

OS DESAFIOS DA ATER E A TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR

RELATÓRIO
TÉCNICO
PARTE II

Realização

Instituto
Escolhas

Edição

Abril de
2026

ficha técnica**coordenação geral**

Jaqueline da Luz Ferreira (Instituto Escolhas)

execução técnica

Marcelo Miná Dias

revisão técnica

Marco Antonio Teixeira

revisão de texto

Zigue-zague Editorial

como citar

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

apoio

Instituto Clima e Sociedade
Fundação Arymax
Instituto Ibirapitanga

—

Sumário

1. Introdução	8
2. SUATER: a proposta do Governo Federal	11
I. Os desafios da governança em um sistema unificado de ATER para a agricultura familiar	11
II. Os desafios do financiamento em um sistema unificado de Ater	20
a. Fontes de financiamento da ATER no Brasil.....	21
b. Aprendizado com experiências internacionais	25
3. As propostas da Câmara dos Deputados para a ATER	33
a. As proposições legislativas sobre a ATER.....	36
b. A governança da ATER nas proposições em tramitação	38
c. O financiamento da ATER nas proposições em tramitação	42
4. Considerações finais.....	50
Bibliografia	52
Anexos	56

Lista de quadros

Quadro 1 – Capacidades estatais e desigualdades territoriais: limites estruturais à governança do SUATER	12
Quadro 2 – Desafios da governança multinível	13
Quadro 3 – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e instâncias participativas: o que os estudos brasileiros ensinam	14
Quadro 4 – Governança da informação e sistemas de monitoramento e avaliação (M&A): uma infraestrutura estratégica para o SUATER	16
Quadro 5 – Chamadas públicas de ATER e a Nova Governança Pública: lições da experiência brasileira para o SUATER	17
Lições das experiências brasileiras com sistemas únicos	18
Quadro 6 – Categorias analíticas para análise dos PLs sobre ATER	34
Quadro 7 – PLs que tratam de governança da ATER	38
Quadro 8 – Quatro padrões de “governança” nos PLs e exemplos	41

Lista de Siglas

ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural

ANATER – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

ATES – Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária

CFEM – Compensação Financeira pela Exploração Mineral

CMDR – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares

DEM – Democratas

EAU – Estatuto da Agricultura Urbana e Periurbana

EMATER – Empresas Públicas Estaduais de ATER

EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

FNDRS – Fundo Nacional para o Desenvolvimento Rural Sustentável

Funajur – Política Nacional de Apoio à Juventude Rural e institui o Fundo Nacional de Apoio à Juventude Rural

Funapa – Fundo Nacional de Apoio à Pesquisa Agropecuária

Funaup – Fundo Nacional de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana

FUNDATER – Fundo Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDAP – Instituto de Desarrollo Agropecuario

M&A – Monitoramento e Avaliação

MCR – Manual de Crédito Rural

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

NGP – Nova Gestão Pública

NPG – *New Public Governance*

ONGs – Organizações Não Governamentais

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAC Rural – Política Nacional de Promoção da Qualidade de Vida no Campo

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PLs – Projetos de Lei

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

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

PNDEB – Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade

PNDEUC – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável do Agricultor Familiar no Entorno de Unidades de Conservação

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNMRSPE – Política Nacional de Monitoramento e Remediação de Solos Pós-Enchentes

PNRA – Programa Nacional de Recompensa Ambiental

PNSA – Política Nacional dos Serviços Ambientais

PNVTR – Programa Nacional de Voluntariado Técnico Rural

PP – Progressistas

Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Pronapa – Programa Nacional de Apoio à Pesquisa Agropecuária

PRONATER – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PSA – Pagamentos por Serviços Ambientais

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

Psol – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

PVBM – Programa Nacional de Prevenção e Controle da Vassoura-de-Bruxa da Mandioca

RenovaBor – Política Nacional de Produção Eficiente da Borracha Natural

Republicanos

SD – Solidarietà

Senar – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SIBRATER – Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUATER – Sistema Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural
SUS - Sistema Único de Saúde

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

ZDIS – Zonas de Desenvolvimento Indígena Sustentável

1.

Introdução

Este relatório apresenta a segunda parte do estudo realizado pelo Instituto Escolhas 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. Os resultados do estudo estão organizados em dois relatórios.

O primeiro apresenta os conceitos fundamentais e a metodologia do estudo, descreve as características do funcionamento da ATER e faz um diagnóstico sobre as políticas de ATER no Brasil, com foco nas ações do Governo Federal. Este segundo relatório, por sua vez, analisa a literatura acadêmica para extrair dela contribuições para a proposta de criação de um sistema unificado de ATER em debate atualmente sob liderança do Governo Federal. Além disso, examina as principais propostas existentes, no âmbito do poder legislativo federal, 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 pesquisa foi realizada pelo Instituto Escolhas, com o apoio do Instituto Clima e Sociedade, do Ibirapitanga e da Fundação Arymax.

A primeira parte deste relatório, parte I do estudo, analisa a literatura acadêmica nacional e internacional sobre governança e financiamento de ATER a fim de dialogar com a proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) de criar o Sistema Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura familiar (SUATER), junto com o Fundo Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (FUNDATER).

A iniciativa de implementação da proposta de criação do SUATER e FUNDATER foi do deputado Joseildo Ramos (PT-BA), cujo gabinete coordenou a redação da primeira minuta de um projeto de lei. A minuta foi entregue ao MDA em janeiro de 2024. A partir de então, o ministério ficou responsável por aprimorar o texto e realizar consultas públicas sobre a proposta. Dessa forma, o MDA promoveu debates e interlocuções com

diversos atores, entre eles, organizações da sociedade civil que atuam com o tema da ATER, com vistas à construção e ao aprimoramento da proposta do SUATER e do FUNDATER. O Instituto Escolhas tem contribuído tecnicamente para a elaboração da proposta do SUATER e do FUNDATER desde sua primeira versão. Esses encontros foram realizados online e presencialmente. A seguir, alguns exemplos:

- “Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER fortalecendo a Agroecologia no Brasil”, promovido pelo MDA, na sede da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag), em Brasília/DF, nos dias 7 e 8 de maio de 2024;
- “Oficina SUATER com Instituições, Entidades e Especialistas em ATER”, realizada pelo MDA virtualmente, no dia 2 de outubro de 2025;
- “Diálogos de ATER para a Agricultura Familiar – Proposta para a Criação de um Sistema Unificado de ATER”, promovidos pelo MDA, na Universidade de Brasília (UnB), no dia 6 de novembro de 2025.

Apesar da minuta do projeto de lei que cria o SUATER não ter sido apresentada ao Congresso Nacional, as notícias sobre a sua elaboração já são públicas nos canais oficiais do governo¹.

A proposta do SUATER visa reposicionar a ATER como instrumento e serviço indispensável à efetividade das políticas produtivas, sociais e climáticas nos territórios rurais. Para tanto, enfrenta principalmente dois problemas históricos da política pública: a fragmentação das ações e a ausência de previsibilidade de recurso. Para tanto, o Governo Federal está sugerindo a criação de (i) uma governança capaz de induzir a pactuação interfederativa, o planejamento territorial e a corresponsabilidade entre os entes, com a integração de critérios e informações sobre as ações de ATER e seus resultados; e (ii) de um fundo de financiamento das ações de ATER que combine fontes diversas e previsibilidade de recursos.

A ideia de um sistema unificado tem amplo apoio de representantes de organizações da sociedade civil; inclusive é uma das propostas aprovadas pela Conferência Temática de Assistência Técnica e Extensão Rural, realizada em Brasília de 1 a 3 de dezembro de 2025, para ser enviada à 3ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (3ª CNDRSS), marcada para março de 2026. A Conferência Temática contou com a participação de aproximadamente 400 representantes de movimentos sociais, organizações da agricultura familiar, instituições estaduais de ATER, universidades e

¹ BRASIL. MDA elabora projeto de lei que cria o Sistema Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SUATER). Disponível em: <<https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2025/10/mda-elabora-projeto-de-lei-que-cria-o-sistema-unificado-de-assistencia-tecnica-e-extensao-rural-suater>>; WALENDORFF, Rafael. Ministério propõe “SUS” da assistência técnica e da extensão rural. *Globo Rural*. <<https://globo.rural.globo.com/politica/noticia/2025/11/ministerio-propoe-sus-da-assistencia-tecnica-e-da-extensao-rural.ghtml>>. Acesso em: 26 fev. 2026.

órgãos governamentais indicados pelo Comitê Permanente de ATER do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)².

A partir de uma leitura crítica da trajetória da ATER brasileira e de experiências internacionais comparadas, o estudo analisou a proposta do SUATER e do FUNDATER e os possíveis desafios a serem enfrentados em sua futura implementação, caso o sistema seja estabelecido.

A segunda parte do relatório examina de forma sistemática os projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados do Congresso Nacional que tratam direta ou indiretamente da ATER, com ênfase em seus dispositivos de governança e de financiamento. Essa análise revela um movimento relevante de requalificação da ATER no debate legislativo, que passa gradualmente a ser concebida como investimento produtivo e estratégico, além de ser associada a políticas de crédito, desenvolvimento regional e resposta às mudanças climáticas. Ao mesmo tempo, o estudo identifica uma grande heterogeneidade de modelos legislativos, que variam entre tentativas de criação de fontes estáveis, centralização federal do financiamento, integração a programas setoriais e mecanismos emergenciais voltados a crises climáticas.

Este estudo pretende apoiar gestores públicos, formuladores de políticas e profissionais da área na construção de uma política pública de ATER mais estável, equitativa e eficaz para a consolidação da ATER como política de Estado indispensável para a promoção de transformações socioeconômicas justas e sustentáveis nos territórios rurais brasileiros.

² Conferência de ATER defende criação do SUATER para fortalecer desenvolvimento rural. ANATER. Disponível em: <<https://www.anater.org/conferencia-de-ater-defende-criacao-do-suater-para-fortalecer-desenvolvimento-rural/>>. Acesso em: 26 fev. 2026.

2.

SUATER: a proposta do Governo Federal

A proposta do Governo Federal de criar um sistema unificado de assistência técnica e extensão rural voltado à agricultura familiar tem dois pilares principais: governança e financiamento. À luz da literatura acadêmica especializada que trata da extensão rural e da experiência acumulada em sistemas públicos similares, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), este capítulo traz uma análise dos temas de governança e financiamento em diálogo com a proposta do Governo Federal.

O pilar da governança na proposta do SUATER consiste na coordenação da oferta de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura familiar pelos entes federados, garantindo a regionalização do serviço, a descentralização da gestão e a participação social. Já o pilar do financiamento consiste na proposta de criação de um fundo, o FUNDATER.

I. Os desafios da governança em um sistema unificado de ATER para a agricultura familiar

A formulação do Sistema Nacional Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SUATER) voltado à agricultura familiar³ constitui um desafio de governança particularmente complexo, uma vez que articula múltiplos níveis federativos, uma ampla diversidade de atores estatais e não estatais e contextos sociais e produtivos profundamente heterogêneos.

Diferentemente de políticas setoriais centralizadas ou de serviços padronizados, a ATER opera em territórios marcados por assimetrias institucionais, conflitos de projetos de desenvolvimento e pluralidade de racionalidades produtivas e socioculturais.

Nesse contexto, abordagens teóricas distintas sobre governança de políticas públicas oferecem lentes analíticas para pensar o desenho institucional, os mecanismos de

³ Cabe ressaltar que a proposta do SUATER se destina especificamente à agricultura familiar, e não à agricultura de forma ampla. Assim, sempre que este documento fizer referência a essa proposta, deve-se considerar exclusivamente esse grupo de agricultores.

coordenação e os instrumentos de regulação de um sistema unificado de ATER. Apresenta-se a seguir um panorama das principais abordagens sobre o tema e o que elas podem informar sobre a proposta de um sistema unificado para a ATER no Brasil.

Uma primeira perspectiva relevante é a governança como gestão de redes e *policy networks* associada a autores como Rhodes (1997) e Klijn e Koppenjan (2004). Essa abordagem parte do pressuposto de que políticas públicas contemporâneas não são formuladas nem implementadas exclusivamente pelo Estado, mas resultam da interação contínua entre atores interdependentes, portadores de recursos, conhecimentos e interesses distintos. Aplicada à ATER, essa perspectiva permite reconhecer que o sistema não pode ser concebido como uma cadeia hierárquica de comando, mas como uma rede composta de organizações públicas estaduais e federais, entidades privadas, cooperativas, universidades, organizações da sociedade civil e os próprios agricultores. A governança, nesse caso, consiste menos em controlar diretamente os atores e mais em criar regras, incentivos e arenas institucionais capazes de promover coordenação, confiança, aprendizagem e gestão de conflitos, reduzindo a fragmentação e a competição desordenada por recursos.

Quadro 1 – Capacidades estatais e desigualdades territoriais: limites estruturais à governança do SUATER

A literatura brasileira sobre políticas públicas é convergente ao demonstrar que a descentralização e a adoção de modelos nacionais unificados não produzem resultados homogêneos em contextos marcados por profundas desigualdades territoriais. Um dos principais fatores explicativos dessa heterogeneidade é a distribuição desigual das capacidades estatais entre União, estados e, sobretudo, municípios. Essas capacidades abrangem não apenas recursos financeiros, mas também quadros técnicos qualificados, infraestrutura administrativa, sistemas de informação, experiência institucional e poder político para articular atores e políticas (Arretche, 2012; Pires; Gomide, 2016).

