuidades institucionais, na medida em que implicam reestruturações organizacionais e redefinições de fluxos decisórios.

As mudanças conjunturais também se refletem na dimensão orçamentária. Conforme destacado por entrevistados, inclusive gestores públicos, o orçamento destinado à ATER tem variado significativamente de acordo com as prioridades atribuídas à política em cada governo e com a dinâmica das negociações no Legislativo e no Executivo. A ausência de instrumentos legais que assegurem financiamento mínimo e perene torna a PNATER particularmente dependente das disputas políticas e das correlações de força no interior do Estado, configurando descontinuidades de natureza orçamentária.

Esse fenômeno não é exclusivo do Brasil. Kamruzzaman *et al.* (2020), ao analisarem a bibliografia internacional sobre ATER, destacam que os planos e prioridades governamentais influenciam significativamente o foco e as formas de implementação dos programas de extensão rural. Os serviços de ATER frequentemente são mobilizados para executar diferentes agendas públicas, o que pode alterar seu direcionamento ao longo do tempo. A comparação internacional sugere que a sensibilidade da ATER às mudanças políticas constitui característica estrutural desse tipo de política, embora seus efeitos variem conforme o desenho institucional e os mecanismos de financiamento existentes em cada país.

No caso brasileiro, a combinação de reorientações programáticas, reestruturações institucionais e variações orçamentárias contribui para um quadro de instabilidade na condução da política de ATER no médio e no longo prazo. Segundo os entrevistados, essa instabilidade afeta a previsibilidade das ações, a continuidade do atendimento aos beneficiários e a consolidação de estratégias de desenvolvimento rural sustentadas ao longo do tempo.

III. RECURSOS FEDERAIS

Uma parte importante das críticas levantadas nas entrevistas refere-se ao baixo recurso destinado à PNATER. Representantes de entidades estaduais de ATER classificaram como insuficientes os recursos repassados pelo MDA aos estados. Uma liderança de movimento social de abrangência nacional destacou ainda a fragilidade orçamentária do MDA em comparação com outros ministérios, chegando a afirmar que se trataria do ministério com menor orçamento da Esplanada dos Ministérios.

Embora essa percepção reflita o incômodo com a limitação de recursos disponíveis para as políticas sob responsabilidade do MDA, dados orçamentários indicam que esse ministério não ocupa a última posição entre os ministérios em termos de volume total de orçamento. Em 2025, o orçamento do MDA foi de aproximadamente R\$ 5,8 bilhões, valor que o posiciona em faixa superior aos ministérios com os menores orçamentos,

mas abaixo daqueles em posição intermediária na estrutura orçamentária federal³³. Ainda assim, o montante disponível para a política de ATER representa apenas uma fração desse total.

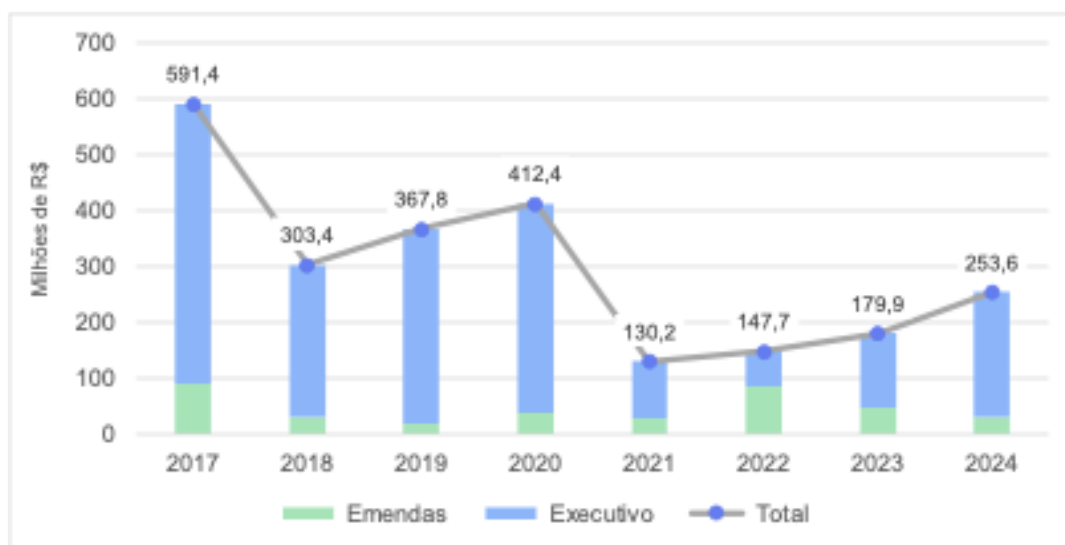
Para avaliar as críticas relativas ao recurso federal empregado na política de ATER, esta seção sistematiza e analisa dados secundários sobre os recursos efetivamente pagos na função orçamentária vinculada à extensão rural, no âmbito federal. Considerando a inexistência de uma categoria orçamentária única que agregue todas as despesas federais com ATER, utilizou-se a Subfunção 606 – Extensão Rural como referência metodológica para estimar o volume de recursos destinados à política, como explicado em mais detalhes no capítulo 2. Embora essa subfunção não capture integralmente todos os recursos que possam representar a implementação da PNATER e outras ações federais de ATER, ela constitui a referência mais direta para identificar os gastos federais destinados à extensão rural.

a. Valores pagos para a ATER

O Gráfico 1 apresenta os valores pagos na Subfunção 606 – Extensão Rural entre 2017 e 2024, somando recursos provenientes do Poder Executivo e de emendas parlamentares. Os dados revelam considerável variação nos valores pagos anualmente na subfunção. Observa-se, em especial, uma queda acentuada em 2021, seguida de recuperação gradual a partir de 2022. Ainda assim, os valores pagos em 2024 permanecem abaixo dos níveis observados antes da pandemia de Covid-19, indicando uma retomada lenta do investimento federal em extensão rural.

Gráfico 1 – Variação anual e origem dos valores pagos na Subfunção 606 – Extensão Rural, entre 2017 e 2024

³³ Os menores orçamentos para 2025 são do Ministério da Igualdade Racial (R\$ 202,1 milhões) e do Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (R\$ 132,6 milhões), além do Gabinete da Vice-Presidência (R\$ 16,5 milhões). Com verbas intermediárias aparecem, por exemplo, o Ministério dos Transportes (R\$ 30,8 bilhões), o Ministério da Agricultura e Pecuária (R\$ 10,7 bilhões) e o Ministério de Minas e Energia (R\$ 10,2 bilhões). Fonte: <https://www.terra.com.br/economia/orcamento-de-2025-veja-os-ministerios-do-governo-lula-com-as-maiores-e-menores-verbas,7184025868f3baef392a09d87de32ad7jx4dbb0v.html?utm_source=clipboard>. Acesso em: 17 fev. 2026.



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

Nota: Valores monetários corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo o dia 31 de dezembro de 2024 como referência.

Como parâmetro de análise, o valor pago pelo Governo Federal na Subfunção 606 – Extensão Rural em 2024 (R\$ 253,6 milhões) é menor do que a despesa de algumas empresas estaduais de ATER no país, citadas como referência pelos entrevistados. A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG) registrou despesa de R\$ 429 milhões em 2024. Neste caso, apenas aproximadamente 3,4% da receita da empresa de ATER de Minas Gerais teve origem em transferências da União³⁴. A Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), por sua vez, apresentou despesa de R\$ 557,8 milhões no mesmo ano, tendo apenas cerca de 0,5% da sua receita sendo composta por recursos do Governo Federal³⁵. Contudo, outras empresas estaduais têm despesas menores que a da União, como é o caso da Empresa de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária do Estado de Goiás (EMATER-GO), cuja despesa liquidada em 2024 foi de R\$ 125,1 milhões³⁶, com aproximadamente 22% da receita proveniente de transferência de convênios da União e do Programa Produzir Brasil³⁷.

³⁴ Fonte: <<https://www.emater.mg.gov.br/download.do?id=89466>>. Acesso em: 17 fev. 2026.

³⁵ Fonte: <<https://www.epagri.sc.gov.br/balancosocial/2024/>>. Acesso em: 17 fev. 2026.

³⁶ Fonte: <https://goias.gov.br/emater/wp-content/uploads/sites/62/2025/08/Relatorio_de_Gestao_2024.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026.

³⁷ O Programa de Consolidação de Assentamentos (Produzir Brasil), desenvolvido pela ANATER em parceria com o Incra e sob governança e investimento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, tem como objetivo fortalecer projetos da reforma agrária por meio da oferta de ATER estruturada em cadeias de valor e baseada em três eixos de sustentabilidade (Produtivo, Promoção Social e Agroambiental), contemplando desde a definição dos beneficiários até a avaliação dos resultados das intervenções técnicas. Fonte: <<https://www.anater.org/produzir-brasil/>>. Acesso em: 10 mar. 2026.

Embora as receitas institucionais das empresas estaduais incluam atividades distintas, sendo que algumas contemplam pesquisa agropecuária e outras não, e a receita delas inclua diferentes fontes orçamentárias, a comparação de ordem de grandeza da amostra aleatória selecionada evidencia alguns aspectos relevantes: (i) algumas empresas estaduais, individualmente, movimentam volume de recursos superior ao gasto federal direto em extensão rural; (ii) a participação financeira da União na composição orçamentária dessas empresas é desigual; (iii) há heterogeneidade nos recursos movimentados pelas entidades estaduais.

A Asbraer, em uma pesquisa que apresenta dados para o ano de 2022, indicou um montante de R\$ 3,3 bilhões de recursos mobilizados por 30 entidades públicas estaduais de ATER e pesquisa agropecuária que compunham sua rede e participaram do levantamento³⁸ – valor 22,5 vezes superior aos R\$ 147,7 milhões pagos pelo Governo Federal para a extensão rural no mesmo ano (Gráfico 1).

Esse dado sugere que os recursos empregados em políticas públicas de ATER no Brasil dependem majoritariamente dos estados, enquanto a participação direta do Governo Federal no financiamento da extensão rural é relativamente limitada. A instabilidade observada na série histórica do recurso federal analisado, combinada com a menor participação da União, se comparada com os estados, no total de recursos destinados às políticas públicas de ATER, corrobora a percepção recorrente entre entrevistados de que o financiamento federal para a política de ATER é reduzido.

b. Valores pagos para a ATER por unidade orçamentária

Para aprofundar o entendimento sobre a situação dos recursos dedicados à política de ATER no âmbito federal, foi analisada a distribuição dos valores pagos na Subfunção 606 – Extensão Rural entre 2017 e 2024, conforme as unidades orçamentárias, que são unidades da administração direta “a que o Orçamento da União consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição”³⁹. O Gráfico 2 evidencia como a vinculação da unidade orçamentária expressa as mudanças institucionais pelas quais a política de ATER passou ao longo do período.

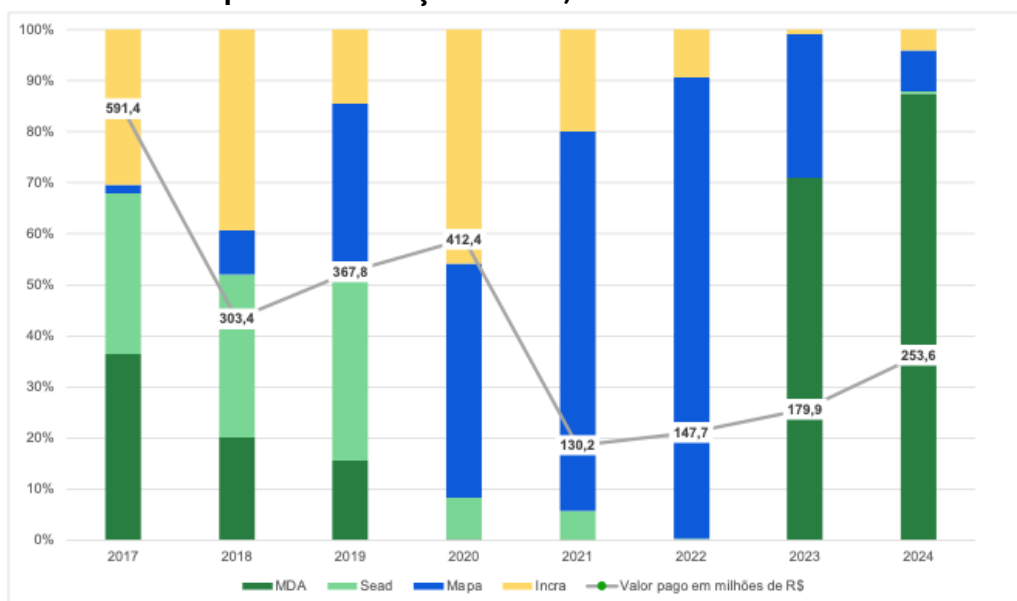
Em 2016, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto, sendo substituído pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), inicialmente vinculada ao então denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e, posteriormente, transferida para a Presidência da República. Em 2019, a política de ATER passou a ser gerida pelo então Ministério da Agricultura, Pecuária e

³⁸ Dados disponíveis em <<https://www.asbraer.org.br/indicador.html?id=5477>>. Acesso em: 5 mar. 2026.