No caso brasileiro, estudos mostram que políticas nacionais tendem a operar de forma assimétrica porque os entes subnacionais partem de condições muito desiguais de implementação. Municípios pequenos, rurais ou com baixa base fiscal frequentemente enfrentam limitações severas para planejar, executar, monitorar e avaliar políticas públicas, mesmo quando há diretrizes nacionais claras e recursos financeiros disponíveis. Essa constatação é recorrente nas análises sobre políticas sociais, saúde, assistência social e desenvolvimento territorial, indicando que a governança multinível depende fortemente da capacidade instalada nos territórios (Arretche, 2004; Lotta, 2019).

A literatura sobre arranjos institucionais complexos reforça que essas desigualdades não são meramente técnicas, mas produzem efeitos políticos relevantes. Lotta e Vaz (2015) demonstram que, em contextos de capacidades desiguais, a coordenação federativa tende a se apoiar excessivamente em regras formais e controles burocráticos, o que pode reduzir a flexibilidade territorial e inibir a inovação. Por outro lado, a ausência de mecanismos de apoio e equalização favorece a captura da política por atores mais estruturados, ampliando desigualdades regionais e setoriais.

No campo do desenvolvimento rural e da ATER, essas limitações assumem contornos ainda mais sensíveis. A efetividade da ação extensionista depende de presença territorial contínua, capacidade de mediação social e articulação intersetorial, atributos que exigem equipes estáveis, formação continuada e condições institucionais mínimas. Estudos sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) mostram que, onde essas capacidades são

frágeis, a ATER tende a se tornar episódica, fragmentada ou excessivamente dependente de projetos e contratos de curto prazo, comprometendo sua função estruturante no desenvolvimento rural (Diniz, 2012; Diesel *et al.*, 2022).

Para o SUATER, o principal aprendizado é que não é possível pressupor homogeneidade institucional. Para evitar isso, a governança do sistema deveria incorporar, desde o desenho, instrumentos explícitos de equalização de capacidades, combinando financiamento redistributivo, apoio técnico diferenciado, instâncias regionais de coordenação e mecanismos de aprendizagem institucional. Sem esse reconhecimento, o risco é que o SUATER reproduza desigualdades históricas, transformando a descentralização em fator de fragmentação, em vez de cooperação estruturada.

Assim, enfrentar as desigualdades territoriais de capacidades não é um problema acessório, mas uma condição central para a efetividade da governança multinível da ATER, especialmente se o sistema pretende cumprir objetivos de inclusão social, sustentabilidade e desenvolvimento rural territorialmente equilibrado.

Complementarmente, a abordagem da governança multinível, desenvolvida por Hooghe e Marks (2001), oferece uma chave interpretativa central para políticas como a ATER, cuja implementação se distribui entre União, estados e municípios. Essa abordagem chama a atenção para os riscos recorrentes de sobreposição de competências, vazios de atuação e conflitos federativos quando papéis, responsabilidades e fluxos financeiros não são claramente definidos. No caso do SUATER, a governança multinível aponta a necessidade de instâncias permanentes de pactuação interfederativa, comissões tripartites e bipartites e instrumentos de cofinanciamento capazes de induzir cooperação, e não competição, entre os entes. Essa perspectiva também dialoga com referenciais institucionais brasileiros, como os utilizados por órgãos de controle, ao destacar dimensões como coordenação, capacidades estatais, financiamento, informação e *accountability* como pilares do desenho do sistema.

Quadro 2 – Desafios da governança multinível

Pesquisas sobre políticas sociais, desenvolvimento territorial e ação pública no Brasil indicam que a governança multinível depende menos da definição formal de atribuições e mais da existência de instâncias permanentes de pactuação interfederativa, capazes de processar conflitos, alinhar expectativas e ajustar instrumentos ao longo do tempo. Autores como Arretche (2004) demonstram que a descentralização brasileira combinou forte indução federal com execução subnacional, mas que, na ausência de coordenação efetiva, os resultados variam amplamente conforme a capacidade fiscal, administrativa e política dos entes locais. Isso ajuda a explicar por que políticas nacionais produzem efeitos tão desiguais nos territórios.

Outro achado central dos estudos analisados é que coordenação não se produz apenas por normas, mas por instrumentos concretos, especialmente o financiamento. Estudos de Abrucio (2005) e Almeida (1995) mostram que sistemas federativos complexos exigem arranjos de cooperação sustentados por incentivos financeiros, arenas decisórias compartilhadas e rotinas institucionais estáveis. Quando o financiamento é fragmentado, incerto ou competitivo, a tendência é o enfraquecimento da cooperação federativa e a recentralização informal de decisões, mesmo em políticas formalmente descentralizadas.

A literatura brasileira sobre ação pública também destaca que a governança multinível envolve capacidades estatais desiguais. Trabalhos inspirados na sociologia da ação pública, como os de Lascoumes e Le Galès (2012), amplamente mobilizados no Brasil, mostram que

políticas são coproduzidas por instrumentos, instituições e atores situados em diferentes escalas. No contexto brasileiro, isso significa reconhecer que municípios e estados não partem do mesmo ponto em termos de equipes técnicas, informação, infraestrutura e poder político, o que limita a efetividade de modelos uniformes de descentralização.

Esses achados têm implicações diretas para o SUATER. Eles indicam que um sistema unificado de ATER não pode pressupor homogeneidade institucional nem depender exclusivamente de comandos normativos. Para evitar os problemas já identificados em outras políticas nacionais, seria importante o SUATER enfrentar explicitamente:

- a) a definição clara e pactuada de responsabilidades entre níveis de governo;
- b) a criação de instâncias interfederativas com poder real de decisão e ajuste;
- c) o uso do cofinanciamento como instrumento de coordenação e equalização;
- d) o fortalecimento de capacidades estatais nos territórios mais frágeis;
- e) a construção de sistemas de informação que sustentem coordenação, monitoramento e *accountability*.

Em síntese, os estudos brasileiros sobre governança multinível mostram que a principal ameaça a sistemas nacionais descentralizados não é o excesso de diversidade territorial, mas a ausência de mecanismos institucionais capazes de transformar essa diversidade em cooperação estruturada. Para o SUATER, incorporar essas lições desde o desenho do sistema pode ser fundamental para evitar a fragmentação histórica da ATER e avançar na construção de uma política pública efetivamente nacional, federativa e territorialmente sensível.

Uma terceira contribuição fundamental deriva da governança colaborativa, sistematizada por Ansell e Gash (2008), que aprofunda o enfoque em redes ao enfatizar processos deliberativos formais, inclusivos e orientados ao consenso entre atores estatais e não estatais. Diferentemente de modelos meramente consultivos, a governança colaborativa pressupõe compartilhamento real de poder decisório. Para a ATER, isso implica a institucionalização de arenas de cogestão com capacidade efetiva de influenciar o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas, como conselhos nacionais, estaduais e territoriais. Essa abordagem é particularmente relevante para enfrentar o déficit histórico de participação substantiva de agricultores familiares, mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais nos processos decisórios, transferindo a ATER de uma lógica tecnocrática para uma lógica político-deliberativa.

Quadro 3 – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e instâncias participativas: o que os estudos brasileiros ensinam

A experiência brasileira com Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), colegiados territoriais e outras instâncias participativas fomentadas por políticas federais e estaduais oferece importantes lições para o desenho da governança de um sistema unificado de ATER. Desde os anos 1990, esses espaços foram instituídos com o objetivo de ampliar a participação social, descentralizar decisões e aproximar as políticas públicas das realidades locais, especialmente no âmbito do desenvolvimento rural sustentável. Estudos empíricos acumulados, entretanto, mostram que seus resultados são ambivalentes.

De um lado, pesquisas indicam que os CMDR e as instâncias semelhantes contribuíram para ampliar canais formais de participação, fortalecer organizações locais e criar arenas estáveis de diálogo entre Estado e sociedade. Em muitos municípios, esses espaços favoreceram a circulação de informações, a aprendizagem institucional e a legitimação social de políticas

como crédito rural, programas territoriais e ações de ATER (Abramovay, 2003). Autores como Delgado e Leite (2015) destacam que tais instâncias podem funcionar como espaços de mediação entre políticas nacionais e dinâmicas territoriais, desde que articuladas a recursos, competências e processos decisórios efetivos.

Por outro lado, a literatura é convergente ao apontar limitações estruturais recorrentes. Diversos estudos mostram que muitos conselhos operam com baixa capacidade deliberativa, participação desigual entre os atores e forte dependência do poder público local (Coelho; Favareto, 2008). A presença formal de agricultores familiares, mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais nem sempre se traduz em influência real sobre prioridades, orçamentos ou metodologias (Sabourin et al., 2016). Pesquisas de Avritzer (2008) e Abers e Keck (2013) evidenciam que, sem acesso a informação qualificada, apoio técnico, tempo institucionalizado e vínculos claros com decisões governamentais, a participação tende a se tornar consultiva ou simbólica.

Outro achado relevante se refere à fragmentação institucional. Estudos sobre políticas territoriais e conselhos rurais mostram que a proliferação de colegiados, muitas vezes vinculados a programas específicos, gera sobreposição de funções, fadiga participativa e baixa coordenação entre arenas decisórias. Silva (2017) observa que, na ausência de integração entre conselhos, colegiados territoriais e estruturas setoriais, a participação social perde capacidade de influenciar estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazos.

Esses achados têm implicações diretas para a formulação do SUATER. Eles indicam que instituir instâncias participativas não é suficiente. Para que a governança da ATER se desloque de uma lógica tecnocrática para uma lógica político-deliberativa, é necessário enfrentar limitações históricas por meio de:

- a) definição clara das competências deliberativas dos conselhos e colegiados;
- b) vinculação efetiva entre participação social, planejamento e financiamento;
- c) investimento em capacitação, informação e assessoria técnica aos representantes sociais;
- d) desenho institucional que evite a fragmentação e promova articulação entre escalas municipal, territorial, estadual e federal.

Assim, a principal lição dos estudos brasileiros é que a participação social no desenvolvimento rural não fracassa por excesso de conflito ou diversidade, mas por déficits de poder, recursos e integração institucional. Para o SUATER, reconhecer essas limitações desde o desenho do sistema é condição para transformar conselhos e colegiados em espaços efetivos de decisão e coprodução das políticas de ATER.

Outra lente indispensável é a da governança baseada em evidências, associada a autores como Sanderson (2002), Pawson e Tilley (1997). Essa abordagem enfatiza que sistemas complexos exigem ciclos contínuos de monitoramento, avaliação e aprendizagem, com base em dados robustos e análises contextuais. No caso da ATER, isso significa reconhecer que não há soluções universais, mas arranjos que funcionam de maneira diferenciada conforme contextos territoriais, públicos atendidos e metodologias empregadas. A perspectiva da *realist evaluation* (Pawson; Tilley, 1997) é especialmente fecunda ao propor a análise das relações entre contextos, mecanismos e resultados, permitindo compreender não apenas se uma ação funcionou, mas também para quem, em quais condições e por quais razões. Um sistema unificado de ATER para a agricultura familiar, sob essa ótica, se beneficiaria se tivesse um sistema nacional de informação interoperável e de avaliações que orientem tanto a alocação de recursos quanto a correção de rumos institucionais.

Quadro 4 – Governança da informação e sistemas de monitoramento e avaliação (M&A): uma infraestrutura estratégica para o SUATER

A experiência brasileira com políticas públicas descentralizadas e sistemas nacionais evidencia que a informação não é um elemento acessório, mas uma infraestrutura central de governança. Estudos sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e políticas territoriais mostram que a ausência de sistemas de informação integrados, confiáveis e utilizados de forma sistemática compromete a coordenação federativa, fragiliza o planejamento e limita a capacidade de aprendizagem institucional. Em sistemas multiníveis, governar é, em grande medida, governar fluxos de informação.

As pesquisas apontam que sistemas nacionais de políticas públicas tendem a falhar quando a informação é tratada apenas como exigência burocrática ou instrumento de controle *ex post*. Quando os registros são fragmentados, pouco padronizados ou não retornam aos gestores e aos territórios em forma de análise e retroalimentação, o monitoramento perde sentido e a avaliação se reduz a rituais formais. Estudos sobre implementação no Brasil destacam que essa lógica gera sobrecarga administrativa, baixa adesão dos executores e pouca capacidade de orientar decisões estratégicas (Lotta, 2019; Pires; Gomide, 2016).

No campo da saúde, a discussão sobre governança regional mostrou que sistemas de informação interoperáveis são condição para articular redes de serviços, alinhar responsabilidades e sustentar pactuações interfederativas. Ribeiro *et al.* (2017) demonstram que, sem dados compartilhados sobre oferta, demanda, fluxos de usuários e capacidade instalada, a regionalização tende a operar apenas no plano normativo, sem produzir integração funcional. Experiências semelhantes são observadas no SUAS, em que o uso sistemático de sistemas nacionais de informação contribuiu para maior alinhamento federativo, ainda que não tenha eliminado desigualdades de capacidade local.

Outro aprendizado relevante da literatura recente é que monitoramento e avaliação não devem ser confundidos com controle punitivo. Abordagens contemporâneas de avaliação defendem sistemas orientados à aprendizagem, capazes de responder não apenas se uma política funcionou, mas também como, para quem e em quais contextos. Essa perspectiva é particularmente importante para políticas complexas e territoriais, como a ATER, nas quais os resultados dependem fortemente de fatores locais, metodologias empregadas e processos de mediação social (Pawson; Tilley, 1997; Sanderson, 2002).

Para o SUATER, a principal implicação é sobre a importância de estruturar a governança da informação desde o desenho do sistema. Isso envolveria:

- a) a construção de um sistema nacional de informação interoperável que integre dados sobre provedores, equipes, territórios, públicos atendidos, metodologias e resultados;
- b) a definição de indicadores de processo e de resultado compatíveis com a diversidade das práticas extensionistas e com os objetivos do desenvolvimento rural;
- c) a criação de rotinas institucionais de devolutiva e uso da informação, de modo que os dados produzidos orientem pactuações, financiamento, apoio técnico e ajustes metodológicos;
- d) a articulação entre monitoramento, avaliação e formação, fortalecendo capacidades estatais e sociais.

Assim, mais do que um requisito técnico, a governança da informação constitui uma condição política e institucional para a efetividade do SUATER de forma qualificada. Sem sistemas de M&A orientados à coordenação e à aprendizagem, o risco é reproduzir fragmentação, decisões pouco informadas e desigualdades territoriais, comprometendo a capacidade da ATER de atuar como instrumento estruturante do desenvolvimento rural.

Por fim, a abordagem da Nova Governança Pública (*New Public Governance* - NPG), desenvolvida por Osborne (2006), oferece um enquadramento integrador ao reconhecer a coprodução de valor público em ambientes marcados pela pluralidade de atores e pela interdependência entre Estado e sociedade. Em contraste com o modelo burocrático clássico e com a Nova Gestão Pública (NGP) orientada à eficiência e aos contratos, a NPG transfere o foco para resultados substantivos de desenvolvimento e para a qualidade das interações entre os atores envolvidos. Aplicada à ATER, essa perspectiva reforça a compreensão de que o serviço extensionista não é simplesmente entregue aos agricultores, mas construído com eles, valorizando seus saberes, suas organizações e sua capacidade de agência. O papel do Estado, nesse arranjo, consiste em regular, financiar, articular, garantir padrões de qualidade e induzir resultados alinhados a objetivos mais amplos de desenvolvimento rural sustentável, inclusão social e justiça socioambiental.

Quadro 5 – Chamadas públicas de ATER e a Nova Governança Pública: lições da experiência brasileira para o SUATER

A experiência brasileira com chamadas públicas de ATER, especialmente a partir da implementação da Política Nacional de ATER (PNATER) e da Lei nº 12.188/2010, constitui um caso emblemático de aplicação prática dos princípios associados à Nova Governança Pública (NPG). Diferentemente dos modelos burocráticos clássicos, centrados na provisão direta estatal, ou dos modelos gerencialistas, orientados por eficiência e contratos padronizados, a NPG parte do reconhecimento de que políticas públicas complexas são coproduzidas por redes de atores públicos e privados, em contextos territoriais diversos e marcados por assimetrias de poder e capacidade (Osborne, 2010).

No campo da ATER, as chamadas públicas expressam essa lógica ao separar financiamento, regulação e execução, permitindo que organizações públicas, privadas e da sociedade civil atuem como executoras dos serviços, sob coordenação estatal. Estudos mostram que esse arranjo ampliou a diversidade institucional, incorporando Organizações Não Governamentais (ONGs), cooperativas, associações e empresas privadas, muitas delas com forte inserção territorial e experiência prévia em agroecologia, agricultura orgânica e desenvolvimento rural sustentável (Diniz, 2012; Diesel *et al.*, 2022). Do ponto de vista da NGP, esse pluralismo pode favorecer inovação, adaptação local e coprodução do valor público, desde que haja coordenação e orientação estratégica claras.

Avaliações empíricas, contudo, indicam que os resultados das chamadas públicas são ambíguos. Pesquisas sobre chamadas voltadas à agricultura orgânica e agroecológica mostram que elas podem fortalecer redes locais, estimular processos de aprendizagem coletiva e articular a ATER com políticas de mercados institucionais e transição agroecológica (Borsatto *et al.*, 2019). Ao mesmo tempo, evidenciam limites importantes, como descontinuidade dos serviços, cobertura restrita frente ao universo da agricultura familiar e dependência excessiva de projetos de curta duração, o que fragiliza vínculos territoriais e compromete processos de médio e longo prazos.

Outro conjunto de estudos chama a atenção para efeitos colaterais institucionais do modelo. Análises das chamadas públicas em diferentes estados mostram que a lógica contratual, quando excessivamente orientada por metas quantitativas e prazos rígidos, tende a induzir à padronização das práticas extensionistas e reduzir a autonomia metodológica das equipes (Silva; Caporal, 2016). Além disso, há evidências de precarização das condições de trabalho dos extensionistas terceirizados, associada à instabilidade contratual e à transferência de riscos para as entidades executoras, o que contraria o princípio da coprodução sustentada defendido pela NGP (Thomson *et al.*, 2021).

Para gestores envolvidos na formulação do SUATER, a principal lição da experiência brasileira é que as chamadas públicas não são, em si mesmas, um problema ou uma solução, mas um instrumento de governança que precisa ser cuidadosamente desenhado. À luz da Nova Governança Pública, isso implica:

- a) reconhecer que a ATER é coproduzida em redes e requer coordenação contínua, não apenas controle contratual;
- b) combinar pluralismo institucional com capacidades estatais fortes de planejamento, regulação e avaliação;
- c) assegurar estabilidade, continuidade e coerência territorial dos serviços, evitando a fragmentação por projetos;
- d) alinhar instrumentos de contratação aos objetivos substantivos do desenvolvimento rural, e não apenas à lógica de execução financeira.

Assim, a experiência das chamadas públicas oferece ao SUATER não um modelo a ser replicado automaticamente, mas um laboratório institucional, cujos aprendizados são fundamentais para construir uma governança capaz de articular diversidade organizacional, qualidade do serviço e compromisso com um projeto público de desenvolvimento rural sustentável.

Em conjunto, essas abordagens evidenciam que a governança de um sistema unificado de ATER não deveria ser reduzida a um modelo único ou a um arranjo institucional fixo. Trata-se, antes, de uma combinação dinâmica de coordenação multinível, gestão de redes, colaboração deliberativa, uso sistemático de evidências e fortalecimento de capacidades estatais e sociais. Essa combinação é particularmente necessária em uma política que, como a ATER, opera simultaneamente como serviço público, instrumento de mediação social e vetor de projetos concorrentes de desenvolvimento rural.

Lições das experiências brasileiras com sistemas únicos

À luz dessas abordagens teóricas sobre governança de políticas públicas, a análise das experiências brasileiras com sistemas públicos organizados sob a lógica de “sistema único” permite observar como tais princípios se materializam (ou entram em tensão) nos processos concretos de implementação. Estudos empíricos sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, mais recentemente, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) oferecem, assim, um campo privilegiado de aprendizagem institucional, ao revelar tanto os avanços quanto os limites estruturais da governança multinível em contextos federativos desiguais como o brasileiro.

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

No caso do SUS, os estudos reconhecem avanços relevantes na institucionalização da política e na ampliação do acesso, mas apontam a governança regional como um gargalo persistente. Estudos sobre regionalização demonstram que a coordenação interfederativa

enfrenta limites associados à heterogeneidade de capacidades dos entes subnacionais, à fragmentação das redes de serviços e à dificuldade de alinhar responsabilidades, financiamento e planejamento em escala regional (Ribeiro *et al.*, 2017). A criação de instâncias intergestores favoreceu a pactuação e o diálogo federativo, mas não foi suficiente para superar assimetrias territoriais nem garantir integração funcional das redes. A análise de arranjos regionais do SUS mostra ainda que a descentralização coexistiu com processos de concentração espacial e crescente dependência de prestadores privados, reforçando desigualdades regionais e tensionando a capacidade regulatória do Estado (Lima *et al.*, 2019).

Esses achados dialogam diretamente com a análise de Palotti e Machado (2014), segundo a qual as comissões intergovernamentais brasileiras operam sob o risco da chamada “armadilha da decisão conjunta”. Arranjos baseados em consenso amplo e elevado poder de veto tendem a produzir decisões lentas, incrementalistas ou subótimas, especialmente quando não há incentivos financeiros claros, mecanismos de indução ou instrumentos que permitam superar impasses decisórios. Para o SUATER, essa constatação é central, pois indica que instâncias colegiadas, embora necessárias, não produzem coordenação efetiva se não forem combinadas com financiamento indutor, regras operacionais claras e capacidades técnicas permanentes.

No SUAS, as avaliações apontam um padrão parcialmente distinto. A institucionalização de comissões intergestores, pactos de aprimoramento da gestão e sistemas nacionais de monitoramento produziu maior alinhamento entre diretrizes nacionais e implementação local (Jaccoud *et al.*, 2020). Ainda assim, a literatura evidencia que as desigualdades de capacidade administrativa, financeira e técnica entre municípios continuam sendo determinantes da qualidade da oferta, mesmo em um sistema fortemente normatizado (Bichir *et al.*, 2017). A coordenação federativa mostrou-se mais robusta quando combinou regras claras, incentivos financeiros e apoio técnico continuado, reforçando a ideia de que a governança multinível depende da articulação entre regulação, indução e aprendizagem institucional, e não apenas da descentralização formal de competências (Leandro, 2020).

O caso do SUSP, por sua vez, explicita um desafio recorrente em sistemas mais recentes: o descompasso entre inovação normativa e inovação institucional. Análises indicam que, sem sistemas nacionais de informação interoperáveis, protocolos comuns e mecanismos de financiamento previsíveis, a integração entre entes federativos e órgãos setoriais tende a permanecer formal ou fragmentada (Souza, 2023). Essa experiência reforça a centralidade da governança da informação como dimensão estruturante da coordenação federativa contemporânea, especialmente em políticas que dependem de atuação articulada no território.

Estudos sobre arranjos institucionais complexos contribuem para sistematizar esses achados. Lotta e Vaz (2015) demonstram que políticas públicas em contextos federativos desiguais exigem arranjos que articulem coordenação vertical, cooperação horizontal e participação de múltiplos atores, superando modelos hierárquicos e setoriais. Já Lotta e Favareto (2016) mostram que, mesmo em políticas concebidas como intersetoriais e territoriais, predominam frequentemente a justaposição de ações, o verticalismo decisório e a fragilidade do protagonismo territorial, o que compromete a efetividade e a legitimidade das políticas.

No campo da saúde, Ribeiro *et al.* (2017) aprofundam esse debate ao propor o conceito de governança regional, compreendida não como mero recorte administrativo, mas como construção política baseada em acordos, capacidades e relações de poder. Essa abordagem é particularmente relevante para a ATER, cuja efetividade depende da articulação entre dinâmicas produtivas, sociais e ambientais que transcendem limites municipais e exigem coordenação territorial ativa.

II. Os desafios do financiamento em um sistema unificado de ATER

Os estudos brasileiros sobre políticas públicas são convergentes ao demonstrar que, em sistemas nacionais descentralizados, o financiamento, além de cumprir a função de prover recursos, opera como um dos principais instrumentos de coordenação federativa. Em contextos federativos desiguais como o brasileiro, regras de financiamento moldam comportamentos institucionais, orientam prioridades, induzem cooperação entre entes e condicionam a capacidade real de implementação das políticas públicas. Por essa razão, o financiamento deve ser compreendido como parte constitutiva da governança, e não como dimensão meramente técnica ou orçamentária.

Estudos sobre políticas sociais indicam que a descentralização sem mecanismos financeiros indutores tende a produzir forte heterogeneidade territorial. Arretche (2004; 2012) demonstra que a combinação entre autonomia subnacional e indução federal foi decisiva para a expansão de políticas nacionais, mas que os resultados variam conforme a forma como os recursos são distribuídos, condicionados e acompanhados. Onde o financiamento é fragmentado, instável ou competitivo, a cooperação federativa se enfraquece, prevalecendo lógicas de curto prazo e estratégias defensivas dos entes subnacionais.

No caso do SUS e do SUAS, a experiência brasileira mostra que transferências regulares, critérios redistributivos e pactuação interfederativa contribuíram para maior alinhamento entre diretrizes nacionais e implementação local, ainda que não tenham eliminado desigualdades de capacidade. Avaliações indicam que o financiamento “fundo a fundo”, associado a metas pactuadas e sistemas nacionais de monitoramento, funcionou como instrumento de coordenação, ao mesmo tempo que revelou seus limites quando desacoplado de apoio técnico e planejamento regional (Palotti; Machado, 2014; Lotta; Vaz, 2015).

A literatura sobre arranjos institucionais complexos reforça que o financiamento exerce um papel estratégico ao traduzir normas em incentivos concretos. Pires e Gomide (2016) argumentam que capacidades estatais são fortalecidas quando os instrumentos financeiros combinam previsibilidade, redistribuição e indução a resultados, evitando tanto a centralização excessiva quanto a dispersão descoordenada. Nesse sentido, o financiamento pode estimular cooperação horizontal entre entes, integração intersetorial e aprendizagem institucional, desde que esteja articulado a instâncias de pactuação e a sistemas de informação orientados à tomada de decisão.

Esse conjunto de aprendizados pode contribuir para o SUATER se o financiamento for concebido como eixo estruturante da governança multinível da ATER. Isso implica:

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

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

a. Fontes de financiamento da ATER no Brasil

No Brasil, o financiamento da extensão rural foi historicamente estruturado com base no orçamento público direto, compartilhado entre União, estados e municípios. Esse modelo esteve associado à lógica de universalidade e gratuidade dos serviços e, a partir dos anos 2000, à defesa da agricultura familiar como público prioritário.

Nesse cenário, a capilaridade territorial das empresas públicas estaduais de ATER consolidou um patrimônio institucional importante, sustentado por equipes distribuídas em múltiplos contextos rurais. No entanto, a forte dependência do orçamento público torna o sistema vulnerável à instabilidade fiscal, gerando descontinuidade de ações, fragilidade de planejamento e assimetrias regionais.

No período da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), entre 1956 e 1975, observou-se um modelo descentralizado, com relativa autonomia estadual e municipal. Todavia, essa descentralização convivia com forte dependência do financiamento federal, elemento que reforçava a centralidade estatal no direcionamento das ações. Com a criação, em 1976, do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), consolidou-se a lógica de planejamento centralizado e execução descentralizada, com forte ênfase no cumprimento de metas nacionais; como consequência, a influência do público na definição das ações se reduziu drasticamente, caracterizando um modelo hierarquizado e tecnocrático (Diesel *et al.*, 2015).