³⁹ Fonte: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/010000/010400/>>. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/glossario>>. Acesso em: 5 fev. 2026.

Abastecimento, o que implicou também a transferência da unidade orçamentária responsável pelos pagamentos na Subfunção 606 – Extensão Rural. Essas alterações são visíveis no Gráfico 2 por meio das mudanças na participação relativa de cada órgão na execução orçamentária.

Gráfico 2 – Distribuição anual dos valores pagos na Subfunção 606 – Extensão Rural, por unidade orçamentária, entre 2017 e 2024



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

Nota: Valores monetários corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo o dia 31 de dezembro de 2024 como referência.

O Gráfico 2 mostra ainda que a participação do Inkra como unidade orçamentária na Subfunção 606 – Extensão Rural apresentou forte oscilação ao longo do período. Entre 2017 e 2020, o órgão teve peso significativo na execução dos recursos, seguido de queda acentuada a partir de 2021 e presença praticamente residual nos anos mais recentes, especialmente em 2023 e 2024. O Inkra é responsável pela Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), serviço direcionado aos agricultores assentados. O Inkra também passou por mudanças institucionais ao longo do tempo: com a extinção do MDA, passou a ser vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, como era chamado na época. Depois, à Casa Civil no governo Temer⁴⁰ e, posteriormente, ao Mapa no governo Bolsonaro⁴¹.

Esses movimentos não apenas demonstram reorganizações administrativas, mas também indicam variações na importância institucional atribuída à política de ATER ao longo dos diferentes governos. A redistribuição da responsabilidade orçamentária entre

⁴⁰ Fonte: <<https://www.brasildefato.com.br/2016/05/30/temer-muda-incra-para-casa-civil/>>. Acesso em: 17 fev. 2026.

⁴¹ Fonte: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/incra-suspende-atividades-no-governo-bolsonaro-por-falta-de-verba.shtml>>. Acesso em: 17 fev. 2026.

ministérios e autarquias ajuda a compreender a instabilidade observada na execução da política e reforça o diagnóstico apresentado na seção anterior sobre a sensibilidade da ATER às mudanças conjunturais e estruturais na organização do Estado.

c. Valores pagos para a ATER por unidade gestora

Na sequência, foram analisados os valores pagos na Subfunção 606 – Extensão Rural por unidade gestora, que é uma “unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial”⁴².

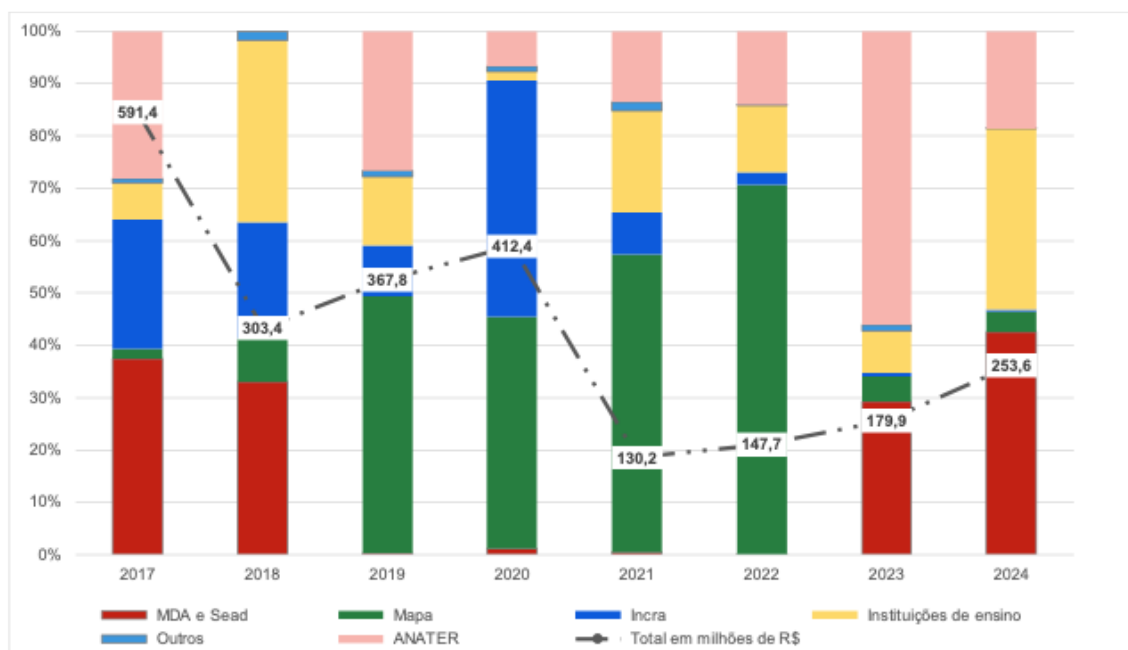
Apesar de a ANATER ter como atribuição promover e executar políticas de ATER voltadas à agricultura familiar e aos médios produtores rurais, ela não constitui a única unidade gestora responsável pela execução dos recursos classificados na Subfunção 606 – Extensão Rural. Além disso, sua participação relativa no total executado variou significativamente ao longo do período analisado, conforme demonstram os dados do Gráfico 3.

O ano de 2023 foi o único em que a participação da ANATER superou 50% do total pago na subfunção. Em 2024, observa-se crescimento expressivo dos valores executados por instituições de ensino por meio de Termos de Execução Descentralizada (TEDs), acompanhado de redução relativa da participação da agência.

Esse padrão indica mudança na forma de operacionalização dos recursos federais destinados à extensão rural, com maior diversificação das unidades gestoras e utilização de instrumentos distintos na implementação da política. Se essa configuração representa um movimento conjuntural ou o início de uma tendência mais estrutural, constitui questão a ser acompanhada em análises futuras.

Gráfico 3 – Distribuição anual dos valores pagos na Subfunção 606 – Extensão Rural por unidade gestora, entre 2017 e 2024

⁴² Fonte: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/010000/010400/>>. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/glossario>>. Acesso em: 5 fev. 2026.



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

Nota 1: Valores monetários corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo o dia 31 de dezembro de 2024 como referência.

Nota 2: Não houve repasse para a ANATER no ano de 2018.

Nota 3: Outros correspondem a valores residuais. As respectivas unidades gestoras incluem: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), MDS, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

d. Valores pagos repassados à ANATER

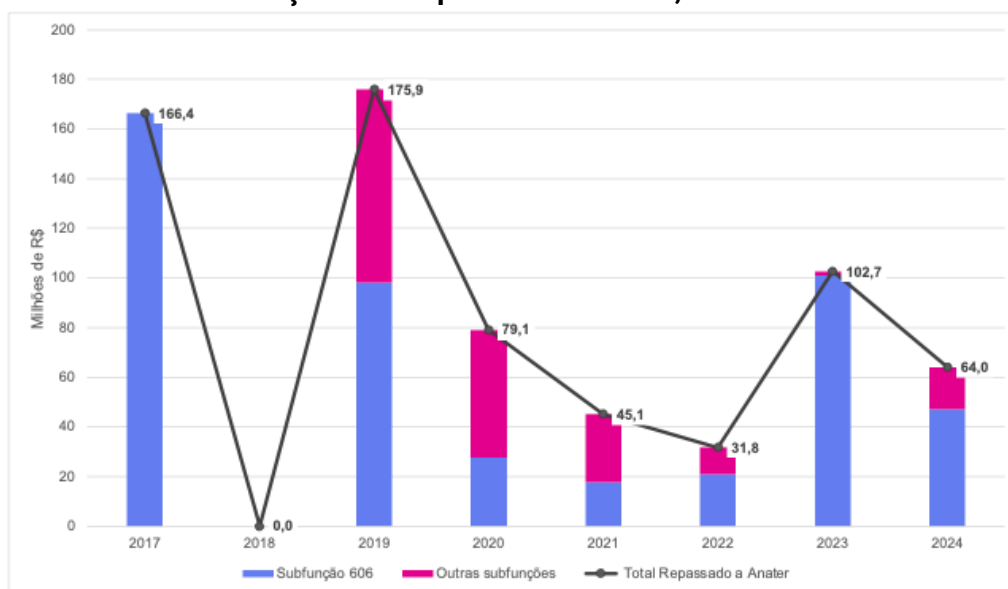
Para avaliar a participação de recursos classificados em outras subfunções além da Subfunção 606 – Extensão Rural nos repasses à ANATER, elaborou-se o Gráfico 4, que apresenta a distribuição dos valores pagos à ANATER entre 2017 e 2024, segundo a classificação orçamentária.

Do montante total de R\$ 664.886.486,60 (valores atualizados pelo IPCA, data-base 31 de dezembro de 2024) repassado à ANATER no período analisado, 72% foram classificados na Subfunção 606 – Extensão Rural. Os 28% restantes foram registrados em outras subfunções, como Subfunção 423 – Assistência aos Povos Indígenas, Subfunção 541 – Preservação e Conservação Ambiental, Subfunção 608 – Promoção da Produção Agropecuária, entre outras.

Esse padrão evidencia que parte relevante dos recursos executados pela ANATER não está formalmente vinculada à Subfunção 606 – Extensão Rural, mas a outras agendas

de política pública. Isso sugere que a atuação da agência ocorre de maneira transversal, associando a extensão rural a políticas ambientais, indígenas e produtivas, o que revela diferentes configurações institucionais da ATER no âmbito federal. Em outras palavras, isso é ilustrativo da transversalidade da ATER.

Gráfico 4 – Participação dos valores pagos na Subfunção 606 – Extensão Rural e em outras subfunções nos repasses à ANATER, entre 2017 e 2024



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

Nota 1: Valores monetários corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo o dia 31 de dezembro de 2024 como referência.

Nota 2: Em 2018, não houve repasses à ANATER, segundo as informações disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal. Em 2017, todos os repasses realizados à ANATER relacionavam-se à Subfunção 606 – Extensão Rural.

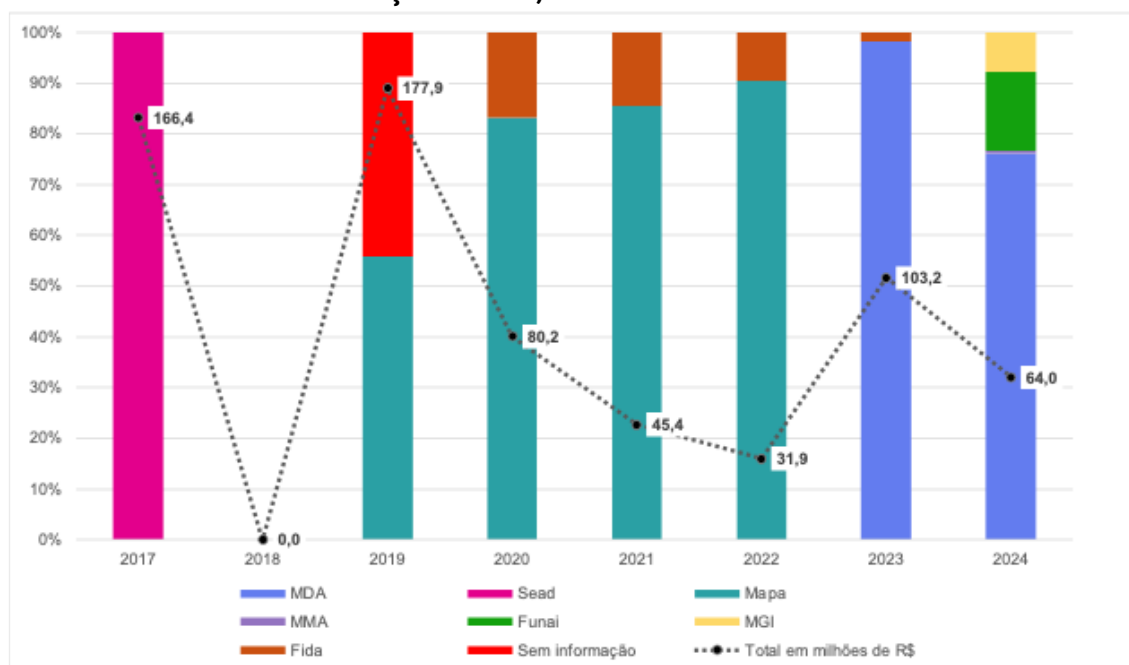
e. Valores pagos repassados à ANATER por unidade orçamentária

De forma geral, as unidades orçamentárias responsáveis pelo contrato de gestão da ANATER concentraram a maior parte dos repasses federais à agência ao longo do período analisado. Em 2017, os recursos tiveram origem predominantemente na Sead; entre 2019 e 2022, no Mapa; e, em 2023 e 2024, no MDA.