Esse arranjo entrou em colapso com as crises econômicas e fiscais das décadas de 1980 e 1990. A dissolução da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) em 1990 marcou a ruptura abrupta do financiamento federal, expondo a fragilidade de um sistema cuja sustentabilidade dependia integralmente do orçamento central. A crise restringiu o crédito rural, enfraqueceu a capacidade dos

estados de financiar suas empresas estaduais (conhecidas como EMATER) e abriu espaço para prestadores privados vinculados às cadeias agroindustriais. O resultado foi a progressiva substituição de instrumentos de financiamento contínuos por mecanismos emergenciais e suplementações: entre 1989 e 2024, dezenas de créditos adicionais precisaram ser abertos para dar continuidade a ações pontuais de ATER, muitos deles motivados por calamidades, reestruturações administrativas ou objetivos de curto prazo (Instituto Escolhas, 2025).

No setor não governamental, a ATER historicamente se apoiou em modelos de gestão mais flexíveis, baseados em equipes engajadas e próximas das realidades locais. Essas organizações, muitas vezes pequenas e vinculadas a movimentos sociais, dependiam de recursos de agências internacionais e, em menor escala, de contribuições dos próprios agricultores. Essa dependência externa, embora tenha possibilitado experimentações metodológicas inovadoras, trazia instabilidade, já que os ciclos de financiamento eram temporários e sujeitos a condicionantes externos. Por outro lado, a emergência de uma pluralidade de potenciais prestadores de serviços de ATER na década de 1990 possibilitou a formulação de uma política inovadora no início dos anos 2000 (Diesel; Dias, 2016).

A partir dos anos 2000, especialmente com a formulação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), novas condições de financiamento e gestão foram introduzidas. A retomada dos recursos federais, a criação de instâncias de gestão social, a institucionalização de espaços de participação e a definição da agricultura familiar como público prioritário favoreceram maior abertura democrática no sistema e estimularam o diálogo entre Estado, movimentos sociais e organizações da agricultura familiar. A coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como era nomeado naquele momento, e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) recuperou uma lógica sistêmica, articulando entes governamentais e não governamentais (Borsatto *et al.*, 2022).

A Lei de ATER (Lei nº 12.188/2010) consolidou esse arranjo ao atribuir papel central aos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável na gestão, no credenciamento e na avaliação das entidades executoras, além de instituir a Conferência Nacional de ATER como espaço estratégico de definição das diretrizes do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER). O financiamento federal, operacionalizado por Termos de Referência (TR) que resultavam em convênios e contratos, buscava uniformizar princípios e prioridades. Ainda assim, a execução encontrava obstáculos burocráticos que dificultavam a prestação de contas, a continuidade dos serviços e a consolidação das diretrizes da PNATER.

A partir de 2010, a adoção das Chamadas Públicas com dispensa de licitação solucionou parte importante dos entraves burocráticos, garantindo maior continuidade e ampliando o tempo dedicado pelos técnicos às famílias atendidas (Thomson *et al.*, 2021). Entretanto, persistiram desafios relacionados à limitação orçamentária, à formação profissional dos extensionistas e à ausência de recursos para o fortalecimento dos colegiados de gestão social. A consolidação de uma dinâmica

nacional de sistema exigia, portanto, instrumentos adicionais capazes de assegurar estabilidade financeira, coordenação federativa e práticas democráticas efetivas.

Embora inovadora em suas diretrizes, a PNATER não foi acompanhada de regulamentação objetiva sobre responsabilidades orçamentárias e permaneceu dependente da disponibilidade política anual do Governo Federal. A inexistência de um fundo permanente de financiamento contrasta, por exemplo, com a experiência do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), que dispõe de receitas compulsórias próprias. Essa assimetria evidencia o desafio central que a criação do SUATER e do FUNDATER se propõe a enfrentar: dotar a ATER pública de uma base financeira estável, diversificada e compatível com sua importância estratégica para o desenvolvimento rural brasileiro.

A formulação de alternativas ao financiamento da ATER exige compreender que os limites enfrentados por essa política não são apenas operacionais, mas estruturais e políticos. Nesse sentido, o argumento de Quiggin (2006) sobre as restrições econômicas às políticas públicas oferece um enquadramento útil à formulação do SUATER e, particularmente, do FUNDATER. O autor demonstra que o espaço fiscal disponível para políticas sociais e produtivas resulta não apenas da disponibilidade de recursos, mas, sobretudo, de escolhas políticas, distributivas e ideológicas que organizam o orçamento público, destacando os seguintes elementos:

- ✓ *Restrições fiscais e disputa orçamentária.* Assim como ocorre com outras políticas públicas, a ATER depende da alocação de recursos em um orçamento permanentemente disputado entre áreas como saúde, educação, previdência, infraestrutura e programas de transferência de renda. No contexto brasileiro, a trajetória recente evidencia que, em períodos de ajuste fiscal e contingenciamento, políticas de caráter produtivo e social, como a ATER, tendem a sofrer cortes mais intensos em razão de sua menor proteção institucional e menor visibilidade política quando comparadas a políticas universais consolidadas.
- ✓ *Custos de oportunidade e justificativa da política.* A alocação de recursos públicos envolve sempre custos de oportunidade. Cada real destinado à ATER implica renunciar a outros usos possíveis. Por essa razão, a legitimidade do financiamento da extensão rural precisa ser sustentada por uma narrativa clara de benefícios públicos ampliados, como geração de renda, fortalecimento da agricultura familiar, redução da pobreza rural, segurança alimentar, sustentabilidade ambiental e adaptação climática. No entanto, como muitos desses impactos se materializam no médio e longo prazo, a ATER frequentemente enfrenta desvantagem diante de políticas com resultados mais imediatos e facilmente mensuráveis.
- ✓ *Condicionantes macroeconômicos.* O financiamento da ATER é fortemente condicionado pelo ambiente macroeconômico. Em contextos de austeridade fiscal, com restrições ao gasto primário e metas rígidas de equilíbrio fiscal, a extensão rural tende a ser tratada como despesa “ajustável”. Em contrapartida, períodos de maior expansão fiscal ou de políticas anticíclicas abrem janelas de oportunidade para recomposição orçamentária e fortalecimento institucional,

como ocorreu entre 2003 e 2014, quando a PNATER foi articulada a programas mais amplos de desenvolvimento territorial.

- ✓ *Distribuição, equidade e quem paga a política.* O financiamento da ATER é também uma questão de justiça distributiva. Sistemas tributários regressivos, baseados majoritariamente em impostos sobre o consumo, limitam a capacidade do Estado de financiar políticas voltadas a agricultores familiares e populações rurais mais vulneráveis. A ausência de mecanismos redistributivos robustos mantém a política dependente de fontes instáveis e sujeitas a cortes recorrentes. Como enfatiza Quiggin (2006), as decisões sobre financiamento definem simultaneamente quem financia a política e quem se beneficia dela.
- ✓ *Modelos de financiamento disponíveis.* Os estudos identificam diferentes mecanismos de financiamento da extensão rural, cada um com vantagens e limitações:
 - Recursos fiscais gerais, que permitem maior universalidade, mas são altamente sensíveis a ciclos políticos e fiscais.
 - Cobrança direta de serviços (usuário-pagador), que pode aumentar a sustentabilidade financeira, mas entra em conflito com o princípio de universalidade e tende a excluir agricultores de menor renda.
 - Convênios e cooperação internacional, que ampliam recursos e inovação, mas aumentam dependência externa e riscos de descontinuidade.
 - Fundos vinculados a políticas setoriais, como crédito rural ou políticas ambientais, que oferecem alguma estabilidade, mas reduzem a autonomia da ATER.
- ✓ *Ideologias, projetos de Estado e disputas políticas.* As restrições ao financiamento da ATER não são apenas técnicas. Elas refletem disputas ideológicas sobre o papel do Estado. Projetos orientados pela austeridade e pela redução do gasto público tendem a enfraquecer a legitimidade de políticas financiadas coletivamente, enquanto concepções de Estado desenvolvimentista ou de proteção social fortalecem a ATER como política pública universal. No Brasil, esse embate se expressou nas tensões entre a ATER concebida como direito e política de Estado, conforme a PNATER, e visões que a tratam como serviço focalizado, mercantilizável ou residual.

À luz desses referenciais, é possível compreender o desenho atual do financiamento da ATER no Brasil, marcado por descentralização, pluralidade institucional e elevada instabilidade financeira.

A Lei nº 12.188/2010 instituiu a Política Nacional de ATER (PNATER) e consolidou um modelo pluralista, no qual a execução pode ser realizada por empresas públicas estaduais (EMATERs), cooperativas, organizações da sociedade civil e consultorias habilitadas. A criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) representou avanço na coordenação federal e na padronização contratual. Contudo, o sistema permaneceu fortemente dependente de Chamadas Públicas

descontínuas, com frequentes interrupções contratuais e fragmentação entre União, estados e municípios.

Essa descontinuidade gera custos elevados, como a ruptura de vínculos entre técnicos e agricultores, a interrupção de processos produtivos e organizativos e a perda de capital humano especializado. A ausência de uma fonte estável e previsível mantém a ATER vulnerável às oscilações fiscais, padrão identificado também por estudos recentes sobre setores com baixa institucionalização financeira.

O financiamento da ATER no Brasil apoia-se hoje em três bases principais:

i. *Orçamento fiscal da União e dos estados*

Constitui a base histórica do sistema, mas apresenta forte concentração de gastos com pessoal, restando poucos recursos para custeio operacional, deslocamento, monitoramento, infraestrutura digital e formação continuada.

ii. *Crédito rural vinculado (Manual de Crédito Rural – MCR)*

O crédito rural representa o maior fluxo financeiro associado ao uso da terra no país. Contudo, sua vinculação à ATER costuma restringir-se à elaboração de projetos técnicos, sem assegurar acompanhamento continuado nem monitoramento de resultados socioambientais.

iii. *Fundos estaduais e políticas de combate à pobreza rural*

Embora relevantes em determinados contextos, esses instrumentos permanecem fragmentados e pouco integrados à PNATER, com alcance limitado e baixa coordenação nacional.

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

b. Aprendizado com experiências internacionais

A formulação de uma proposta de Sistema Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SUATER) para a agricultura familiar no Brasil recoloca, no centro do debate público, a questão do financiamento como condição estruturante para a efetividade, a continuidade e a legitimidade da política de ATER. Nesse sentido, a proposta de criação do Fundo Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (FUNDATER) emerge como instrumento-chave para enfrentar o principal gargalo histórico do setor: a ausência de fontes permanentes e previsíveis de financiamento (Peixoto, 2022). A discussão sobre modelos de financiamento, portanto, não é acessória, mas constitutiva do próprio desenho do SUATER e de sua capacidade de responder aos desafios contemporâneos do desenvolvimento rural, da segurança alimentar e da transição socioambiental.

O financiamento dos serviços de assistência técnica e extensão rural constitui elemento decisivo para compreender a sustentabilidade, o alcance e a qualidade das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. A forma de gestão e o arranjo de financiamento moldam diretamente as abordagens extensionistas, influenciando as possibilidades de participação dos agricultores e suas organizações na definição de públicos, programas, metodologias e estratégias. Sistemas de ATER financeiramente instáveis tendem a privilegiar ações pontuais, respostas emergenciais e enfoques tecnocráticos, enquanto modelos dotados de financiamento contínuo e institucionalizado criam condições para processos educativos de longo prazo, inovação social e fortalecimento das capacidades locais.

Diferentes países têm recorrido a mecanismos variados de financiamento que expressam tanto suas condições históricas e institucionais quanto suas concepções sobre agricultura, Estado e desenvolvimento. Uma análise comparativa entre diferentes países revela um leque de combinações entre fontes de recursos, arranjos de governança e critérios de acesso, cujas virtudes e limitações fornecem lições relevantes para o debate internacional. Neste texto é apresentada uma síntese dos achados de estudos realizados sobre os sistemas e os mecanismos de financiamento à ATER do Chile, da Colômbia, do México e da Dinamarca. Além da disponibilidade de tais estudos, o critério de escolha dos casos se fundamentou no potencial do aprendizado à experiência brasileira, particularmente à formulação do SUATER.

Como indica Quiggin (2006), os mecanismos de financiamento à ATER nunca se dissociam das restrições macroeconômicas, das estruturas de endividamento e da capacidade dos Estados de manter políticas contínuas. Em complemento, Dye (2002) enfatiza que a escolha das fontes de financiamento é sempre uma decisão política, pois define quem arca com os custos e quem se beneficia, revelando, de forma prática, o caráter distributivo e conflitivo do orçamento público.

A comparação internacional permite explicitar como diferentes países enfrentaram problemas semelhantes aos do Brasil, como a instabilidade fiscal, a fragmentação federativa, a desigualdade territorial e a necessidade de combinar eficiência, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, os casos analisados funcionam como referências analíticas para apoiar escolhas informadas sobre desenho institucional, repartição de responsabilidades, diversidade de fontes de financiamento e mecanismos de proteção da política frente a ciclos políticos e econômicos adversos.

O modelo chileno (Berdegué, 2018), por exemplo, é frequentemente citado no debate internacional, mas nem sempre compreendido de forma adequada. Trata-se de uma experiência financiada pelo Estado, com execução majoritariamente privada, que não configura privatização da política, mas sim um arranjo de provisão regulada, baseado em subsídios públicos à demanda.

No Chile, a política de ATER é coordenada pelo Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), órgão estatal vinculado ao Ministério da Agricultura. O Estado define os públicos prioritários, os tipos de serviços financiáveis, os critérios técnicos e os mecanismos de controle. Os recursos são públicos e integram o orçamento

governamental, sendo destinados a subsidiar o acesso dos agricultores aos serviços de assistência técnica.

A principal característica do modelo é que os serviços são prestados por consultorias privadas, cooperativas técnicas e profissionais autônomos, credenciados segundo regras públicas. Em vez de manter um corpo amplo de extensionistas estatais, o governo subsidia o agricultor ou o grupo de agricultores para contratar serviços técnicos no mercado regulado. Há, portanto, competição entre prestadores, contratos por tempo determinado e foco em metas previamente estabelecidas.

Esse arranjo apresenta algumas vantagens importantes: maior flexibilidade administrativa, capacidade de rápida adaptação a prioridades governamentais, diversidade de prestadores e menor custo fixo para o Estado. Ao mesmo tempo, gera limitações relevantes do ponto de vista da equidade e da função pública da ATER. Agricultores mais organizados, com maior capacidade de formular demandas e gerir contratos, tendem a se beneficiar mais do sistema, enquanto produtores em situação de maior vulnerabilidade podem enfrentar dificuldades de acesso. Além disso, o modelo favorece ações técnicas de curto prazo e tem menor capacidade de sustentar processos educativos continuados e estratégias de desenvolvimento territorial de longo prazo (Casanova *et al.*, 2014).

Do ponto de vista analítico, o caso chileno é mais bem caracterizado como um “quase-mercado regulado” (Le Grant, 1991): o financiamento é público, a regulação é estatal, mas a execução ocorre por meio de prestadores privados concorrenciais. Não se trata de retirada do Estado da política, e sim de uma redefinição de seu papel, que passa de executor direto para financiador, regulador e avaliador. Do ponto de vista analítico, esse modelo evidencia escolhas políticas que restringem o papel redistributivo do Estado e deslocam parte do financiamento para grupos sociais específicos, conforme argumentado por Dye (2002).

Para o debate brasileiro sobre o SUATER e o FUNDATER, o principal aprendizado do caso chileno não é a adoção de um modelo de privatização, mas a compreensão dos efeitos distributivos e institucionais dos mecanismos de financiamento. A experiência chilena mostra que instrumentos competitivos podem ampliar eficiência e flexibilidade, mas, sem mecanismos redistributivos robustos e forte coordenação pública, tendem a reforçar desigualdades e a fragilizar o caráter universal da ATER. Em contextos como o brasileiro, marcados por elevada heterogeneidade social e territorial, esses riscos precisam ser cuidadosamente considerados no desenho de um sistema nacional de financiamento.

A experiência colombiana de financiamento da assistência técnica e extensão rural, analisada por Escobar (2018), apresenta semelhanças importantes com o modelo chileno, especialmente no uso de fundos competitivos e na combinação entre financiamento público e execução descentralizada. Assim como no Chile, não se trata de privatização da política, mas de um arranjo em que o Estado mantém o financiamento e a regulação, enquanto a provisão dos serviços ocorre por meio de múltiplos atores, incluindo organizações de produtores, entidades privadas e governos subnacionais.

Na Colômbia, o financiamento da ATER é organizado a partir de mecanismos regionais de concorrência por recursos, frequentemente estruturados como chamadas públicas ou fundos descentralizados, nos quais governos departamentais e municipais atuam como cofinanciadores. O desenho institucional busca reforçar a legitimidade das políticas, aproximando a tomada de decisão dos territórios e estimulando a cooperação entre Estado e organizações locais. A lógica subjacente é que a descentralização permitiria maior adequação das ações às realidades produtivas e sociais de cada região, além de fortalecer capacidades institucionais locais.

Entretanto, a experiência colombiana evidencia de forma ainda mais aguda um dos dilemas centrais dos modelos competitivos: a produção de assimetrias territoriais. Regiões com maior capital social, capacidade técnica instalada e tradição organizativa conseguem formular projetos mais competitivos e, conseqüentemente, captar mais recursos. Em contraste, territórios mais pobres e com menor densidade institucional enfrentam dificuldades para acessar os fundos disponíveis, o que tende a reforçar desigualdades preexistentes. Nesse sentido, a descentralização, quando não acompanhada de mecanismos redistributivos claros, converte-se em fator de diferenciação territorial.

Esse diagnóstico dialoga diretamente com as análises de Quiggin (2006), segundo as quais processos de descentralização fiscal e administrativa, em contextos de forte heterogeneidade regional, tendem a reproduzir ou aprofundar desigualdades se não houver garantias explícitas de redistribuição. No caso colombiano, a ausência de critérios nacionais robustos de equalização faz com que a capacidade de competir por recursos se torne um filtro seletivo, favorecendo regiões e grupos já relativamente estruturados.

Do ponto de vista da teoria das políticas públicas, o caso colombiano ilustra com clareza a tese de Thomas Dye (2002) de que os orçamentos públicos são arenas de disputa política. A forma como os recursos da ATER são alocados reflete relações de poder desiguais: atores com maior organização, informação e capacidade técnica tendem a capturar parcelas maiores do financiamento, enquanto agricultores e territórios mais vulneráveis permanecem à margem do sistema.

Para gestores públicos envolvidos no debate sobre o SUATER e o FUNDATER, a experiência colombiana oferece uma lição central: mecanismos competitivos e descentralizados podem ampliar flexibilidade e legitimidade local, mas precisam ser cuidadosamente combinados com instrumentos nacionais de coordenação, redistribuição e apoio técnico. Sem esses elementos, o financiamento da ATER corre o risco de se tornar eficiente para alguns territórios, mas estruturalmente excludente para outros, comprometendo o caráter público e universal da política.

A experiência mexicana de financiamento da assistência técnica e extensão rural apresenta um arranjo distinto dos casos chileno e colombiano, embora compartilhe com eles a característica de financiamento público combinado com execução não permanente. Conforme analisado por Chaves *et al.* (2019), o modelo mexicano está estruturado predominantemente em torno de programas federais de governo, que

financiam a contratação temporária de extensionistas para o cumprimento de metas produtivas específicas e de curto prazo.

Nesse arranjo, o Estado federal define prioridades, públicos e objetivos, alocando recursos orçamentários por meio de programas que variam conforme a administração em exercício. Os serviços de ATER não são organizados como um sistema nacional estável, mas como ações programáticas episódicas, frequentemente vinculadas a agendas de aumento de produtividade, modernização tecnológica ou resposta a demandas conjunturais. Os extensionistas são contratados por períodos curtos, sem integração a carreiras públicas permanentes ou estruturas territoriais duradouras.

Do ponto de vista operacional, esse modelo permite rápida mobilização de recursos e focalização temática, além de certa flexibilidade administrativa. No entanto, como destacam Chaves *et al.* (2019), a elevada rotatividade de profissionais e a ausência de vínculos institucionais sólidos geram efeitos negativos cumulativos como: descontinuidade do acompanhamento técnico, fragilização das relações com os agricultores, perda de memória institucional e precarização do trabalho extensionista. A ATER tende a assumir caráter instrumental e imediatista, com menor capacidade de sustentar processos educativos, organizativos e territoriais de longo prazo.

A análise de Abarca (2020) aprofunda esse diagnóstico ao evidenciar as tensões estruturais do extensionismo mexicano entre três objetivos frequentemente conflitantes: aumento da produtividade, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Segundo esse autor, a predominância de programas de curta duração e forte viés produtivista dificulta a incorporação consistente de abordagens integradas, como a agroecologia, a organização coletiva e a gestão sustentável dos recursos naturais.

Do ponto de vista do financiamento público, o caso mexicano ilustra os riscos de um sistema dependente de fluxos fiscais instáveis e ciclos políticos curtos. Essa característica aproxima o modelo da lógica na qual políticas sustentadas por financiamento intermitente carecem de estabilidade estrutural e tendem a apresentar baixa capacidade de planejamento de médio e longo prazo. Em termos mais amplos, o caso confirma a leitura de Dye (2002) de que políticas públicas sem base institucional sólida são especialmente vulneráveis às disputas orçamentárias e às mudanças de prioridades governamentais.

Para gestores públicos envolvidos na formulação do SUATER e do FUNDATER, a experiência mexicana oferece uma advertência clara: financiamento público sem institucionalização sistêmica não garante continuidade, qualidade nem equidade na ATER. Embora programas temporários possam responder a demandas imediatas, a ausência de estruturas permanentes de financiamento, carreiras técnicas e coordenação nacional limita severamente a capacidade da extensão rural de cumprir funções estratégicas relacionadas ao desenvolvimento territorial, à inclusão social e à sustentabilidade de longo prazo.

A experiência dinamarquesa de financiamento da Assistência Técnica e Extensão Rural representa um arranjo substancialmente distinto dos modelos latino-americanos, sendo frequentemente citada como exemplo de sustentabilidade financeira e elevada

profissionalização dos serviços. Conforme analisado por Chipeta (2018), trata-se de um modelo baseado predominantemente no autofinanciamento dos próprios agricultores, organizado por meio de sindicatos e associações profissionais que contratam equipes técnicas altamente qualificadas.

Nesse sistema, a ATER não é concebida como um serviço público universal financiado pelo orçamento estatal, mas como um serviço especializado contratado coletivamente pelos produtores, com forte orientação para desempenho, inovação tecnológica e competitividade. Os agricultores, organizados em sindicatos robustos e historicamente consolidados, contribuem financeiramente para manter estruturas técnicas permanentes, capazes de oferecer assessoria contínua, sofisticada e adaptada às demandas produtivas.

O papel do Estado, embora menos visível na execução direta, permanece relevante na regulação, na definição de metas e no monitoramento de resultados. O governo estabelece indicadores de desempenho, padrões de qualidade e objetivos estratégicos, reforçando mecanismos de *accountability* e assegurando alinhamento entre os serviços prestados e as prioridades nacionais do setor agropecuário. Esse arranjo garante elevada previsibilidade financeira, capacidade de planejamento de longo prazo e forte incorporação de inovação científica e tecnológica.

Do ponto de vista das vantagens, o modelo dinamarquês apresenta alta sustentabilidade financeira, reduzida dependência de ciclos orçamentários públicos e forte integração entre pesquisa, extensão e mercado. A profissionalização dos serviços é elevada, assim como a capacidade de resposta rápida às demandas produtivas e ambientais. No entanto, essas virtudes estão diretamente associadas a condições estruturais muito específicas.

O modelo dinamarquês está ancorado em uma estrutura agrária empresarial, altamente capitalizada e socialmente organizada, na qual a maioria dos agricultores tem capacidade contributiva suficiente para financiar coletivamente serviços técnicos. Essa condição limita fortemente a transferibilidade do modelo para contextos como o da América Latina, marcados por elevada heterogeneidade social, presença expressiva de agricultores familiares de baixa renda e profundas desigualdades territoriais.

Do ponto de vista analítico, o caso dinamarquês reforça a leitura de Dye (2002) de que a forma de financiamento das políticas públicas reflete a estrutura distributiva de renda e poder de cada sociedade. Onde há concentração de renda, forte organização coletiva e capacidade contributiva, o autofinanciamento é viável; onde predominam desigualdades sociais e produtivas, o financiamento público permanece condição indispensável para garantir acesso, equidade e universalidade.

Para gestores públicos envolvidos na formulação do SUATER e do FUNDATER, a principal lição do caso dinamarquês não é a substituição do financiamento público, mas a compreensão de que mecanismos de cofinanciamento e corresponsabilização podem fortalecer a sustentabilidade do sistema, desde que adaptados às condições sociais e agrárias nacionais. Em contextos como o brasileiro, esses instrumentos só podem ser

complementares, nunca substitutivos, a um financiamento público estruturado e redistributivo da ATER.

A análise comparativa entre Brasil, Chile, Colômbia, México e Dinamarca evidencia que não existe um modelo único ou universal de financiamento da Assistência Técnica e Extensão Rural. Cada arranjo reflete escolhas institucionais, estruturas agrárias, capacidades estatais e prioridades políticas distintas. No caso brasileiro, a busca por cobertura universal e gratuidade dos serviços consolidou um sistema fortemente dependente do orçamento público, o que o torna particularmente vulnerável à instabilidade fiscal, às disputas orçamentárias e às mudanças de orientação governamental.

As experiências chilena e colombiana demonstram que a introdução de instrumentos competitivos e descentralizados, com financiamento público e execução por múltiplos prestadores, pode conferir maior dinamismo, flexibilidade administrativa e capacidade de adaptação territorial. Contudo, esses modelos também evidenciam riscos importantes: sem mecanismos redistributivos claros e coordenação nacional robusta, tendem a favorecer agricultores e territórios mais organizados, ampliando desigualdades e comprometendo o caráter público da política. O caso mexicano, por sua vez, ilustra os limites de sistemas baseados em programas temporários e contratos de curta duração, altamente sensíveis a ciclos políticos e fiscais, que dificultam a consolidação de capacidades institucionais, a continuidade do atendimento e a construção de processos educativos de longo prazo. Já a experiência dinamarquesa demonstra que o autofinanciamento da extensão rural é viável em contextos de agricultura empresarial altamente capitalizada e fortemente organizada, mas também evidencia que esse tipo de arranjo é pouco transferível para países marcados por heterogeneidade social e produtiva, como os da América Latina.

Em conjunto, esses casos confirmam que os arranjos de financiamento da ATER estão sempre condicionados por restrições fiscais, escolhas distributivas e relações de poder, conforme apontam Quiggin (2006), Fischnaller (2020) e Dye (2002). Quem financia a extensão rural, por meio de quais fontes e com quais critérios, não é uma decisão meramente técnica, mas uma definição política que expressa projetos de desenvolvimento, concepções de Estado e prioridades sociais.