Entre 2020 e 2023, observa-se também a participação do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida), evidenciando a presença de recursos de cooperação internacional na composição do financiamento da agência. A partir de 2024, identificam-se repasses oriundos da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), além do MDA. Esse movimento indica ampliação recente da diversidade de unidades orçamentárias

envolvidas nos repasses à ANATER, cujo caráter conjuntural ou estrutural demandará acompanhamento nos anos subsequentes.

Gráfico 5 – Distribuição anual dos recursos pagos à ANATER, por unidade orçamentária, entre 2017 e 2024



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

Nota 1: Valores monetários corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo o dia 31 de dezembro de 2024 como referência.

Nota 2: Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, não houve repasses à ANATER em 2018. Em 2019, ano de maior volume de repasses no período analisado, não foi possível identificar a unidade orçamentária responsável por 43,7% dos recursos registrados.

Os recursos provenientes de emendas parlamentares tiveram participação reduzida, ocorrendo apenas em 2021 e 2022, e representaram 1,05% do total de repasses federais destinados à ANATER no período analisado.

f. Despesas da ANATER

O Gráfico 6 apresenta a distribuição das despesas da ANATER no provimento de serviços de extensão rural segundo os instrumentos de execução orçamentária utilizados entre 2017 e 2024 – Instrumentos Específicos de Parceria (IEPs), chamadas públicas e convênios.

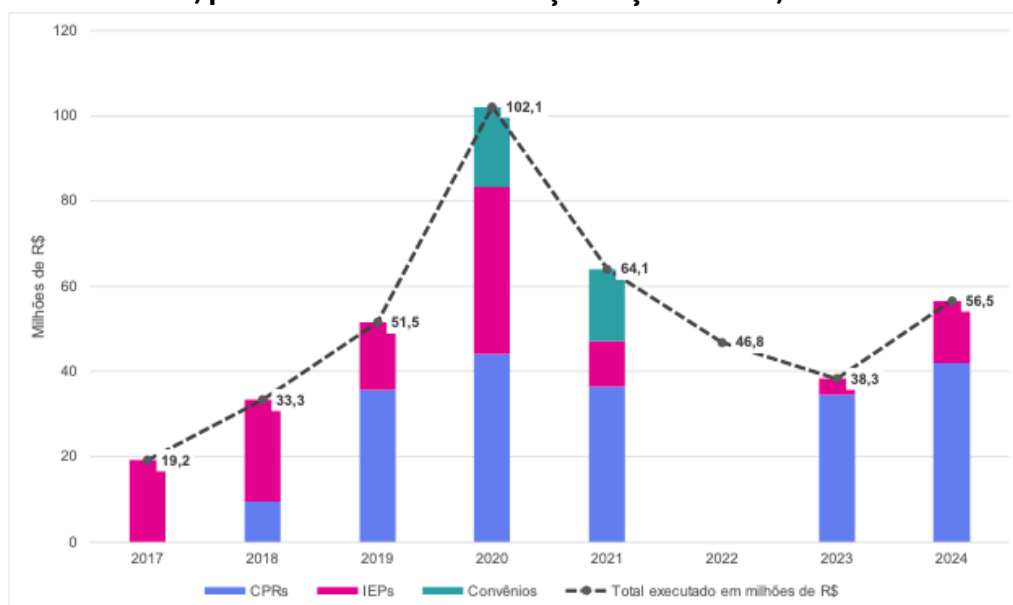
Observa-se variação significativa no padrão de utilização desses instrumentos ao longo do período, com configurações distintas em cada ciclo governamental. Nos anos de 2017 e 2018, período correspondente ao governo Temer, verifica-se maior utilização dos

IEPs, instrumentos voltados principalmente à formalização de parcerias com empresas públicas estaduais de extensão rural.

Entre 2019 e 2022, período do governo Bolsonaro, as chamadas públicas assumem maior relevância, especialmente em 2019 e 2021, coexistindo com repasses às empresas estaduais via IEPs. Em 2020, nota-se distribuição mais equilibrada entre os dois instrumentos. Destaca-se ainda, nesse período, maior utilização de convênios, instrumentos pouco recorrentes nos anos anteriores e posteriores⁴³.

Nos anos de 2023 e 2024, observa-se novo arranjo, com aumento expressivo da contratação de entidades não estatais por meio de chamadas públicas.

Gráfico 6 – Distribuição de despesas da ANATER no provimento de serviços de extensão rural, por instrumento de execução orçamentária, entre 2017 e 2024



Fonte: Relatórios Anuais de Execução, da Administração e de Gestão da ANATER.

Nota 1: Valores monetários corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), tendo o dia 31 de dezembro de 2024 como referência.

Nota 2: Não foram encontrados dados discriminados referentes ao ano de 2022, apenas a somatória total dos três tipos de instrumentos.

Nota 3: CPRs – chamadas públicas; IEPs – Instrumentos Específicos de Parceria.

Em conjunto, os dados analisados indicam que o financiamento federal da política de ATER apresenta três características centrais: volume relativamente reduzido quando comparado ao esforço orçamentário dos estados, instabilidade ao longo do tempo e

⁴³ “Convênio: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros da ANATER para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”. Fonte: <https://www.anater.org/wp-content/uploads/2021/03/Regulamento_de_convenios.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026.

significativa variação institucional quanto às unidades orçamentárias e gestoras envolvidas na execução, conforme mudanças conjunturais. Além disso, a atuação da ANATER revela-se transversal, associada não apenas à Subfunção 606 – Extensão Rural, mas também a outras agendas de política pública, conforme indicou a análise do marco legal de ATER em estudo anterior do Instituto Escolhas (2025b). Esse conjunto de elementos ajuda a compreender por que o recurso federal para ATER é frequentemente percebido como insuficiente pelos atores entrevistados e reforça o diagnóstico de que a política de ATER, no âmbito federal, carece de mecanismos estruturantes de financiamento estáveis e mais robustos.

IV. CAPACIDADES ESTATAIS

A implementação da PNATER depende das capacidades institucionais do Estado. O MDA e a ANATER são as principais instituições responsáveis pela política de ATER no âmbito nacional e, por isso, os principais alvos das críticas feitas pelos entrevistados. As críticas foram dirigidas predominantemente à ANATER, mais do que ao MDA, embora o ministério seja formalmente responsável pela gestão da política e pela supervisão da agência. Essa concentração das críticas pode ser interpretada de diferentes maneiras: como indicativo de falta de clareza quanto aos papéis institucionais; como reflexo da expectativa de que a agência nacional assumisse protagonismo maior na coordenação da PNATER; ou ainda como expressão de frustração com o desempenho da ANATER frente às expectativas geradas no momento de sua criação.

Alguns entrevistados sugerem que a ANATER teria priorizado sua própria sobrevivência institucional, em detrimento do fortalecimento substantivo da implementação da PNATER. Isso se relaciona a um dos pontos mais recorrentes nas entrevistas: a percepção de que a agência concentra excessivamente sua atuação na realização de editais, operando predominantemente como mecanismo de contratação de serviços, com limitada capacidade de coordenação estratégica da política de ATER.

Ainda em relação aos editais, foram mencionadas dificuldades no desenho e no lançamento das chamadas públicas, descritos como processos lentos e burocráticos. A burocratização é apontada também como problema transversal. Entrevistados que atuam em entidades executoras relatam ainda que processos internos, sistemas e exigências documentais da ANATER são complexos e pouco aderentes à realidade territorial, exigindo comprovações procedimentais detalhadas (registros de ponto, GPS, fotos, listas de presença, alimentação de sistemas), que consomem tempo de campo e deslocam o foco dos resultados para o cumprimento de ritos administrativos. Embora se reconheça a necessidade de controle, por se tratar de recursos públicos, os entrevistados avaliam que os instrumentos atuais são pouco funcionais, gerando retrabalho, desgaste das equipes e lentidão na execução. Também se registram críticas à baixa execução de recursos empenhados, com relatos de atrasos que geraram risco de contingenciamento orçamentário, afetando a previsibilidade da política.

Esses elementos são associados a limitações de estrutura organizacional, insuficiência de recursos humanos qualificados e restrições financeiras, configurando fragilidades nas capacidades burocráticas e operacionais da agência. Parte dos entrevistados relaciona os problemas atuais à própria origem institucional da ANATER. Argumenta-se que sua criação ocorreu sem definição suficientemente clara de objetivos estratégicos e instrumentos adequados, o que teria resultado em uma estrutura com custos elevados e baixa efetividade. Nessa interpretação, a agência teria se consolidado sobretudo como intermediadora de contratos, sem exercer papel substantivo de coordenação nacional.

Representantes de movimentos sociais entrevistados acrescentam que, ao longo dos governos Temer e Bolsonaro, teriam ocorrido processos de aparelhamento institucional que desviaram a execução da política das diretrizes da PNATER, inclusive por meio da ampliação do credenciamento de entidades privadas e do uso mais frequente de convênios, considerados instrumentos mais discricionários do que as chamadas públicas e os Instrumentos Específicos de Parceria.

O estudo de Thomson (2023) reforça essa percepção ao apontar mudanças no perfil das entidades contratadas. Embora entre 2017 e 2022 tenha havido distribuição relativamente proporcional entre empresas estaduais e entidades não estatais, a partir de 2019 observa-se concentração crescente de recursos em um conjunto restrito de organizações privadas. Entre 2017 e 2022, das 57 entidades não estatais contratadas para executar 166 projetos, 13 foram responsáveis por mais da metade das chamadas públicas analisadas e concentraram 54,7% dos recursos – aproximadamente R\$ 171,7 milhões –, configurando tendência de concentração no acesso aos recursos via ANATER.

No caso do MDA, os entrevistados apontam fragilidades de natureza política, organizacional e burocrática que afetam sua capacidade de coordenar a política de ATER. Em primeiro lugar, o ministério é descrito como politicamente frágil no interior do governo, não figurando entre as prioridades centrais da agenda federal, o que se refletiria em restrições orçamentárias e baixa capacidade de mudanças estruturais. Em segundo lugar, destaca-se o contexto de reestruturação institucional após a recriação do ministério em 2023. O acúmulo de demandas, combinado com limitações estruturais, teria gerado sobrecarga organizacional. No âmbito do DATER, são mencionados exemplos de déficits da estrutura organizacional, como setores dedicados à gestão de projetos e ao monitoramento e avaliação da política de ATER.

Em termos de sobrecarga do corpo burocrático, entrevistados relataram que as equipes acumulam funções, da formulação à execução, passando por acompanhamento e fiscalização, sem estrutura formalizada de gestão de projetos, o que compromete a qualidade da gestão federal da política. Outro elemento recorrente no debate sobre pessoal refere-se à certa dependência de consultores e profissionais terceirizados no nível federal, em razão do reduzido número de servidores efetivos no MDA. Embora esses profissionais desempenhem funções estratégicas, inclusive na definição de diretrizes que orientam os editais de chamadas públicas, existem limites formais

relacionados à responsabilização institucional, assinatura de atos administrativos e continuidade do trabalho. Esse arranjo é descrito como precário e como fator de fragilização da capacidade estatal de coordenação e implementação consistente da PNATER.

As entrevistas também revelam uma percepção de uma relação tensionada e pouco coordenada entre MDA e ANATER, atribuída principalmente a diferenças de orientação política e institucional entre os grupos que atuam em cada órgão. Essas tensões se materializam em dificuldades de diálogo e alinhamento estratégico, afetando tanto o desenho das ações quanto sua execução, inclusive no que diz respeito a prioridades, processos e rumos da política.

Segundo alguns entrevistados, essas dificuldades levaram o MDA a buscar caminhos alternativos para executar a ATER, como o uso de Termos de Execução Descentralizada (TEDs), contratando instituições de ensino e pesquisa. O aumento do uso desses instrumentos foi identificado na análise orçamentária apresentada anteriormente (ver Gráfico 5). No entanto, essa estratégia é objeto de críticas. Alguns entrevistados argumentaram que a execução de atividades dos TEDs pelas universidades, comumente realizadas por bolsistas, não configura propriamente ATER, mas atividades de extensão ou pesquisa, o que evidenciaria desvio de finalidade.