A experiência chilena reforça a importância de institucionalizar o financiamento em estruturas estáveis, capazes de proteger a política das oscilações conjunturais e garantir previsibilidade de recursos. O caso colombiano evidencia a necessidade de articular descentralização e adaptação territorial com mecanismos nacionais de coordenação e redistribuição, evitando que a capacidade de competir por recursos reproduza desigualdades regionais. A experiência dinamarquesa, por sua vez, aponta o potencial de mecanismos de cofinanciamento e corresponsabilização, desde que concebidos como complementares, e não substitutivos, ao financiamento público, dadas as condições sociais e agrárias brasileiras.

Em síntese, a superação das limitações históricas do financiamento da ATER no Brasil passa por conceber um FUNDATER como instrumento estruturante do SUATER, combinando estabilidade institucional, diversidade e vinculação de fontes de recursos,

critérios redistributivos explícitos e participação social efetiva na definição de prioridades. Esse desenho contribuiria fundamentalmente para transformar a Assistência Técnica e a Extensão Rural em política de Estado, capaz de sustentar processos contínuos de desenvolvimento rural, inclusão produtiva e enfrentamento dos desafios climáticos e ambientais.

3.

As propostas da Câmara dos Deputados para a ATER

A primeira parte do relatório focalizou a proposta do Governo Federal de criar um sistema unificado de assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar, evidenciando os desafios de governança e o financiamento da Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil. O presente capítulo traz uma análise sobre os projetos de lei atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados que mencionam, direta ou indiretamente, a ATER e como eles respondem aos desafios da ATER no Brasil, em especial aqueles relacionados à governança e ao financiamento.

A análise buscou identificar como as proposições legislativas concebem o papel da política de ATER, quais dimensões privilegiam (operacional, institucional, financeira, metodológica ou estratégica) e em que medida oferecem contribuições concretas ou potenciais à construção do SUATER e do FUNDATER. A análise dos PLs permite, assim, avaliar o grau de maturidade normativa do debate legislativo, bem como mapear convergências, lacunas e tensões em relação aos princípios e aos desafios identificados na primeira parte do estudo.

No Brasil, a proposição de um projeto de lei ocorre, em regra, por iniciativa de parlamentares (deputados federais ou senadores), do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais Superiores ou ainda por iniciativa popular, nos termos da Constituição Federal.

No caso da Câmara dos Deputados, o projeto é protocolado no sistema legislativo, recebe numeração e passa a tramitar formalmente, com publicação de sua ementa e do inteiro teor. A tramitação inicia-se pela distribuição às comissões permanentes competentes, definidas pela Mesa Diretora com base na matéria tratada (por exemplo, agricultura, meio ambiente, finanças, constituição e justiça). Nessas comissões, o PL é

analisado quanto ao mérito e, quando cabível, quanto à adequação orçamentária e à constitucionalidade, sendo designado um relator responsável por emitir parecer, que pode recomendar aprovação, rejeição ou apresentar substitutivo.

O projeto pode tramitar em caráter conclusivo, sendo apreciado apenas pelas comissões, ou seguir para o Plenário, especialmente quando há recurso, relevância política ou exigência regimental. Durante a tramitação, são possíveis emendas, audiências públicas e pedidos de vista, o que pode alongar o processo. Após aprovação na Câmara, o projeto segue para o Senado Federal, onde passa por procedimento análogo; caso seja alterado, retorna à Câmara. Concluída a tramitação no Congresso, o texto aprovado é encaminhado à sanção presidencial, podendo ser sancionado integral ou parcialmente, ou vetado, com eventual reapreciação dos vetos pelo Legislativo.

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:

- a) Identificação da menção à ATER, verificando se a política é explicitamente citada no texto;
- b) Classificação principal, distinguindo entre menções pontuais (acessórias) e abordagens aprofundadas (estruturantes);
- c) Subclassificação explicativa, que detalha o tipo de abordagem adotado 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 6 – 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

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 onde 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 onde 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 permite 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.

a. As proposições legislativas sobre a ATER

Do total de 105 PLs identificados, 48 (45,7%) foram classificados como pertencentes a uma “abordagem pontual” da ATER. Por outro lado, 57 PLs (54,3%) apresentaram uma concepção “aprofundada” de ATER em sua formulação.

Quase metade das proposições em tramitação mobiliza a ATER de forma “pontual” (apoio técnico para um programa específico, exigência contratual, comprovação, requisito para crédito ou menção lateral), conforme categorias e subcategorias detalhadas no quadro 6. Em termos práticos, esse padrão tende a reproduzir fragmentação, porque circunscreve a ATER a múltiplas políticas setoriais sem, necessariamente, fortalecer regras comuns de coordenação, qualidade, pactuação federativa e continuidade do serviço.

A outra metade das proposições legislativas (57 PLs) foi classificada na categoria “aprofundada” (quadro 6). A subcategoria mais frequente desse grupo de proposições foi a “intersectorial” (18 PLs). Em seguida, com 10 PLs, a subcategoria “estratégica”, seguida pela “institucional/governança” (9 PLs) e pela “financeira” (também 9 PLs). As subcategorias “metodológica” (6 PLs) e “profissionalizante” (5 PLs) completam o quadro.

O fato de a subcategoria “intersectorial” aparecer como a principal porta de entrada dos PLs com abordagem aprofundada indica que os PLs da Câmara dos Deputados tendem a reconhecer a ATER, prioritariamente, como instrumento de articulação entre políticas públicas. Esse dado é particularmente relevante para o SUATER, pois revela uma compreensão ampliada da ATER, associada à integração de agendas produtivas, ambientais, sociais, educacionais e territoriais. Ao mesmo tempo, esse predomínio sugere um risco recorrente: a ATER ser convocada como elo articulador de múltiplas políticas sem que, necessariamente, se fortaleçam suas bases institucionais próprias, seu método de atuação ou sua sustentabilidade financeira, o que pode levar à sobrecarga funcional e à diluição de responsabilidades.

A presença expressiva da subcategoria “estratégica”, com 10 PLs, reforça essa leitura. Nesses casos, a ATER é reconhecida como elemento essencial do desenvolvimento rural, da inclusão socioprodutiva e da sustentabilidade, o que converge fortemente com os princípios adotados no estudo e com o horizonte normativo do SUATER. Contudo, quando essa valorização estratégica não vem acompanhada de definições operacionais

claras, corre-se o risco de permanecer no plano declaratório, sem efeitos estruturantes duradouros.

As subcategorias “institucional/governança” e “financeira”, ambas com 9 PLs como primeira citação, indicam que uma parcela relevante das proposições reconhece gargalos históricos da política de ATER, especialmente a fragmentação organizacional e a instabilidade do financiamento. Esses resultados sinalizam uma legitimidade política para a criação de arranjos de coordenação, regras de cofinanciamento e fontes estáveis de recursos que convergem com a proposta do Governo Federal de criação do SUATER apresentada no capítulo anterior. Ainda assim, o fato dessas dimensões não liderarem o conjunto das primeiras citações sugere que a ATER é frequentemente tratada como meio de viabilização de outras agendas, e não como núcleo estruturante da política.

Por fim, a menor incidência das subcategorias “metodológica” (6 PLs) e “profissionalizante” (5 PLs) evidencia uma lacuna persistente. Aspectos ligados à qualidade dos processos de trabalho, às abordagens participativas, aos instrumentos de diagnóstico e à valorização da carreira extensionista aparecem de forma menos proeminente, mesmo entre os PLs de abordagem aprofundada. Esse resultado reforça a necessidade de que as proposições legislativas sobre ATER avancem na direção de uma síntese normativa e operacional da política, integrando intersectorialidade, estratégia, governança e financiamento a um marco metodológico consistente e a políticas de formação e valorização profissional. Sem essa integração, permanece o risco de reproduzir uma ATER amplamente demandada por múltiplas políticas, mas fragilizada em sua capacidade efetiva de produzir transformação territorial sustentável.

A leitura ampliada da classificação em subcategorias, considerando não apenas a classificação principal, mas o conjunto de subcategorias associadas a cada proposição, permite qualificar e densificar a análise já apresentada, ao revelar padrões de combinação que não aparecem quando se observa apenas a “porta de entrada” principal. O dado mais relevante é que, nos PLs de “abordagem aprofundada”, a subcategoria “intersectorial” raramente aparece isolada. Ao contrário, ela tende a ser sistematicamente combinada com as dimensões “estratégica”, “institucional/governança”, “financeira” e, em muitos casos, “metodológica”, indicando que a intersectorialidade funciona menos como um fim em si e mais como um eixo articulador de um arranjo mais amplo de política pública.

Em particular, observa-se uma recorrência significativa de combinações do tipo “intersectorial” + “estratégica”, nas quais a ATER é simultaneamente apresentada como instrumento de articulação entre políticas e como componente estruturante do desenvolvimento rural sustentável, da resiliência climática, da inclusão socioprodutiva e da valorização de povos e comunidades tradicionais. Esse padrão sugere que muitos PLs não se limitam a “acoplar” a ATER a políticas setoriais existentes, mas procuram reposicioná-la como infraestrutura pública transversal, capaz de conectar crédito, fomento, políticas ambientais, pesquisa, inovação e políticas sociais. Para o SUATER, isso reforça a necessidade de um desenho que reconheça explicitamente essa função de mediação intersectorial, mas que a submeta a regras claras de coordenação,

prioridades e responsabilidades, evitando que a ATER se torne um dispositivo genérico acionado por múltiplas agendas sem lastro institucional adequado.

Outro elemento relevante é a frequência com que as subcategorias “institucional/governança” e “financeira” aparecem como segunda ou terceira citações, mesmo quando não lideram a classificação. Isso indica que, embora nem sempre sejam a “porta de entrada” do PL, essas dimensões são frequentemente mobilizadas como condições de viabilidade da ATER. Em diversos casos, a intersectorialidade ou a estratégia só se tornam operacionais porque o texto legislativo altera mecanismos de governança, redefine competências institucionais ou cria fontes explícitas de financiamento, como vinculações orçamentárias, fundos ou destinação de royalties. Esse achado é central, pois demonstra que há, no Legislativo, um reconhecimento implícito de que não existe ATER estruturante sem base financeira estável e sem arranjos institucionais claros, mesmo quando esses aspectos não são o foco inicial da proposição.

A análise ampliada também revela que as subcategorias “metodológica” e “profissionalizante”, embora menos frequentes como primeira citação, aparecem de forma recorrente como camadas complementares em PLs mais densos. Em vários casos, a ATER é vinculada à elaboração obrigatória de projetos produtivos, ao acompanhamento técnico continuado, à definição de conteúdos técnicos mínimos, à remuneração por serviços prestados e à capacitação sistemática das equipes. Isso indica que existe, ainda que de forma dispersa, um acervo legislativo relevante que reconhece a ATER como prática educativa, processual e qualificada, e não apenas como entrega pontual de orientação técnica.

Por fim, a leitura transversal das subclassificações explicativas evidencia que alguns PLs operam com uma lógica sistêmica, combinando definição conceitual, estratégia, governança, financiamento, intersectorialidade e metodologia em um mesmo texto. Embora minoritários, esses casos funcionam como protótipos normativos de uma ATER pensada como política pública integrada, contínua e territorializada, muito próxima da definição adotada de ATER na introdução do relatório do primeiro volume deste estudo.

b. A governança da ATER nas proposições em tramitação

No conjunto analisado (Quadro 6), o tema “governança” aparece de modo mais explícito nos projetos classificados com o código 2.2 institucional/governança – sendo oito como primeira referência para classificação na categoria e cinco como referência secundária à classificação – e quase sempre combinado com outras subcategorias da categoria aprofundada (intersectorial, financeira, metodológica e estratégica).

Quadro 7 – PLs que tratam de governança da ATER

PL	Sentido Atribuído À Governança
PL 1.190/2007	Governança ambiental integrada a Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA)
PL 4.227/2008	Governança institucional associada a financiamento regional
PL 7.417/2017	Reformulação estrutural da ANATER e centralização da governança federal
PL 2.918/2019	Integração institucional entre ATER e assistência social
PL 6.163/2019	Reestruturação institucional da Ater no Nordeste
PL 4.511/2021	Redesenho completo do SIBRATER; redefinição de papéis, financiamento e coordenação
PL 1.855/2022	Governança da biodiversidade incorporada à PNATER
PL 2.015/2024	Governança da ATER como política emergencial climática; reforço da ANATER
PL 1.632/2024	Governança financeira e institucional em ações emergenciais
PL 1.875/2024	Governança de reconstrução no RS, integração ANATER + crédito
PL 1.095/2024	Governança integrada para a pecuária sustentável
PL 4.187/2025	ATER integrada à governança do Sistema Nacional de Sementes e Mudas
PL 2.525/2025	Governança intersetorial urbano-rural com base em ATER como infraestrutura técnico-pedagógica

Fonte: Elaboração própria.

Nos projetos de lei analisados, essas combinações mostram que “governança” não é tratada apenas como desenho de instâncias, ela surge também como forma de operacionalizar políticas (ambientais, emergenciais, crédito, assistência social, pesquisa e inovação), muitas vezes atribuindo à ATER funções adicionais (certificação, cadastro, integração de sistemas, coordenação operacional).

Foi possível organizar esse tratamento em quatro padrões que ajudam a compreender os diversos significados atribuídos ao tema nos PLs: governança ambiental e territorial; coordenação estatal centralizada; engrenagem intersetorial; e governança emergencial de crises. A seguir são descritos mais detalhes dos significados atribuídos a cada uma dessas categorias.

(i) ATER como instrumento de governança ambiental e territorial

Nesses projetos, a ATER é concebida como infraestrutura institucional capaz de:

- certificar práticas ambientais;
- fiscalizar e monitorar boas práticas;
- conectar agricultores a programas de PSA;
- atuar como ponte entre órgãos ambientais, de pesquisa e agricultores.