A adoção de arranjos alternativos como os TEDs não é consensual dentro do próprio governo. Alguns gestores relataram optar por utilizar a estrutura da ANATER em programas específicos, como forma de fortalecer institucionalmente a agência e apostar em sua consolidação gradual. Nesse entendimento, mesmo reconhecendo limitações de capacidades de atuação atuais, a execução de projetos por meio da ANATER seria parte de uma estratégia de fortalecimento institucional progressivo da agência.

Essas posições divergentes revelam que a relação entre MDA e ANATER constitui um ponto sensível do arranjo de implementação da PNATER. A dificuldade do alinhamento consistente entre o órgão formulador e o principal executor nacional em diversos momentos fragiliza a coordenação estratégica e gera incertezas quanto ao modelo institucional mais adequado para sustentar a política de ATER no médio e longo prazo.

Os entrevistados também questionaram a real capacidade estatal de executar a política de ATER, mesmo em um cenário de ampliação orçamentária. Para muitos, tanto o MDA quanto a ANATER, em sua configuração atual, não dispõem das capacidades institucionais, organizacionais e burocráticas necessárias para sustentar a universalização da ATER pública contínua, de qualidade e coerente com as diretrizes da PNATER. Nesse sentido, o debate desloca-se da ênfase exclusiva no volume de recursos para a discussão sobre desenho institucional e capacidade de coordenação nacional da política.

Mesmo quando há recursos disponíveis, entrevistados apontaram a lentidão na execução orçamentária federal e no repasse de verbas aos estados como pontos que precisam ser aprimorados. Esse problema é interpretado como parte das fragilidades

na relação federativa. Enquanto representantes estaduais descrevem a execução de recursos no âmbito local como relativamente fluida, sustentada por capacidades técnicas e administrativas acumuladas pelas entidades executoras, o nível federal é apontado como locus de maior rigidez procedimental e elevada discricionariedade na liberação de recursos, gerando insegurança jurídica e operacional.

As posições dos entrevistados divergem quanto ao caminho a seguir. Parte deles defende uma revisão profunda do marco legal, do desenho institucional e da governança da ANATER, incluindo a possibilidade de “recriação” da agência, sob o argumento de que o modelo vigente não teria conseguido cumprir sua missão de coordenação e implementação robusta da PNATER conforme a expectativa de alguns entrevistados. Outros atores, contudo, defendem uma estratégia de fortalecimento gradual, apostando na consolidação institucional da agência por meio do aperfeiçoamento progressivo de seus instrumentos e práticas.

Apesar dessas diferenças, há um ponto de convergência: sem redefinição clara de missão, instrumentos, capacidades operacionais e coordenação federativa, a política tende a continuar apresentando resultados limitados. Nesse entendimento, reformas estruturais, que envolvam ampliação e qualificação de equipes, revisão de processos, aprimoramento de mecanismos de coordenação e fortalecimento da governança multinível, seriam condição necessária para que a ANATER e o MDA possam exercer funções mais complexas, como coordenação estratégica da política no nível nacional, articulação sistêmica entre atores, padronização e monitoramento da qualidade dos serviços, além da promoção de aprendizagem institucional.

Sob a perspectiva das capacidades estatais, o debate sobre reformas revela que o desafio central da política de ATER não se resume à escassez de recursos, mas envolve a construção de um arranjo institucional capaz de coordenar, induzir e sustentar transformações estruturais no território.

Quando a análise das capacidades estatais se volta para as unidades da federação, os entrevistados são unânimes em reconhecer a heterogeneidade entre esses entes federativos. Enquanto alguns apresentam estruturas relativamente consolidadas, outros enfrentam limitações severas de infraestrutura, recursos humanos e orçamento. Casos frequentemente citados como referências positivas incluem Santa Catarina e Minas Gerais, além de menções à Bahia, ao Rio Grande do Sul e a Rondônia.

Entre os principais problemas relatados, no caso das entidades públicas de ATER, estão os organogramas desatualizados frente aos novos desafios da ATER, como a crise climática e seus impactos na agricultura, a multiplicação de agentes executores de ATER, que complexificam as relações entre atores nos ecossistemas locais de ATER, a defasagem de métodos e do corpo técnico, restrições orçamentárias e fragilidades de gestão. Há relatos de endividamento elevado de algumas entidades públicas estaduais, que têm realizado reestruturações institucionais para lidar com passivos financeiros. Há relatos de colapso das infraestruturas, como, por exemplo, unidades com episódios de falta de fornecimento de energia elétrica.

Uma posição dissonante, apresentada por representante de uma organização internacional, sugere que o fortalecimento das entidades não implicaria, necessariamente, ampliação do quadro de servidores permanentes, mas adequação do tamanho institucional ao papel estratégico a ser exercido, com eventual uso de contratações temporárias. Essa visão contrasta com a demanda de representantes de trabalhadores e trabalhadoras extensionistas do setor público por recomposição e ampliação dos quadros efetivos.

V. MECANISMOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Esta seção apresenta um diagnóstico sobre os arranjos de implementação da PNATER, a partir da percepção e da análise trazidas pelos atores entrevistados. Os entrevistados destacaram aspectos relacionados às chamadas públicas da ANATER, às abordagens utilizadas por agentes públicos e privados na oferta do serviço, à coordenação entre atores responsáveis pela execução de políticas públicas e ações estatais de ATER e à participação social.

a. Chamadas públicas

Entre os pontos de convergência das críticas dos entrevistados estão as chamadas públicas, principal instrumento de implementação da PNATER. Enquanto a definição das diretrizes gerais das chamadas é de responsabilidade do MDA, a elaboração e a execução dos editais cabem à ANATER, configurando um arranjo institucional compartilhado de execução do instrumento.

A crítica mais recorrente de entrevistados refere-se à curta duração dos contratos, usualmente estabelecidos em períodos de 12 a 24 meses, considerados insuficientes para consolidar práticas produtivas, construir vínculos de confiança e permitir investimentos estruturais mínimos por parte das entidades executoras, como aquisição de equipamentos, estruturação de equipes e capacitação técnica. Para representantes de entidades estaduais, essa lógica contraria uma característica definidora da ATER — a continuidade do atendimento —, apontada como elemento central para a efetividade da política.

O problema, nesse sentido, não se restringe a questões operacionais, mas aponta para limitações na capacidade estratégica do Estado de formular e sustentar um planejamento de médio e longo prazo por meio desse mecanismo. Como sintetizou um entrevistado da sociedade civil, transformações substantivas decorrem de processos prolongados de sensibilização, planejamento, execução e acompanhamento, e não da implementação pontual de projetos de até dois anos.

Além da duração dos contratos, também foi criticada por alguns entrevistados a vinculação dos objetivos da oferta de ATER a cada chamada específica. Na percepção de diversos entrevistados, a lógica das chamadas tende a priorizar o cumprimento de escopos definidos em edital, em detrimento de estratégias territoriais mais amplas e contextualizadas. Com isso, a PNATER corre o risco de se desvincular de seus objetivos estruturantes e de se concentrar em metas de curto prazo, consideradas por alguns como uso pouco eficiente de recursos públicos e com potencial de reforçar descontinuidades e fragmentação da política.

Outro ponto criticado foi o fato de as chamadas, de uma forma geral, não criarem condições para a contratação de técnicos com perfis de atuação de áreas sociais e não somente agrárias ou preverem atendimento de um número maior de famílias por técnicos de áreas sociais do que por técnicos agropecuários, revelando uma visão da ATER como atividade agrícola mais do que social, quando ambas deveriam ser combinadas, de acordo com alguns entrevistados.

Os entrevistados destacaram também uma tendência à padronização das chamadas públicas, com homogeneização de públicos e metodologias. Entrevistados destacam a heterogeneidade das famílias atendidas (povos indígenas, comunidades quilombolas, assentados da reforma agrária e agricultores familiares em diferentes estágios de consolidação econômica) e defendem abordagens de chamadas públicas diferenciadas quanto à temporalidade, metodologia e custos. Em alguns casos, argumenta-se que editais direcionados a públicos específicos, como juventude, reproduzem metodologias convencionais de ATER, sem adaptações às especificidades do grupo, o que contribui para o desengajamento.

De acordo com os entrevistados, a aplicação de modelos uniformes desconsidera ritmos socioculturais, modos de vida e dinâmicas territoriais, podendo comprometer a adequação e a efetividade da execução da política. A necessidade de adotar uma abordagem contextualizada não deve ser limitada apenas aos diferentes grupos (agricultores familiares, quilombolas, indígenas), mas também às distinções internas dos grupos. Entre agricultores familiares, por exemplo, há aqueles que ainda não estão consolidados economicamente e demandam uma estratégia diferente de ATER daqueles mais estabelecidos economicamente.

Alguns entrevistados destacam que esses problemas têm relações com perspectivas distintas de gestão do Estado: enquanto a lógica estatal vigente tende a privilegiar previsibilidade, padronização e controle por metas quantitativas, os princípios da política demandam maior flexibilidade, metodologias participativas, abordagens multidisciplinares e atenção às dimensões interculturais e às equidades de gênero, geração, raça e etnia. A implementação coerente desses princípios requer tempo de acompanhamento continuado e construção de vínculos territoriais, o que é dificultado por modelos de gestão centrados em metas de curto prazo. Essa tensão evidencia limites na capacidade do Estado de alinhar seus instrumentos gerenciais às diretrizes substantivas da política.

Entretanto, não há consenso entre os entrevistados quanto à segmentação do público. Representantes de organizações patronais argumentam que a diferenciação excessiva dos serviços corre o risco de fragmentar a política e prejudicar objetivos, por exemplo, de abastecimento e padronização técnica. A partir das experiências de ATER (não estatais) ofertadas pelo Senar e, portanto, fora do âmbito da implementação da PNATER, esses entrevistados defendem que a segmentação do público leva à pulverização dos recursos.

Apesar das críticas, os entrevistados reconhecem avanços no desenho institucional das chamadas na atual gestão (como ATER Mulheres e ATER Bem-Viver), especialmente quando comparadas às chamadas anteriores. Segundo representantes da sociedade civil entrevistados, parte dessas melhorias decorreu de sugestões oriundas do Comitê de ATER do Condraf, indicando que mecanismos participativos podem contribuir para o aperfeiçoamento do instrumento.

b. Abordagens

Alguns entrevistados destacaram o avanço político realizado pela atual gestão do MDA ao estabelecer a agroecologia como diretriz das ações de ATER implementadas pelo ministério. Contudo, na avaliação desses entrevistados, a incorporação formal da agroecologia como diretriz não tem sido acompanhada por transformações correspondentes na prática da política. Abordagens com viés produtivista – concentradas na dimensão técnica da produção, de forma pontual e individualizada, com menor ênfase em aspectos sociais, ambientais, organizativos e de comercialização – continuam sendo utilizadas no âmbito da implementação da PNATER para alguns entrevistados.

Gestores públicos entrevistados argumentam, de outro lado, que a centralidade da dimensão produtiva decorre, em parte, de restrições orçamentárias. Diante da escassez de recursos, prioriza-se aquilo que consideram mais essencial. Para esses entrevistados, ainda que o foco seja produtivo, há espaço para tratar, de forma conjugada, de temas como associativismo, cooperativismo, comercialização e infraestrutura. Como contraponto, mencionaram iniciativas voltadas a públicos específicos, como mulheres e jovens, e a adoção da noção de arranjos produtivos, como ações implementadas no âmbito da política que saem do enfoque tradicional produtivista criticado. A chamada pública ATER Mulheres foi mencionada pela equipe da ANATER entrevistada como exemplo de iniciativa que buscou incorporar a dimensão social por meio da participação social⁴⁴.

⁴⁴ Trata-se de uma chamada pública realizada pela ANATER em 2024 para selecionar e contratar entidade de ATER privada, com ou sem fins lucrativos, para execução de serviços de ATER para

A crítica ao foco produtivista, contudo, não é consensual e varia conforme quem a enuncia. O exemplo do programa ATeG (iniciativa não estatal) do Senar é frequentemente citado como ilustrativo dessa disputa. Para críticos, trata-se de uma abordagem restrita, centrada na gestão. Para defensores, a focalização na gestão dos estabelecimentos, incluindo, por exemplo, controle de fluxos de caixa e rotinas administrativas, gera resultados mais concretos na geração de renda, ao tratar o estabelecimento rural como uma empresa. O debate revela, assim, distintas concepções sobre qual seria a melhor abordagem para a ATER.