Características de governança:

- ATER ganha caráter normativo e regulador;
- Integração com sistemas de informação, certificação e controle;
- Foco na coordenação intersetorial com meio ambiente, biodiversidade e clima.

Isso representa um alargamento institucional da ATER, aproximando-a de agendas contemporâneas de governança ambiental.

(ii) ATER como componente de coordenação estatal centralizada

Esses PLs propõem transformações profundas no arranjo institucional:

PL 7.417/2017

- Centraliza recursos federais de ATER na ANATER;
- Redefine contratos de gestão;
- Impõe diretrizes e critérios obrigatórios para execução;
- Retoma padrão EMBRATER/Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) de coordenação federal.

PL 4.511/2021

- Reconstrói o SIBRATER;
- Estabelece governança integrada entre União, estados e ANATER;
- Cria regras permanentes de financiamento e diretrizes metodológicas.

Características comuns:

- Fortalecimento da coordenação nacional;
- Uniformização metodológica;
- Criação de mecanismos de monitoramento e *accountability*.

Esses PLs representam as propostas mais sistêmicas e estruturantes de governança identificadas no conjunto.

(iii) ATER como engrenagem institucional de políticas intersetoriais

Nessas proposições, a governança da ATER é tratada como forma de articular setores distintos. Exemplos:

- 4.227/2008: integra política tributária com política regional de ATER;
- 2.918/2019: conecta ATER a políticas de assistência social e cadastro social;
- 1.095/2024: insere ATER na governança da pecuária sustentável, articulando pesquisa, meio ambiente e inovação;
- 2.525/2025: reposiciona a ATER como infraestrutura de governança urbana e comunitária.

Características de governança:

- ATER como articuladora de políticas e sistemas;
 - Integração com pesquisa, assistência social, produção sustentável, tecnologia;
 - Menos foco na estrutura interna da ATER e mais na sua função dentro da governança estatal ampliada.
- (iv) ATER como governança emergencial de crises e reconstrução produtiva

Esses PLs tratam a ATER como estrutura estatal de resposta a desastres climáticos, com funções institucionais ampliadas:

- elaboração de projetos produtivos;
- cadastro e identificação de beneficiários;
- supervisão técnica de crédito;
- remuneração direta via ANATER;
- coordenação operacional em ações de resiliência e reconstrução.

Características de governança:

- Forte coordenação federal via ANATER;
- Articulação com crédito rural e sistemas financeiros;
- ATER como política pública essencial em contextos de crise.

Esse grupo revela uma tendência recente: ATER como parte da governança climática do Estado.

O Quadro 8 identifica de forma mais objetiva os PLs ao padrão de classificação do tratamento conferido ao tema governança.

Quadro 8 – Quatro padrões de “governança” nos PLs e exemplos

Padrão	Como a “governança” é tratada	PLs exemplares citados
Governança ambiental e territorial	ATER como infraestrutura de certificação, monitoramento e conexão com políticas ambientais/PSA	PL 1.190/2007; PL 1.855/2022; PL 4.187/2025
Coordenação estatal centralizada	Fortalecimento de coordenação nacional, com regras e diretrizes mais uniformes (retomando lógica de sistema forte)	PL 7.417/2017; PL 4.511/2021
Engrenagem institucional intersectorial	ATER como peça de integração entre políticas (assistência social, saúde, pesquisa, inovação, pecuária sustentável, urbano-rural)	PL 4.227/2008; PL 2.918/2019; PL 1.095/2024; PL 2.525/2025

Governança emergencial (crises e reconstrução)	ATER como estrutura estatal para resposta a desastres: projetos, cadastros, supervisão técnica, articulação com crédito, execução via ANATER	PL 2.015/2024; PL 1.632/2024; PL 1.875/2024
--	--	---

Fonte: Elaboração própria.

c. O financiamento da ATER nas proposições em tramitação

O tema do financiamento entra na agenda legislativa, sobretudo, quando a ATER é tratada de modo estruturante, isto é, associada ao desenho de política, à execução federativa e a instrumentos estáveis de indução pública. Na análise do conjunto de PLs, a dimensão financeira (2.4) raramente surge isolada: em geral, aparece acoplada a “institucional/governança” (2.2) e frequentemente também à “estratégica” (2.7), sinalizando que muitos PLs reconhecem que financiar ATER implica definir quem coordena, como contrata, como presta contas e como sustenta a continuidade do serviço.

Há ainda recorrência de combinações entre “financeira” (2.4) e “intersectorial/transversal” (2.5), que reposicionam a ATER como engrenagem de políticas ambientais, sociais, produtivas e de resposta a crises, com implicações diretas para o SUATER: quanto mais a ATER é convocada para “fazer funcionar” outras políticas, maior a necessidade de um arranjo financeiro próprio que evite sobrecarga e descontinuidade.

A análise identifica um conjunto de PLs com menção aprofundada ao financiamento (código 2.4), apresentados no Quadro 6.

Quadro 9 – PLs que tratam de financiamento da ATER

PL	Sentido atribuído ao financiamento
PL 4.227/2008	Financiamento da ATER como engrenagem de integração intersectorial de políticas públicas
PL 4.943/2013	Financiamento indireto da ATER como componente operacional de programas estruturantes
PL 7.417/2017	Financiamento centralizado como mecanismo de reconstrução da coordenação nacional da ATER
PL 4.370/2020	Vinculação orçamentária para garantir estabilidade e continuidade da política de ATER
PL 4.369/2020	Financiamento público estável da ATER como condição estrutural da política nacional

PL 349/2021	Financiamento permanente da ATER como investimento público estratégico
PL 4.511/2021	Centralização do financiamento para reforçar governança federal da ATER
PL 1.306/2022	Financiamento da ATER associado à elaboração e ao acompanhamento de projetos de crédito
PL 2.029/2023	Financiamento da ATER como suporte técnico obrigatório à política setorial
PL 2.014/2024	Financiamento emergencial da ATER para resposta e reconstrução pós-desastres
PL 2.015/2024	Financiamento emergencial estruturado da ATER articulado a crédito e execução federal
PL 1.632/2024	Financiamento da ATER como infraestrutura pública de resposta climática
PL 1.875/2024	Financiamento da ATER como eixo técnico-financeiro de políticas emergenciais
PL 1.095/2024	Financiamento da ATER integrado a políticas de inclusão socioprodutiva
PL 919/2024	Vinculação de recursos estáveis para assegurar a execução continuada da ATER
PL 2.402/2024	Financiamento da ATER por remuneração de serviços técnicos vinculados a projetos
PL 5.463/2025	Financiamento indireto da ATER como requisito operacional de política intersetorial
PL 2.525/2025	Financiamento da ATER como componente estruturante de políticas territoriais
PL 5.069/2025	Financiamento da ATER associado à mediação técnica em instrumentos financeiros

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos PLs revelou que o financiamento costuma aparecer em três enquadramentos recorrentes (muitas vezes combinados no mesmo PL), que ajudam a compreender os sentidos gerais atribuídos ao tema:

(i) Financiamento como “arranjo de sistema” (2.4 com 2.2 e 2.7)

Vários registros descrevem PLs em que a ATER deixa de ser acessória e passa a ser “núcleo” ou “pilar” da política, com alteração de mecanismos de governança, orçamento e execução. Esse padrão é o mais convergente com uma conclusão presente no estudo:

financiamento não é apenas recurso, é instrumento de coordenação, capaz de induzir cooperação, alinhar prioridades e sustentar continuidade.

- (ii) Financiamento como “engrenagem operacional” (2.4 com 2.3 e, às vezes, com 2.5)

Há registros em que a ATER é remunerada por elaborar e acompanhar projetos, condicionando ou operacionalizando instrumentos (crédito, fomento, programas emergenciais). Isso dialoga com a necessidade de transformar gasto em investimento e de conectar recursos a resultados, mas exige salvaguardas: sem regras de continuidade e sem integração com sistemas de informação e planejamento territorial, o risco é reforçar uma ATER “por demanda imediata”, e não uma política continuada e territorializada.

- (iii) Financiamento por transversalidade (2.4 com 2.5, e frequentemente com 2.7)

Quando a ATER entra por agendas ambientais, sociais e de desenvolvimento regional, o financiamento tende a ser justificado por finalidades amplas (sustentabilidade, inclusão, resposta climática). O que também pode ampliar o entendimento sobre a destinação de várias fontes de recursos para o financiamento da ATER.

A análise também possibilitou categorizar o enquadramento dado ao tema financiamento em cinco modelos legislativos, cada um com implicações distintas para a política nacional.

- (iv) Financiamento direto e vinculação orçamentária (PLs mais estruturantes)

Principais PLs:

- PL 4.370/2020
- PL 4.369/2020
- PL 349/2021
- PL 2.015/2024
- PL 1.632/2024
- PL 1.875/2024
- PL 919/2024

Esses PLs criam ou vinculam fontes estáveis de recursos para a ATER. Exemplos:

- PL 4.370/2020 – vinculação da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), que propõe destinar parte da CFEM à ANATER, criando fonte permanente, obrigatória e estável.
- PL 4.369/2020 – centralidade financeira no fortalecimento da ATER, que define a vinculação orçamentária como principal inovação do projeto.
- PL 349/2021 – incentivo fiscal como fonte de financiamento, que trata ATER como política estratégica e cria mecanismo tributário de captação.
- PLs emergenciais de 2024 (2015, 1632, 1875), que criam modelos de remuneração direta pela ANATER, vinculados à elaboração e ao acompanhamento de projetos produtivos em situações de crise climática.

Nessa categoria, os PLs representam, no conjunto analisado, a tentativa mais evidente de resolver o problema histórico do subfinanciamento da ATER. Eles propõem criar “fundos” ou “canais de repasse” robustos e reposicionam a ATER como política pública essencial.

(v) Centralização federal do financiamento e reconstrução do SIBRATER:

- PLS-chave:
- PL 7.417/2017
- PL 4.511/2021

Esses PLs propõem:

- centralizar na ANATER toda a execução financeira da ATER federal;
- unificar normas de contratação e critérios de repasse;
- criar sistema nacional com regras de cofinanciamento.

Nessa categoria, a ATER é vista como política de Estado que exige unidade orçamentária nacional. O financiamento deixa de ser pulverizado por convênios. São PLs que retomam a lógica EMBRATER/ABCAR, de coordenação nacional forte.

(vi) Financiamento via crédito rural e remuneração por serviços técnicos

Principais PLs:

- PL 1.306/2022
- PL 2.402/2024
- PL 5.069/2025

Nesses casos, o financiamento da ATER não vem de um fundo institucional, mas é embutido no crédito rural, remunerado por projeto técnico, vinculado a operações financeiras rurais.

Exemplos:

- PL 1.306/2022 define que ATER deve ser remunerada pela ANATER por elaborar e acompanhar projetos produtivos.
- PL 5.069/2025 reconhece a função técnico-jurídica da ATER no crédito rural, ampliando sua participação na regulação de contratos.

Aqui a ATER passa a ser remunerada por resultado operacional, e não por orçamento institucional. Aproxima-se da lógica “crédito supervisionado”.

(vii) Financiamento indireto pela integração com programas maiores

PLs exemplares:

- PL 4.943/2013
- PL 4.227/2008
- PL 2.525/2025
- PL 5.463/2025

Nesses PLs, a ATER é financiada como parte de um programa mais amplo, por exemplo:

- Política de qualidade de vida rural (4943/2013) – cria Fundo Nacional para o Desenvolvimento Rural Sustentável (FNDRS).
- Incentivos fiscais regionais (4227/2008) – financiamento para ATER no Norte/Nordeste.
- Política urbana sustentável (2525/2025) – ATER como infraestrutura técnico-pedagógica urbana.
- Juventude rural (5463/2025) – integração entre educação técnica, ATER e financiamento.

Nesse caso, o financiamento não é voltado exclusivamente à ATER, mas ela ganha estabilidade ao tornar-se componente obrigatório de programas multissetoriais.

(viii) Financiamento emergencial e focalizado em crises climáticas

Nessa última categoria, o financiamento à ATER é tratado como infraestrutura de resposta do Estado em emergência climática, com remuneração garantida pelo orçamento emergencial.

PLs exemplares:

- PL 2.015/2024
- PL 1.632/2024
- PL 1.875/2024
- PL 3.114/2024 (embora sem “2.4” explícito, estrutura a ATER no ciclo emergencial)

Esses PLs:

- remuneram ATER por elaboração de projetos emergenciais;
- vinculam ATER à recuperação produtiva pós-enchentes;
- criam mecanismos rápidos de repasse via ANATER.

O primeiro modelo, de *vinculação orçamentária e fontes estáveis*, sustenta a ideia de que a ATER precisa de um piso financeiro continuado, capaz de assegurar previsibilidade e dar lastro ao planejamento territorial, à contratação e à continuidade do atendimento. Esse tipo de desenho também reforça a compreensão de que financiamento não é “componente acessório”, mas condição material para a política existir e funcionar.

O principal risco, frente às recomendações da primeira parte deste estudo, é que a estabilidade de fonte, por si só, não garante governança efetiva – com frequência, esses PLs não detalham critérios de alocação territorial, regras redistributivas, mecanismos de pactuação federativa e vinculação do gasto a objetivos e resultados. Sem esses elementos, há risco de o fundo reproduzir desigualdades regionais, concentrar recursos onde já existe maior capacidade instalada ou permanecer sujeito a disputas distributivas pouco transparentes, perdendo parte de sua força como instrumento de coordenação e equalização.