A necessidade de abordagens diferenciadas também emerge com força nas discussões sobre especificidades territoriais e culturais. Entrevistados destacam que a oferta de ATER deve considerar diagnósticos territorializados, respeitando calendários, ritmos e necessidades locais. Esse ponto é particularmente enfatizado no caso da Amazônia e de povos e comunidades tradicionais, em que distâncias, sazonalidade, desafios logísticos e diversidade do bioma exigem metodologias e prazos diferenciados. Um exemplo concreto são as entidades contratadas, via chamadas públicas, que, por não possuírem histórico de atuação nos territórios, são consideradas as que enfrentam mais dificuldades de adaptação às dinâmicas locais. As mesmas críticas também são dirigidas a entidades públicas estaduais.

Por fim, o debate sobre abordagens de execução de ATER trazido pelos entrevistados incluiu a ATER digital. Para um grupo de entrevistados, a ATER digital pode representar uma estratégia potencial para reduzir custos e ampliar o alcance do serviço, desde que adotada de forma complementar aos modelos presenciais. Experiências relatadas indicam que a modalidade digital pode facilitar o relacionamento com usuários e apoiar transferências de tecnologia. Contudo, sua difusão enfrenta desafios, como baixo acesso às plataformas já existentes e desigualdades no acesso à internet e a equipamentos no meio rural.

Em síntese, o debate sobre as abordagens de execução da ATER revela tensões entre o foco nos processos produtivos e perspectivas multidimensionais, limites estruturais de recursos e formação técnica e desafios de adaptação territorial. Essas disputas refletem diferentes concepções sobre a finalidade da política e evidenciam limites e potencialidades das distintas abordagens de implementação da ATER.

c. Coordenação

Outra dimensão central do diagnóstico, levantada pelos entrevistados, refere-se à dificuldade de coordenação entre atores responsáveis pela execução de políticas públicas e ações estatais de ATER. Os relatos de entrevistados permitem identificar que

mulheres rurais e/ou mulheres que desenvolvem atividades agrícolas em áreas urbanas ou periurbanas.

esse problema se manifesta em diferentes níveis: intragovernamental (entre ministérios, ANATER, Embrapa e instituições de ensino e pesquisa federais), interfederativo (entre União, estados e municípios) e intersetorial (entre governo e entidades não estatais). As causas citadas dessa fragmentação vão além da mera ausência ou fragilidade de instâncias formais de coordenação previstas no marco legal, como já mencionado. Incluem limitações de capacidades estatais, disputas políticas entre grupos e, em alguns casos, fatores logísticos.

No plano interministerial, programas que dependem de cooperação entre pastas ilustram esse problema. O Programa Fomento Rural, por exemplo, cuja gestão está vinculada ao MDS e cuja oferta de ATER está vinculada ao MDA, é citado pelos entrevistados como caso emblemático de dificuldades de articulação entre os ministérios⁴⁵. Entrevistados relatam desalinhamento de critérios, instrumentos e cronogramas entre os ministérios, o que gera conflitos na implementação de políticas que deveriam ser complementares. Para alguns, essa dificuldade decorre da baixa priorização da ATER pelo MDA; para outros, resulta da ausência de mecanismos eficazes de coordenação entre as pastas. Em ambos os casos, o efeito observado é a redução da efetividade das ações no território e a geração de frustração entre executores e beneficiários, de acordo com alguns dos entrevistados.

No plano da coordenação entre os entes federados, as entrevistas destacaram a existência de uma tensão persistente entre centralização federal e autonomia estadual/municipal. Parte dos atores que atuam nos estados e territórios critica a tendência à coordenação centralizada do Governo Federal, considerada pouco sensível às especificidades territoriais e marcada por uma cultura administrativa historicamente concentradora, que privilegia decisões “de cima para baixo”. Além disso, a concorrência política entre governos federal e estaduais é apontada como fator que dificulta a cooperação em determinados arranjos políticos, sobretudo, mas não somente, quando grupos políticos em disputa precisam se articular.

Por outro lado, outros entrevistados relativizam essa interpretação ao destacar resistências das próprias unidades federativas à coordenação nacional. Estruturas estaduais consolidadas, operando com elevado grau de autonomia e, em alguns casos, articuladas a setores econômicos locais mais capitalizados, tendem a perceber esforços de coordenação por parte do Governo Federal como ameaça à sua autonomia institucional e a arranjos políticos já estabelecidos. Nesse contexto, uma tentativa de coordenação nacional enfrenta obstáculos decorrentes tanto de tendências centralizadoras quanto de resistências descentralizadas, evidenciando limitações na capacidade de governança multinível da política.

⁴⁵ De acordo com o decreto de regulamentação do Programa Fomento Rural, na hipótese de realização do acompanhamento social e produtivo das famílias beneficiárias por meio do serviço de ATER, a execução do programa será feita em conjunto com o MDA. Fonte: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9221.htm>. Acesso em: 10 mar. 2026.

Outra dimensão da fragilidade de coordenação, entre ministérios e entes federativos, trazida pelos entrevistados, refere-se aos recursos financeiros destinados a políticas, programas e ações de ATER. Entrevistados apontam a ausência de mecanismos capazes de articular, de forma estratégica, recursos provenientes de diferentes fontes (federais, estaduais, municipais), o que limita a capacidade de planejamento e reduz a eficiência do gasto público. A falta de uma visão mais articulada sobre os recursos disponíveis dificulta a construção de estratégias integradas e, em alguns casos, resulta em sobreposição de ações e duplicação de despesas, especialmente problemática em um contexto de restrição fiscal.

Segundo diversos entrevistados, o universo plural de provedores de serviços de ATER, que inclui entidades estaduais, organizações não estatais, cooperativas e outros atores, opera frequentemente de forma desarticulada, com risco de sobreposição de ações e duplicação de orientações às mesmas famílias ou territórios. Embora existam experiências de parceria entre entidades públicas e organizações da sociedade civil, predomina a percepção de que esses arranjos carecem de maior organização e definição clara de papéis.

Para alguns entrevistados, o desafio central não seria criar novas estruturas, mas implementar de forma consistente diretrizes já previstas na PNATER, especialmente aquelas relacionadas a planejamento territorial, diagnóstico participativo, metodologias contextualizadas e construção coletiva de soluções. Estudos anteriores também indicam que a ausência de integração territorial compromete a efetividade das ações de ATER (Instituto Escolhas, 2023b).

Experiências anteriores, como o Programa Territórios da Cidadania⁴⁶, foram mencionadas como momentos em que a existência de instâncias territoriais ativas favoreceu a articulação entre EMATER, sindicatos, cooperativas e ONGs em uma mesma arena de diálogo. O enfraquecimento do Programa Territórios da Cidadania no âmbito federal é apontado como um dos fatores que contribuíram para a fragmentação atual das ações de ATER, ainda que a lógica territorial tenha permanecido ativa em alguns estados, como a Bahia, segundo entrevistados.

Entre as propostas levantadas para enfrentar esse desafio está a atribuição às entidades públicas estaduais de ATER do papel de coordenação territorial da política. Argumenta-se que essas instituições possuem histórico, continuidade institucional e capilaridade nos territórios, podendo atuar em parceria com organizações da sociedade civil e empresas e otimizar o uso de recursos públicos. Além disso, haveria maior capacidade de contratação de entidades locais, o que nem sempre ocorre em contratações federais mais distantes do território. Por outro lado, gestores federais afirmam que manter instrumentos de contratação direta é estratégico para preservar o vínculo entre o Governo Federal e os usuários da política. Como sugestão para que esse

⁴⁶ O Programa Territórios da Cidadania foi uma iniciativa do Governo Federal criada em 2008 com o objetivo de promover o desenvolvimento territorial sustentável no meio rural, articulando políticas públicas a partir do planejamento territorial integrado. Atualmente, existe o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, retomado em 2024.

vínculo se fortaleça, foi sugerido o fortalecimento das superintendências federais nos estados, como alternativa de presença territorial.

Os efeitos dessa desarticulação são descritos pelos entrevistados como oferta desigual de serviços, sobreposição ou desperdício de recursos e dificuldade de construção de trajetórias de desenvolvimento rural mais integradas, especialmente em um contexto de restrição orçamentária. Sob a perspectiva das capacidades estatais, trata-se de uma fragilidade na coordenação multinível e intersetorial que compromete a coerência e a efetividade da implementação da política pública.

d. Participação social

As entrevistas com representantes da sociedade civil e de entidades de trabalhadores e trabalhadoras extensionistas também evidenciam críticas à participação e ao controle social exercido pelo MDA e pela ANATER. Parte dos entrevistados descreve a ANATER como uma “caixa-preta”, caracterizada por baixa transparência e participação social restrita. No Conselho Administrativo da agência, a participação não estatal limita-se a poucos representantes – um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag), um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Contraf-Brasil), um representante da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e um representante da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)⁴⁷ –, o que, na percepção desses atores, restringe a pluralidade de vozes na definição de diretrizes estratégicas.

De forma semelhante, os espaços participativos coordenados pelo MDA, como o Comitê de ATER do Condraf, são descritos como instâncias frequentemente acionadas de forma tardia e predominantemente virtuais, com dinâmica voltada mais à validação de decisões previamente estruturadas do que à construção compartilhada. Na avaliação dos entrevistados, esse formato limita a influência substantiva da sociedade civil sobre o desenho e a implementação da política.

Sob a perspectiva das capacidades estatais, tais críticas apontam para fragilidades não apenas operacionais, mas também democráticas, na medida em que a coordenação da política não se apoia de forma consistente em mecanismos participativos capazes de fortalecer sua legitimidade social.

⁴⁷ Conforme consta na Lei nº 17.897/2014. Fonte: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm>. Acesso em: 19 fev. 2026. Foram usados aqui os nomes atuais das organizações.

VI. DESIGUALDADES NA OFERTA

A execução da política de ATER é marcada por cobertura insuficiente e desigual no território nacional. Dados do Censo Agropecuário de 2017 indicam que, dos mais de 5 milhões de estabelecimentos agropecuários no Brasil, cerca de 80% não recebem orientação técnica de nenhuma natureza (Pereira; Castro, 2020). Esse dado revela um déficit estrutural de oferta, que expressa limites nas capacidades estatais de provisão do serviço.

Além da baixa cobertura, o acesso à ATER é atravessado por desigualdades significativas. Agricultores com propriedades menores tendem a ser menos assistidos (Peixoto, 2020; Pereira; Castro, 2020). As entrevistas convergem com esse diagnóstico ao apontarem que a demanda por ATER é particularmente elevada entre públicos em situação de maior vulnerabilidade, geralmente vivendo em propriedades menores e que não conseguem custear serviços privados. Médios e grandes produtores, por sua vez, tendem a garantir assistência técnica por meios próprios.

Entretanto, as desigualdades não se restringem à clivagem entre pequenos e grandes. Relatos indicam que produtores maiores possuem mais facilidade de acessar tecnologias e implementar inovações do que médios produtores, que, por sua vez, encontram menos barreiras que pequenos agricultores. Entrevistados destacam que essas desigualdades não decorrem exclusivamente do tamanho da propriedade, mas também da intersecção com fatores como renda, escolaridade e acesso a informações, que, de acordo com suas experiências, contribuem para condicionar a capacidade de aproveitar oportunidades técnicas e produtivas.

Outra dimensão da desigualdade refere-se ao tipo de serviço recebido. Segundo entrevistados, agricultores pequenos e médios integrados a cadeias específicas de agricultura de larga escala tendem a receber ATER voltada exclusivamente à cadeia produtiva à qual estão vinculados. Essa orientação limita a possibilidade de uma abordagem sobre diversificação produtiva e de renda e geralmente não inclui aspectos sociais, como abordagens de igualdade de gênero.

Há também disparidades regionais importantes no acesso a ATER, com maior cobertura no Sul em comparação com Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste (Peixoto, 2020; Pereira; Castro, 2020). As entrevistas destacam a existência de “manchas” territoriais de vazio, sobretudo em partes do Norte e em áreas remotas, associadas a altos custos logísticos, longas distâncias, infraestrutura precária e condições de trabalho adversas, incluindo situações de conflito e violência. Isso contribui para uma concentração das ações em áreas de mais fácil acesso, descritas por alguns entrevistados como atuação “na beira do asfalto”. Há relatos, inclusive, de casos em que determinados estabelecimentos recebem mais de uma oferta de ATER, enquanto outros permanecem completamente desassistidos.

A desigualdade de acesso a ATER também atinge agricultores sem acesso regular à terra ou com situação documental irregular, como ausência de Cadastro Nacional da

Agricultura Familiar (CAF) ou pendências no cadastro ambiental, o que os impede de serem atendidos pela política pública. Diante desse cenário, diversos entrevistados defendem a ampliação da oferta de ATER pública, com prioridade para públicos mais vulneráveis, como forma de enfrentar as múltiplas dimensões de desigualdade.

VII. TRABALHADORES E CONDIÇÕES DE TRABALHO

Um padrão recorrente nas entrevistas refere-se à insuficiência quantitativa da força de trabalho na ATER. Nas entrevistas, diferentes estimativas foram mencionadas para dimensionar esse quadro.

Dados disponibilizados no site da Asbraer indicam que, em 2022, 30 entidades públicas estaduais de ATER e pesquisa agropecuária a ela associadas, nos 26 estados e no Distrito Federal, somavam 21.111 funcionários; destes, 13.891 eram extensionistas, ou seja, técnicos que vão a campo visitar as famílias⁴⁸. A título ilustrativo, se considerarmos que, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, existem 3.897.408 estabelecimentos da agricultura familiar no país, estamos falando de 1 extensionista de entidade pública estadual de ATER para cada 287 estabelecimentos da agricultura familiar no país. Trata-se de uma estimativa aproximada e agregada que não considera desigualdades regionais nem diferentes cargas de trabalho, mas que evidencia a insuficiência estrutural da força de trabalho frente ao déficit de acesso à ATER.

Uma estimativa realizada por um representante de entidade estadual na Bahia reforça essa percepção. De acordo com o entrevistado, adotando-se a referência de um técnico para cada 60 famílias, seriam necessários 8.886 técnicos de campo no estado, além de um contingente adicional significativo para funções administrativas.

O déficit de trabalhadores não é exclusivo do setor público estatal. Um representante do Senar afirmou que, apesar de contar com 8.200 técnicos em campo, a instituição teria demanda para contratar 10 mil profissionais, indicando dificuldade de encontrar quadros qualificados disponíveis no mercado. Segundo o entrevistado, parte da estratégia institucional tem sido investir na formação profissional, inclusive junto a escolas e universidades.

A carência de profissionais não atinge todas as regiões e áreas da mesma maneira. As desigualdades regionais também aparecem nas entrevistas como fator estruturante da distribuição da força de trabalho. Há percepção de menor disponibilidade de profissionais na região Norte, tanto pela concentração de formações nas regiões Sul e Sudeste quanto pela menor disposição de profissionais para atuar em áreas consideradas mais remotas. Além disso, de acordo com entrevistados, há variações

⁴⁸ Dados disponíveis em <<https://www.asbraer.org.br/indicador.html?id=5505>>. Acesso realizado no dia 06 de março de 2026.

regionais no valor da mão de obra, o que caracteriza outra dimensão das desigualdades regionais.

Outra desigualdade que estrutura a distribuição da força de trabalho de extensionistas é a de gênero. De acordo com relatos, em geral, as mulheres extensionistas tendem a trabalhar em programas e ações com foco mais social (associadas historicamente à área de “bem-estar social/economia doméstica”). Por isso, têm um papel decisivo em articulação e mobilização, sendo mais difícil encontrar mulheres na assistência técnica mais voltada às atividades estritamente agrícolas. Por exemplo, de acordo com um entrevistado que falou sobre o contexto do trabalho extensionista em Minas Gerais, as mulheres extensionistas têm sido fundamentais na organização e na mobilização de pessoas para o associativismo, na articulação de políticas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Pronaf, enquanto o trabalho de orientação técnica agrônômica tende a ficar com extensionistas homens, apesar de haver exceções.

Os entrevistados também apontaram recorrente incompatibilidade entre o perfil profissional disponível nas organizações públicas e privadas que ofertam ATER e as necessidades dos territórios, como, por exemplo, a ausência de perfis especialistas (como zootecnistas ou veterinários em áreas de criação animal). Soma-se a isso o amplo escopo de trabalho da política de ATER, com incorporação de funções relacionadas a mercado, articulação de políticas, associativismo e agendas sociais, o que aumenta a complexidade da atuação dos trabalhadores e trabalhadoras sem correspondente ampliação e capacitação das equipes. Programas como o PAA e o PNAE são citados como exemplos de como extensionistas desempenham papel central na articulação interinstitucional e na formulação de projetos para acesso a políticas públicas, ampliando suas responsabilidades.

Em relação às entidades públicas estaduais de ATER, uma questão destacada pelos entrevistados diz respeito ao envelhecimento dos seus quadros de funcionários, agravado pela baixa reposição por concursos públicos. Ainda que haja experiências de recomposição recente, como no Ceará, persistem dificuldades estruturais na provisão do serviço, de acordo com os entrevistados.

Alguns dos efeitos relatados pelos entrevistados que se relacionam com o déficit de profissionais, o envelhecimento do corpo de extensionistas públicos, o descompasso entre o perfil dos profissionais e as demandas existentes incluem: sobrecarga e exaustão de equipes e baixa capacidade de acompanhamento contínuo dos beneficiários em escala compatível com as demandas e os objetivos da PNATER.

Esses efeitos são agravados por condições de trabalho consideradas precárias, tanto no setor público quanto no privado, de acordo com os entrevistados. Entre os principais problemas relatados estão: remuneração insuficiente, perda de direitos trabalhistas, precariedade de infraestrutura (veículos, computadores, diárias) e logística, baixo acesso a tecnologias, excesso de burocracia, sobrecarga de trabalho e metas quantitativas não realísticas, que constroem o atendimento com tempo adequado às

famílias. A precariedade de infraestrutura, por exemplo, é mencionada como um problema que atinge mais as entidades do setor público, como expressão de um processo prolongado de desinvestimento institucional.

Há também uma percepção de maior precarização entre trabalhadores e trabalhadoras terceirizados, com relatos sobre contratos descontinuados e ausência de garantias trabalhistas. Por outro lado, formatos mais flexíveis de contratação, como os adotados pelo Senar, são vistos como operativamente vantajosos sob alguns aspectos, como o valor da remuneração e condições de trabalho mais flexíveis, embora impliquem menor proteção social do que a de um funcionário público.

A formação dos trabalhadores e trabalhadoras da ATER foi apontada nas entrevistas como eixo estratégico para enfrentar os desafios contemporâneos da política. Há convergência quanto à insuficiência tanto da formação inicial quanto da continuada, ainda que em graus distintos entre os diferentes atores que ofertam ATER.

Essa lacuna é vista como limitante para uma ATER capaz de lidar com agendas como transição agroecológica, mudanças climáticas, desastres ambientais, regularização fundiária e ambiental, diversidade de públicos e territórios e contextos de violência. Entrevistados destacaram que já é difícil encontrar profissionais qualificados para atuar em cada uma dessas agendas isoladamente; mais difícil ainda é localizar profissionais capazes de articulá-las de forma integrada e com foco territorial, o que evidencia limites na capacidade técnico-profissional da PNATER.

Uma crítica recorrente refere-se à orientação predominante dos currículos técnicos e superiores das áreas agrárias. Segundo entrevistados, a formação de profissionais ainda é fortemente ancorada em uma visão de agricultura de grande escala, monocultora e dependente de insumos sintéticos. Há lacunas significativas de formação para atuação com agricultura familiar, agroecologia, saúde do solo, convivência com biomas e complexidades territoriais. Conforme relatado por representante de uma organização da sociedade civil:

[...] mas, olhando para a política de formação de profissionais, [...] os currículos dos cursos das agrárias não ajudam, não. Eu digo que sou zootecnista. Quando falava de agricultura familiar, o professor dizia: a agricultura familiar não paga seu salário; esqueça a agricultura familiar. Agroecologia é piada. Quem paga seu salário é o agronegócio, é a larga escala. Então, assim, a gente é formado pra isso. Se a gente não mexer nos currículos dos cursos pra que os cursos tragam essa abordagem da mudança climática, da produção agroecológica, da convivência com os biomas... Então, a gente precisa mexer um pouco na estrutura. Isso seria uma revolução maior.

Outra crítica refere-se à hegemonia de referências sobre a agricultura do Sul e do Sudeste do país nos currículos, com pouca consideração aos modos de produção e organização de regiões como o Norte e o Nordeste. Gestores que atuam nesses territórios relataram esforços para suprir essas lacunas por meio de capacitações específicas, incluindo formação para atuação com povos e comunidades tradicionais.

Outro problema que marca a formação dos profissionais de ATER é a desigualdade de gênero. De forma geral, foi relatado que o quadro é de prevalência de homens em atividades agrícolas, como zootecnia e agronomia, e de mulheres em cargos de caráter mais social. Contudo, a percepção de alguns entrevistados é de que esse quadro tem melhorado, apesar de as desigualdades persistirem.

No campo da formação continuada, as entrevistas indicam que diversos atores realizam capacitações, incluindo ANATER, Senar, Embrapa, movimentos sociais como o MST e entidades representativas de trabalhadores. Organizações da sociedade civil afirmam desempenhar papel central na formação agroecológica por meio de redes como a Rede ATER de Agroecologia, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA).

Também foi recorrente a avaliação de que capacitações institucionais “padrão”, especialmente da ANATER, tendem a ser genéricas e concentradas em sistemas de gestão e prestação de contas. Nesse sentido, os entrevistados demandam que se desenvolvam conteúdos voltados à complexidade de abordagens territoriais, à diversidade de públicos e às novas metodologias.

Cursos on-line foram apontados como alternativa para reduzir custos e ampliar alcance. Segundo o representante da Embrapa entrevistado, há crescente incorporação de temas relacionados à crise climática nos cursos disponíveis. Contudo, a evolução desses conteúdos depende das demandas apresentadas por órgãos como o MDA e pelas empresas estaduais de ATER, o que nem sempre acontece.

Foi mencionado ainda que a PNATER já prevê um programa nacional de formação, mas que este ainda não foi plenamente implementado. O 2º Encontro Nacional sobre Formação de Extensionistas e Agentes de ATER, realizado em Brasília em 2024, foi citado como espaço de debate sobre estratégia nacional, embora representantes da sociedade civil tenham criticado sua baixa participação relativa nesses espaços.

Além disso, entrevistados destacaram a ausência de diagnósticos qualificados sobre o perfil do corpo de extensionistas, incluindo formação, conhecimentos específicos e demandas de capacitação, como gargalo para o planejamento formativo.

Em resumo, o diagnóstico aponta que a formação inicial orientada por lógica produtivista, a insuficiência de capacitações especializadas em conteúdos e não somente em processos burocráticos, o pouco reconhecimento de iniciativas formativas da sociedade civil e a falta de diagnóstico sistemático do perfil profissional configuram limites à formação dos trabalhadores e trabalhadoras de ATER. Esses elementos impactam diretamente a capacidade estatal de oferecer uma ATER qualificada,

territorialmente adequada e alinhada às agendas contemporâneas, particularmente em contextos de transição agroecológica e enfrentamento da crise climática.

VIII. INOVAÇÃO E TECNOLOGIA

Um padrão recorrente nas entrevistas refere-se à frágil articulação entre pesquisa, desenvolvimento e inovação e a política de ATER. Embora exista produção relevante de conhecimento e tecnologias, por exemplo, na Embrapa, entrevistados apontam uma desconexão estrutural desta com as entidades públicas estaduais de ATER, que não incorporam as inovações desenvolvidas em suas ações junto aos agricultores.

A Embrapa é frequentemente percebida como institucionalmente distante da rotina da assistência técnica, com baixa inserção nos processos cotidianos da ATER pública e dificuldades na área de transferência das tecnologias que desenvolve. Essa lacuna faz com que soluções tecnicamente existentes não cheguem à ponta, revelando um sistema de entrega da inovação pouco funcional, marcado pela ausência de diálogo estruturado entre pesquisadores e extensionistas e pela baixa apropriação da ciência pelas entidades públicas estaduais de ATER. Para alguns entrevistados, o problema decorre da compreensão de que a ATER não é parte constitutiva dos sistemas de inovação, mas apenas um canal de difusão tecnológica, o que reforça a separação entre pesquisa e extensão.

As falas indicam ainda desigualdades regionais e institucionais na capacidade de inovação. Determinadas empresas públicas estaduais, como as de Santa Catarina e Minas Gerais, são percebidas como mais estruturadas tecnicamente, favorecendo maior articulação entre pesquisa e extensão. Inclusive, a empresa de Santa Catarina reúne na mesma instituição as áreas de ATER e de pesquisa agropecuária, o que é relatado como um facilitador da conexão entre ambas as áreas.

As entrevistas indicam que a maior parte dos orçamentos das entidades estaduais de ATER é destinada à manutenção das estruturas institucionais e ao pagamento de salários, restando poucos recursos para investir em aprendizagem e compartilhamento de novas tecnologias. Como consequência, os serviços tendem a operar com enfoques tradicionais, como distribuição de insumos e rotinas administrativas, com baixa incorporação de inovação sistêmica e temas estratégicos como mudanças climáticas e sustentabilidade.

No campo operacional, emerge também o debate sobre ATER presencial e digital. O modelo predominantemente presencial é descrito como caro e pouco escalável, especialmente diante da dispersão territorial dos agricultores familiares e dos altos custos logísticos que a modalidade presencial implica. Ao mesmo tempo, reconhecem-se expansão significativa do acesso a celulares e conectividade no meio rural como oportunidades para maior expansão do modelo digital, ainda pouco explorado.

Nesse sentido, iniciativas em curso, como a Plataforma Ater+ Digital⁴⁹, coordenada pela Embrapa, poderiam receber mais atenção. De acordo com um dos entrevistados, ela não teria avançado por ter sido elaborada sem articulação e participação com estados e territórios. Em contraste, a experiência da Bahia foi citada como exemplo de modelo híbrido, combinando atendimento presencial com ferramentas digitais, incluindo chatbot e repositórios audiovisuais produzidos por agricultores e instituições locais.

Emerge com força a defesa de abordagens sistêmicas baseadas em arranjos com múltiplos atores e plataformas colaborativas, alinhadas ao conceito de sistemas de inovação da agricultura. Nessa perspectiva, pesquisa, extensão, agricultores, organizações sociais e setor privado deveriam atuar de forma integrada e interativa, reduzindo o tempo de difusão do conhecimento e fortalecendo a interface entre inovação tecnológica e políticas públicas.

Por fim, destaca-se a importância da experimentação social nos territórios como locus de inovação. A criação de nichos territoriais de transição e sustentabilidade, apoiados por estratégias híbridas (“de baixo para cima e de cima para baixo”) é vista como caminho para escalar transformações. O exemplo das cisternas de placa é citado como caso emblemático de inovação social originada em processos territoriais e sobretudo entre a sociedade civil e posteriormente incorporada pelo Estado.

As entrevistas também enfatizam a relevância da pesquisa-ação e da aprendizagem coletiva diante de desafios climáticos, ainda que tais práticas nem sempre sejam reconhecidas como pesquisa acadêmica tradicional. Há demanda de atores da sociedade civil para que o Estado reconheça e financie essas experiências como parte legítima da política de ATER.

Cabe destacar que esse debate sobre inovação sistêmica e experimentação territorial apareceu de forma mais consistente entre representantes de instituições internacionais, como o Banco Mundial, a FAO e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), embora tenha sido tratado também por outros atores, como representantes de organizações da sociedade civil e de entidades estaduais de ATER.

IX. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

As entrevistas convergem para um diagnóstico amplamente compartilhado: o monitoramento e a avaliação (M&A) da política de ATER permanecem insuficientemente desenvolvidos. Ainda que as percepções variem de acordo com os atores, a esfera de atuação e o arranjo institucional, há consenso quanto à ausência de uma avaliação mais

⁴⁹ Para mais informações, acesse: <<https://www.atermaisdigital.cnptia.embrapa.br/>>. Acesso em: 24 fev. 2026.

ampla dos impactos da política, considerando, por exemplo, a diversidade de atores, abordagens e objetivos da PNATER.

Entrevistados apontam a falta de dados robustos e comparáveis, bem como de séries históricas consolidadas, sobre a execução e os resultados da política de ATER. Em termos práticos, não se conhece com precisão o retorno de cada investimento realizado, o que impede uma alocação orçamentária orientada por evidências. A ausência de dados comparativos, por exemplo, entre famílias atendidas e não atendidas, limita a capacidade de aferir impactos sobre a renda, por exemplo.

Para alguns entrevistados que defendem uma definição mais focalizada da política em dimensões produtivas, a lacuna de dados está diretamente relacionada à indefinição estratégica da política. Esses entrevistados argumentam que, sem clareza sobre quais dimensões se pretende transformar (renda, eficiência produtiva, sustentabilidade ambiental, escolaridade ou múltiplas dimensões simultaneamente), torna-se inviável construir indicadores consistentes e comparáveis. Assim, as avaliações tendem a se concentrar em aspectos parciais da execução ou em níveis subjetivos de satisfação, dificultando a mensuração de impactos estruturais, na opinião dos entrevistados.

Uma das pessoas entrevistadas que atua diretamente na gestão da PNATER argumentou que a avaliação de processos complexos, como a transição agroecológica, é ainda mais difícil. Para essa pessoa, diferentemente da produção orgânica, que dispõe de definição legal e critérios normativos, a agroecologia carece de parâmetros consolidados que orientem sua mensuração no âmbito da política pública. Como resultado, a avaliação tende a se apoiar em indicadores binários, como substituição ou não de insumos químicos, que não capturam a complexidade do processo, o grau de esforço envolvido e a sustentabilidade da prática adotada ao longo do tempo. Embora a atual gestão federal tenha definido a transição agroecológica como orientação para as práticas de ATER, esse direcionamento não foi acompanhado pela construção de métricas qualitativas correspondentes, comprometendo a produção de evidências robustas e o aprendizado institucional.

As críticas de entrevistados não se limitaram a apontar somente as ausências, mas a avaliação do que existe. Nesse sentido, entrevistados discutiram que, mesmo quando existem indicadores, estes frequentemente privilegiam métricas simplificadas de cobertura (número de produtores atendidos), de capacidade de atuação institucional (quantitativo de técnicos) e, quando elaboram análises mais complexas, de eficiência (como retorno econômico estimado por cada real investido em ATER). Segundo alguns entrevistados, esse tipo de avaliação cumpre mais uma função de validação política do que de avaliação substantiva de resultados socioeconômicos e ambientais. Além disso, os indicadores tendem a ser compartimentalizados e não dialogam entre si. Ou seja, cada entidade que atua com ATER desenvolve seus próprios indicadores e avaliações, e dificilmente se consegue comparar os dados que se têm.

Para um representante da ANATER entrevistado, o problema não reside na inexistência de indicadores, mas na ausência de estrutura dedicada à sua análise sistemática. Esse

entrevistado argumentou que a agência tem conseguido desenvolver principalmente o monitoramento contratual dos serviços contratados, mas não necessariamente o monitoramento estratégico da política.

Uma das pessoas entrevistadas afirma que a escassez de práticas avaliativas também pode ser explicada por fatores históricos e organizacionais. A compartimentação e a separação entre as áreas de pesquisa e extensão teriam produzido uma desconexão estrutural: os resultados da pesquisa nem sempre chegam adequadamente aos extensionistas, e estes, por sua vez, não necessariamente têm condições ou tradição consolidada de registro, mensuração e avaliação sistemática de suas práticas em campo.

Do ponto de vista das capacidades estatais, destaca-se a ausência de estruturas institucionais dedicadas a M&A. No DATER/MDA, por exemplo, não há coordenação específica para essa função, apesar de um entendimento compartilhado por vários atores, incluindo gestores públicos, da sua importância.

Apesar dessas fragilidades, existem experiências pontuais de avaliação conduzidas por entidades públicas estaduais de ATER, pelo Senar e pelo próprio Ministério do Planejamento e Orçamento, que avaliou a PNATER recentemente⁵⁰. O balanço social da Epagri indica, por exemplo, retorno estimado de R\$ 9,77 para cada real investido em 2024 – indicador que inclui tanto ATER quanto pesquisa agropecuária⁵¹. Contudo, argumenta-se que não se conhecem os limites marginais do investimento – isto é, até que ponto o aumento de recursos gera retornos proporcionais e a partir de qual nível ocorre redução do efeito incremental.

Na ausência de dados estruturados de avaliação, os impactos da política são frequentemente sustentados por relatos qualitativos. Representantes de entidades estaduais e federais afirmam conhecer experiências de ATER que “fazem a diferença” na vida das famílias beneficiárias. Outros depoimentos destacam transformações sociais profundas, como superação de situações de vulnerabilidade extrema ou violência doméstica em programas como o ATER Mulheres, especialmente quando articulados ao Programa Fomento Rural.

Em síntese, as entrevistas revelam um padrão caracterizado principalmente por: escassez de séries históricas de dados; ausência de indicadores robustos e padronizados; e monitoramento restrito ao acompanhamento administrativo da execução. Esse quadro resulta de uma combinação de fatores históricos (ausência de tradição avaliativa), institucionais (falta de estruturas e equipes dedicadas), organizacionais (sobrecarga e dispersão de funções) e culturais (baixa valorização do registro sistemático).

⁵⁰ Para mais informações, ver MPO (2025).

⁵¹ Disponível em: <<https://www.epagri.sc.gov.br/balancosocial/2024/>>. Acesso em: 26 dez. 2025.

Do ponto de vista das capacidades estatais, a fragilidade em M&A compromete pelo menos três dimensões centrais: (i) a capacidade de aprendizado institucional, (ii) a capacidade de coordenação estratégica e (iii) a capacidade de legitimação política e disputa orçamentária.

6.

Considerações finais

Este relatório apresentou o escopo do estudo, conceitos e procedimentos metodológicos, situou o debate sobre ATER nas discussões de clima e transição de sistemas agroalimentares, descreveu o funcionamento da política de ATER e apresentou o diagnóstico da política pública de ATER baseado principalmente nas entrevistas com atores-chave. Para encerrar este volume, a seguir é apresentado um quadro com a síntese do diagnóstico realizado.

Quadro 6 – Síntese do diagnóstico da política pública de ATER

Diagnóstico geral	Desafios identificados	Breve descrição
I. Marco legal federal	Definição do escopo da PNATER	Há divergências sobre o escopo da política: enquanto alguns atores avaliam ser necessário atualizar a PNATER para incorporar desafios contemporâneos, como mudanças climáticas, outros consideram que a multiplicidade de objetivos torna a política muito abrangente e complexa.
	Ausência de financiamento estável	Não há mecanismos permanentes de financiamento. Como isso, o orçamento da ATER fica dependente de decisões políticas anuais, o que gera instabilidade e limita a capacidade de planejamento e execução da política.
	Fragilidade institucional da participação social	A participação social prevista no desenho institucional da política depende da existência de instâncias como o Condraf, cuja extinção e recriação nos últimos anos expõe sua fragilidade institucional.
	Ausência de mecanismos de coordenação institucional	Faltam mecanismos explícitos de coordenação entre órgãos federais e entre União, estados e municípios no marco legal, o que limita a articulação da política no sistema federativo.
	Baixa integração normativa com outras políticas públicas	Diversos marcos legais citam a ATER como instrumento de implementação de políticas públicas, mas frequentemente sem detalhar mecanismos operacionais ou articulação com a PNATER, com algumas exceções.
II. Conjuntura política	Sensibilidade da política de ATER às mudanças de governo	Transições de governo frequentemente resultam em reconfigurações das prioridades atribuídas à política de ATER. Isso se reflete em reorientações programáticas, reestruturações institucionais e variações orçamentárias e gera instabilidade na condução da política de ATER, afetando a implementação da política e a consolidação de estratégias de desenvolvimento rural de longo prazo.

III. Recursos federais	Baixo volume e instabilidade de recursos federais para ATER e a contribuição do financiamento estadual	Os valores pagos pelo Governo Federal para ATER são relativamente baixos e têm expressiva variação anual quando comparados aos recursos mobilizados pelos estados.
IV. Capacidades estatais	Fragilidades nas capacidades estatais do MDA e da ANATER	A implementação da PNATER é limitada por problemas de capacidades institucionais, organizacionais, burocráticas e políticas no MDA e na ANATER. As críticas concentram-se especialmente na ANATER, vista como excessivamente burocratizada. As críticas ao MDA destacam a fragilidade política e organizacional e a insuficiência de pessoal.
	Relação tensionada e pouco alinhada entre MDA e ANATER	A relação entre o MDA e a ANATER é descrita como marcada por tensões, diferenças de orientação e dificuldades de alinhamento estratégico. Isso fragiliza a coordenação e a implementação da PNATER.
	Heterogeneidade das capacidades estatais nos estados	Enquanto alguns estados possuem estruturas mais consolidadas, outros enfrentam limitações de infraestrutura, pessoal, orçamento e gestão, o que produz forte desigualdade na capacidade de implementação das políticas.
V. Mecanismos de implementação	Limites das chamadas públicas como principal instrumento de implementação	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, tendem a induzir ações orientadas por metas de curto prazo, homogeneização de metodologias e por escopos específicos.
	Disputas sobre as abordagens da ATER	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, avalia-se que persistem práticas com viés produtivista e individualizado.
	Fragilidade de coordenação intragovernamental, interfederativa e intersetorial	A coordenação entre ministérios, entre União, estados e municípios e entre atores estatais e não estatais é descrita como fragmentada. Essa desarticulação afeta a integração de ações, recursos e responsabilidades, gera sobreposição de iniciativas e reduz a eficiência do gasto público.

	Baixa articulação territorial da política	Há fragilidades na organização territorial da oferta de ATER, com pouca integração entre diferentes provedores de serviços e enfraquecimento de instâncias territoriais que antes favoreciam articulação local.
	Fragilidade da participação e do controle social	Mecanismos de participação social são limitados devido à baixa transparência e ao funcionamento de instâncias participativas mais voltadas à validação de decisões do que à construção coletiva da política.
VI. Desigualdades na oferta	Baixa cobertura da oferta de ATER	Dados do Censo Agropecuário de 2017 indicam que cerca de 80% dos estabelecimentos agropecuários não recebem orientação técnica, revelando limitações na capacidade estatal de provisão do serviço.
	Desigualdade de acesso segundo perfil socioeconômico do público	O acesso à ATER é desigual entre os diferentes perfis socioeconômicos do público. Agricultores em situação de maior vulnerabilidade, geralmente em propriedades menores, tendem a enfrentar mais dificuldades de acesso.
	Desigualdades territoriais e regionais	Há fortes disparidades regionais e territoriais na oferta de ATER, com menor cobertura em algumas regiões, como o Norte, e vazios territoriais de atendimento, sobretudo em territórios com infraestrutura precária.
	Desigualdade no tipo de serviço ofertado	Parte dos pequenos e médios produtores inseridos em cadeias específicas de produção recebe assistência técnica geralmente voltada estritamente à lógica produtiva da cadeia em que está inserida.
	Barreiras documentais e fundiárias de acesso	Agricultores sem acesso regular à terra ou com documentação irregular, como ausência de CAF ou pendências em cadastros ambientais, encontram obstáculos adicionais para acessar a política pública de ATER.
VII. Trabalhadores e condições de trabalho	Déficit estrutural de profissionais de ATER	Não há força de trabalho suficiente disponível para atender à demanda de ATER existente.
	Desigualdades regionais na distribuição da força de trabalho	A disponibilidade de profissionais varia entre regiões, com menor presença de extensionistas em áreas remotas, especialmente em alguns territórios no Norte, enquanto há concentração de corpo técnico no Sul e no Sudeste.

	Desigualdades de gênero na atuação extensionista	Mulheres extensionistas tendem a atuar mais em áreas sociais e organizativas, enquanto atividades técnicas diretamente relacionadas à produção agrícola permanecem majoritariamente ocupadas por homens.
	Descompasso entre perfil profissional e demandas da política	Há déficit de profissionais com formação adequada para atuar alinhados com a PNATER e agendas como agroecologia e mudanças climáticas.
	Envelhecimento e baixa reposição de quadros no setor 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.
	Precarização das condições de trabalho	Entrevistados relatam problemas relacionados a remuneração insuficiente, precariedade de infraestrutura e logística, excesso de burocracia, metas irrealistas e contratos precários, especialmente entre terceirizados.
	Limitações na formação inicial e continuada	A formação nas áreas agrárias é predominantemente orientada à agricultura de larga escala e pouco alinhada à agricultura familiar e à agroecologia. Também há lacunas na formação continuada, com capacitações frequentemente focadas em procedimentos administrativos.
	Ausência de estratégia nacional estruturada de formação	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.
VIII. Inovação e tecnologia	Frágil articulação entre pesquisa, inovação e ATER	Há desconexão estrutural entre instituições de pesquisa e as entidades de ATER, com variações entre estados e instituições. Tecnologias e conhecimentos produzidos por instituições como a Embrapa nem sempre são incorporados às práticas da ATER.
	Baixa capacidade de 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.

	Desafios e oportunidades da ATER digital	O modelo presencial de ATER apresenta altos custos e limitações de escala. Embora haja expansão da conectividade no meio rural, a incorporação de ferramentas digitais ainda é incipiente.
	Baixo reconhecimento de processos de inovação social	Experiências de inovação social, muitas vezes impulsionadas por organizações da sociedade civil, ainda têm reconhecimento limitado nas políticas públicas e nos sistemas formais de pesquisa e inovação.
IX. Monitoramento e avaliação	Fragilidade de monitoramento e avaliação da política de ATER	O monitoramento e a avaliação da política de ATER permanecem pouco desenvolvidos. Faltam principalmente avaliações abrangentes sobre os impactos da política.
	Escassez de dados robustos e séries históricas comparáveis	A política carece de bases de dados consolidadas e comparáveis sobre execução e resultados. Sem dados sistemáticos, é difícil avaliar impactos e orientar decisões baseadas em evidências.
	Fragmentação dos sistemas de avaliação	Diferentes instituições de ATER desenvolvem seus próprios indicadores e sistemas de monitoramento, dificultando a comparação de resultados e a construção de avaliações integradas em nível nacional.
	Ausência de estruturas institucionais dedicadas a M&A	Faltam unidades institucionais de M&A. Quando há coleta de dados, faltam equipes e estruturas dedicadas à análise e ao uso desses dados.

Fonte: Elaboração própria.

Bibliografia

ABRAMOVAY, R. Desafios para o sistema alimentar global. **Ciência e Cultura**, v. 73, n. 1, p. 53-57, 2021.

BLUM, M. L.; COFINI, F.; SULAIMAN, R. V. **Agricultural extension in transition worldwide: policies and strategies for reform**. Roma: FAO, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.4060/ca8199en>>.

BORGHOFF MAIA, A.; TEIXEIRA, M. A. Food movements, agrifood systems, and social change at the level of the national state: the Brazilian Marcha das Margaridas. **The Sociological Review**, v. 69, n. 3, p. 626-646, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/00380261211009792>>.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural**. Porto Alegre: EMATER/RS, 2004.

CHRISTOPLOS, I. **Mobilizing the potential of rural and agricultural extension**. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2010. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i1444e/i1444e00.htm>>.

DIAS, M. M. Extensão rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “Serviço de ATER”. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 21, n. 3, p. 499-543, 2004.

DIESEL, V. *et al.* Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento? **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 597-634, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-5>>.

FERREIRA, J. L. **O Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES) no Espírito Santo e a cooperativa do MST**. 2011. 180 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://rima.ufrrj.br/jspui/handle/20.500.14407/11567>>.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Assistência técnica na Amazônia: estudo sobre Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) em cinco cadeias produtivas da bioeconomia na Amazônia – açaí, andiroba, cacau, castanha-do-brasil e pirarucu**. Relatório Técnico. São Paulo: Instituto Escolhas, 2023a. Disponível em: <<https://escolhas.org/wp-content/uploads/2023/08/Relatorio-Tecnico-ATER.pdf>>.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Assistência técnica para a bioeconomia na Amazônia: dos desafios à solução**. Sumário Executivo. São Paulo: Instituto Escolhas, 2023b. Disponível em: <https://escolhas.org/wp-content/uploads/2023/08/SUMARIO_ATER.pdf>.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Como a soja pode liderar a transição da agricultura brasileira?** Relatório Técnico. São Paulo: Instituto Escolhas, 2025a.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Mapeamento da ATER no marco legal federal brasileiro.** Relatório Técnico. São Paulo: Instituto Escolhas, 2025b.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Summary for Policymakers. *In*: Climate change and land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/9781009157988.001>>.

KAMRUZZAMAN, M. *et al.* How can agricultural extension and rural advisory services support innovation to adapt to climate change in the agriculture sector? **Advancements in Agricultural Development**, v. 1, n. 1, 2020.

KUASOSKI, M.; DOLIVEIRA, S. L. D. **Transição para a sustentabilidade no sistema agroalimentar**: uma revisão sistemática com foco nas perdas e desperdício de alimentos. Campina Grande: Universidade Federal de Campina Grande, 2024.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, jan. 2007.

LOPES, M. C. A. Assistência Técnica e Extensão Rural: uma agenda para o desenvolvimento rural sustentável. *In*: VELLOSO, T. R. *et al.* (org.). **Educação, ATER e cooperativismos**: processos, contextos sociais e aprendizagem. v. 2, p. 83-107. Salvador: Pinaúna, 2022.

LOURENÇO, A. V.; GRISA, C.; SCHMITT, C. J. Políticas públicas voltadas às/aos trabalhadoras/es do campo, das florestas e das águas: precedentes e desmontes. *In*: LONDRES, Flavia; BROCHARDT, Viviane (org.). **Brasil: do flagelo da fome ao futuro agroecológico**: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa. v. 1, p. 48-73. Rio de Janeiro: AS-PTA Agricultura Familiar e Agroecologia, 2022. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Brasil-do-flagelo-da-fome-ao-futuro-agroecologico_ANA-2022.pdf>.

MALUF, R. S. *et al.* Global value chains, food and just transition: a multi-scale approach to Brazilian soy value chains. **The Journal of Peasant Studies**, v. 50, n. 7, p. 2642-2665, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/03066150.2022.2105700>>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (MPO). **Relatório de Avaliação Executiva**: Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) – Ciclo CMAP 2024-2025. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025.

PACÍFICO, D. A.; SOGLIO, F. K. D. Transição para agricultura de base ecológica: um processo social. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 5, n. 2, p. 50-64, 2010.

PEIXOTO, M. **A extensão privada e a privatização da extensão**: uma análise da indústria de defensivos agrícolas. 2009. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3kpezuD>>.

PEIXOTO, M. Assistência Técnica e Extensão Rural: grandes deficiências ainda persistem. In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. (org.). **Uma jornada pelos contrastes do Brasil**: cem anos do censo agropecuário. Cap. 23. Brasília, DF: Ipea, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.38116/978-65-5635-011-0/cap23>>.

PEREIRA, C. N.; CASTRO, C. N. Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: uma análise do Censo Agropecuário de 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 24, art. 12, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.38116/brua24art12>>.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica. **Revista De Sociologia e Política**, v. 32, e022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-98732432e022>>.

PIVETTA, G. M. et al. O papel da extensão rural como difusora de informação: um estudo sobre a comunicação de práticas agropecuárias sustentáveis. **Revista Eletrônica Competências Digitais para Agricultura Familiar**, v. 10, n. 2, e1002203, 2024.

SANGALLI, A. R.; COELHO-DE-SOUZA, G.; MIRANDA, T. M. Iniciativas agroalimentares sustentáveis: análise de sistemas agroflorestais agroecológicos no Rio Grande do Sul e no Paraná a partir de indicadores de desempenho. **Revista Raízes**, v. 41, n. 2, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.37370/raizes.2021.v41.738>>.

SANTANA, J. S. et al. Desafios dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural visando o desenvolvimento sustentável de comunidades rurais do município de Cruz das Almas – BA. **Campo Jurídico**, v. 1, n. 2, p. 15-34, 2013.

SANTANA, M. J. S. **Desafios da Assistência Técnica e Extensão Rural Agroecológica no desenvolvimento sustentável do semiárido baiano**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Ambiental em Municípios) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2018.

SANTOS, T.; ZONIN, V. J. Uma revisão sistemática sobre os serviços de assistência técnica e extensão rural: uma segmentação presente. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 15, n. 1, p. 1051-1070, 2024.

SILVA, T. C.; CAPORAL, F. R. Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural em Alagoas, Brasil: contribuições ou descontinuidade? **Extensão Rural**, v. 23, n. 2, p. 7-20, 2016.

SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (SEEG). **Estimativa das emissões de gases de efeito estufa dos sistemas alimentares no Brasil**. Observatório do Clima, 2023. Disponível em: <<https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2024/07/SEEG-SISTEMAS-ALIMENTARES.pdf>>.

SOUZA, J. T. A. *et al.* Associativismo, assistência técnica e extensão rural como políticas públicas para a geração de desenvolvimento sustentável na agricultura familiar em Taperoá – PB. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 8, n. 2, p. 303-308, 2015.

SOUZA, J. T. A. *et al.* Utilização da Assistência Técnica e Extensão Rural como ferramenta para o desenvolvimento sustentável em unidades da agricultura familiar no município de Taperoá – PB. **Revista Brasileira de Geografia Física**, v. 7, n. 1, p. 34-43, 2014.

TEIXEIRA, M. A.; MOTTA, R. Broadening the climate movement: the Marcha das Margaridas' agenda for the climate (and other) crises. **International Journal of Politics, Culture, and Society**, v. 37, p. 513-541, 2024. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10767-023-09464-z>>.

THOMSON, C. R. **(Im)possibilidades da extensão rural para a agricultura familiar**: uma análise dos ciclos de ATER no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2023.