O segundo modelo, de *centralização federal do financiamento e reconstrução da coordenação nacional*, contribui ao atacar uma fragilidade recorrente da ATER brasileira: a dispersão de arranjos, a heterogeneidade contratual e a fragmentação decisória, que

dificultam escala, padrões de qualidade e continuidade. O risco principal é a recentralização como substituto de governança multinível. Se a centralização não vier acompanhada de pactuação interfederativa, corresponsabilização de estados e municípios, regras claras de cofinanciamento e mecanismos que reconheçam capacidades desiguais entre territórios, o sistema tende a produzir duas consequências indesejáveis: baixa aderência territorial (por decisões distantes da realidade local) e fragilidade de implementação (por dependência excessiva de um único centro decisor). Esse modelo também pode reforçar instabilidades políticas, porque mudanças no nível federal passam a ter maior capacidade de desorganizar o conjunto do sistema.

O terceiro modelo, de *financiamento via crédito rural e remuneração por serviços técnicos*, tem como contribuição principal reconhecer que a ATER envolve trabalho qualificado e custos reais que podem e devem ser remunerados de forma explícita, inclusive vinculando prestação de serviço a entregas concretas, como elaboração de projetos, acompanhamento técnico ou validação de requisitos operacionais. Esse desenho pode ampliar a capilaridade do atendimento ao “acoplar” ATER a instrumentos financeiros já disseminados, criando incentivos para que produtores acessem orientação técnica e para que políticas de crédito incorporem dimensões de sustentabilidade, gestão e planejamento.

Não obstante, o risco é reduzir a ATER a uma função de “projeto para crédito” ou a um serviço episódico, centrado em operações pontuais, sem continuidade, sem territorialização e sem compromisso com processos educativos e metodologias participativas. Mais ainda, o risco é que esse modelo tende a financiar atividades finalísticas imediatas, mas não sustenta, por si, a infraestrutura pública necessária, como planejamento territorial, governança federativa, sistemas de informação, e avaliação e apoio institucional a territórios com menor dinamismo econômico. Além disso, pode gerar viés distributivo, favorecendo quem já acessa crédito e deixando de fora segmentos mais vulneráveis, justamente aqueles que a ATER pública pretende priorizar.

O quarto modelo, de *financiamento indireto por integração a programas maiores*, contribui ao inserir a ATER como componente obrigatório de políticas intersetoriais, o que amplia sua legitimidade e tende a gerar recursos associados a agendas com maior prioridade política (ambiental, social, produtiva, territorial, emergencial). Esse modelo é particularmente relevante por revelar uma demanda legislativa e institucional de que a ATER funcione como “infraestrutura transversal” capaz de conectar políticas e produzir efetividade territorial.

O risco, contudo, é a diluição funcional: a ATER passa a ser exigida por múltiplos programas, mas sem um orçamento próprio, sem regras comuns de qualidade e sem governança específica, tornando-se um componente que “viabiliza tudo” e, paradoxalmente, não se fortalece como política. A integração intersetorial, sem um fundo estruturante e sem regras de pactuação, tende a reproduzir fragmentação, competição por recursos e descontinuidade, além de incentivar desenhos em que cada política cria sua própria forma de contratar ATER.

O quinto modelo, de *financiamento emergencial e focalizado em crises climáticas*, oferece uma contribuição importante e contemporânea: posiciona a ATER como parte da capacidade estatal de resposta a desastres, reconstrução produtiva e adaptação, conectando assistência técnica a instrumentos de crédito, fomento, reestruturação de sistemas produtivos e recomposição de meios de vida. Isso amplia a percepção pública e legislativa de que ATER não é apenas política produtiva, mas também instrumento de resiliência territorial e proteção socioeconômica.

O risco, contudo, é consolidar um padrão de “financiamento por calamidade”, com recursos concentrados em janelas episódicas e sem continuidade, reforçando ciclos de expansão e retração, que historicamente fragilizam a ATER. Políticas emergenciais frequentemente priorizam execução rápida e resultados imediatos, deixando em segundo plano pactuação federativa, construção de capacidades locais, aprendizagem institucional e monitoramento orientado à melhoria contínua.

A análise do conjunto de projetos de lei em tramitação permite identificar um movimento relevante de requalificação do financiamento da ATER no debate legislativo brasileiro. De forma geral, os PLs analisados indicam que a ATER está deixando de ser tratada predominantemente como custo administrativo ou despesa operacional e passando, gradualmente, a ser concebida como investimento produtivo e estratégico. Em diversas proposições, a ATER é associada diretamente ao crédito supervisionado, à diversificação econômica, à mitigação e adaptação às mudanças climáticas e ao desenvolvimento regional, o que desloca seu financiamento para o campo das políticas de investimento público com efeitos econômicos, sociais e ambientais de médio e longo prazos.

Outro achado central do estudo é relativo à busca crescente por fontes permanentes de financiamento. Alguns PLs mais estruturantes explicitam a preocupação em evitar a descontinuidade histórica da política, proteger a ATER de contingenciamentos fiscais recorrentes e aproximá-la de mecanismos de financiamento vinculados ou fundos específicos. Essa tendência revela um reconhecimento, ainda que desigual, de que a fragilidade financeira é um dos principais fatores de instabilidade da ATER e de que sua superação exige instrumentos que assegurem previsibilidade, continuidade e capacidade de planejamento.

Nesse contexto, observa-se também a recentralização do papel da ANATER como gestora financeira federal nos PLs que propõem desenhos mais abrangentes. Nessas proposições, a ANATER passa a concentrar funções de definição de critérios de contratação, remuneração das entidades executoras e coordenação da execução financeira, reposicionando-se como eixo organizador do sistema. Esse movimento sugere uma tentativa de recompor a capacidade de coordenação nacional da política de ATER, embora traga consigo desafios relacionados à governança multinível e à pactuação com estados e territórios.

A análise evidencia ainda que as agendas climáticas e emergenciais vêm se consolidando como uma nova e potente fonte de legitimidade para o financiamento da ATER. Os PLs apresentados a partir de 2023 mostram que a crise climática, os eventos extremos e os processos de reconstrução produtiva passaram a justificar

explicitamente a alocação de recursos para serviços de ATER. Nesses casos, a extensão rural é concebida como infraestrutura crítica de resiliência territorial, seja para executar projetos emergenciais, apoiar diretamente famílias atingidas, coordenar processos de recuperação produtiva ou atuar preventivamente na mitigação de riscos. Esse deslocamento amplia o reconhecimento público da ATER, mas também tende a concentrar o financiamento em janelas episódicas associadas a crises.

Apesar desses avanços, o estudo revela que persiste elevada heterogeneidade no tratamento do financiamento da ATER no Legislativo. Uma parcela significativa dos PLs continua mobilizando a ATER de forma pontual e instrumental, como exigência técnica ou apoio acessório, sem previsão explícita de recursos ou de mecanismos financeiros correspondentes. Isso indica que, embora o tema do financiamento tenha ganhado densidade em algumas proposições, ele ainda não é tratado de maneira sistemática na maior parte da produção legislativa.

De forma sintética, quando o financiamento da ATER é abordado de maneira aprofundada, ele tende a assumir três significados estratégicos principais: o de sustentabilidade sistêmica da política, por meio de fundos, vinculações orçamentárias ou centralização coordenada de recursos; o de engrenagem operacional da inclusão produtiva e do crédito, com pagamento por serviços técnicos associados a projetos e operações financeiras; e o de infraestrutura de resposta climática e reconstrução, com financiamento emergencial voltado à resiliência territorial. Em conjunto, os PLs analisados reconhecem, de forma explícita ou implícita, que não existe política pública de ATER sem financiamento estável, trazendo à tona uma fragilidade estrutural histórica e apontando caminhos complementares, como tributação vinculada, fundos setoriais, integração ao crédito rural e mecanismos emergenciais, que podem ser sistematizados no desenho do SUATER e do FUNDATER.

4.

Considerações finais

Este segundo volume do estudo ofereceu uma análise sobre as propostas existentes de reorganização e aprimoramento da política pública de ATER no Brasil. A análise mostrou que tanto a proposta do Governo Federal de criação do Sistema Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SUATER) e do Fundo Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (FUNDATER) para a agricultura familiar como os projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados trazem o aprimoramento da governança e do financiamento como temas centrais para o fortalecimento da política de ATER no Brasil.

Mais do que isso, revela que financiamento não pode ser tratado como elemento acessório, mas como eixo estruturante da coordenação federativa, da equidade territorial e da continuidade da política de ATER. Ou seja, o financiamento opera não só como provedor de recursos, mas como um dos principais instrumentos de coordenação federativa.

O diagnóstico apresentado neste estudo mostra que a instabilidade financeira, a fragmentação institucional e a ausência de mecanismos redistributivos consistem em limitações recorrentes que comprometem a efetividade da ATER como política pública de Estado. Nesse sentido, a proposta do FUNDATER emerge como resposta a um problema histórico, ao combinar fontes diversas, previsibilidade de recursos e regras de governança capazes de induzir pactuação interfederativa, planejamento territorial e corresponsabilidade entre os entes. O estudo dos projetos de lei em tramitação reforça a plausibilidade política dessa escolha, ao demonstrar a crescente requalificação da ATER como investimento produtivo, estratégico e associado às agendas climáticas, ambientais e de desenvolvimento regional.

O aprendizado extraído das diferentes abordagens de governança evidencia que a estruturação de um sistema unificado de ATER não deve ser reduzida a um modelo único ou a um arranjo institucional fixo. Ao contrário, requer a combinação de distintas

estratégias, como coordenação multinível, gestão em rede, colaboração deliberativa, uso sistemático de evidências e fortalecimento de capacidades estatais e sociais. Essa articulação é particularmente necessária em uma política que, como a ATER, opera simultaneamente como serviço público, instrumento de mediação social e espaço de disputa entre projetos concorrentes de desenvolvimento rural.

Ao mesmo tempo, o estudo identifica riscos e lacunas que merecem atenção no desenho final do SUATER. Destaca-se a necessidade de explicitar de forma robusta os objetivos redistributivos do financiamento, de fortalecer a governança da informação e da aprendizagem institucional, de clarificar os papéis da ANATER para evitar sobreposições funcionais e assegurar que instrumentos emergenciais e setoriais sejam incorporados a uma base permanente e estruturante, e não convertidos em substitutos do financiamento regular. A experiência comparada e a análise dos PLs mostram que, sem esses cuidados, há risco de reproduzir padrões de fragmentação, financiamento episódico e desigualdade territorial que historicamente fragilizam a política de ATER.

O SUATER e o FUNDATER representam uma oportunidade estratégica de ampliar o acesso e a qualidade da ATER nos territórios, o que tem o potencial de promover impactos significativos considerando a importância da ATER para a efetividade das políticas produtivas, sociais e climáticas nos territórios rurais.

Bibliografia

- ABARCA, G. R. **Gasto público para el desarrollo rural de México**: revisión de programas y propuestas para mejorar su impacto. Série Documentos de Trabajo, 233. México: Rimisp, 2018.
- ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Practical authority**: agency and institutional change in Brazilian water politics. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 34, p. 7-28, 1995.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a experiência brasileira. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- BERDEGUÉ, J. **Innovations in financing mechanisms for demand-driven agricultural advisory services**: The Chile case, 1978-2014. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO, 2018.
- BICHR, R. M.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. C. Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, vol. 11, p. 1-28, 2017.
- BORSATTO, R. S.; ALTIERI, M. A.; DUVAL, H. C.; PEREZ-CASSARINO, J. Public procurement as strategy to foster organic transition: insights from the Brazilian experience. **Renewable Agriculture and Food Systems**, p. 1-9, 2019.
- BORSATTO, P. S.; THOMSON, C. R. S.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater): fim de um ciclo?. **Emancipação**, v. 22, p. 1-20, e2220283, 2022.
- CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**: perspectivas para uma nova extensão rural. Porto Alegre: EMATER/RS, 2004.
- CASANOVA, L. P.; CALABRIA, A. A.; ROTTENSCHWEILER, S. G. Financiamiento de la extensión de la previsión social: la experiencia argentina desde una visión comparada y perspectivas futuras. In: **Jornada Internacional de Finanzas Públicas**, 47, 2014, Córdoba. Sistemas de seguridad social, financiamiento y sustentabilidad. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2014. p. 1-32.

CHÁVEZ, V. M. S.; MACÍAS, A. A.; GACHUZ, F. P.; SOSA, L. P. El extensionismo rural mexicano: análisis coyuntural con enfoque de políticas públicas. **Rev. Mex. Cienc. Agric.** [online], 2019, v. 10, n. 1, p. 63-77. ISS 2007-0934. Disponível em: <<https://doi.org/10.29312/remexca.v10i1.1117>>.

CPI. CLIMATE POLICY INITIATIVE. **Global landscape of climate finance 2023**. London; San Francisco: Climate Policy Initiative, 2024.

CHIPETA, S. Innovations in financing mechanisms for demand-driven agricultural advisory services: evolution of the Danish model. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO, 2018.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 10, n. 18, p. 15-26, dez. 2008.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. O Pronat e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

DIESEL, V.; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S. PNATER (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 97-124.

DIESEL, V.; DIAS, M. M., NEUMANN, P. S. A customização da extensão rural e suas implicações para o ensino. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 7, e14800, 2022.

DINIZ, P. C. O. Leis, decretos, chamadas públicas, conferências: a construção da política pública de ATER. In: **XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste**. Teresina: UFPI, 2012.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 10. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2002.

ESCOBAR, G. Innovations in financing mechanisms for demand-driven agricultural advisory services: the case of Nariño Dairy Products Cooperative (COLACTEOS) in Colombia. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO, 2018.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Climate-smart agriculture sourcebook**. Rome: FAO, 2018.

FISCHNALLER, F. Public debt and policy space: constraints on development-oriented public policy. **Review of Political Economy**, v. 32, n. 4, p. 515-535, 2020.

HOOGE, L., MARKS, G. **Multi-level governance and European integration**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.

INSTITUTO TALANOA. **O ecossistema do financiamento climático no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Talanoa, 2024.

KLIJN, E-H.; KOPPENJAN, J. **Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making**. London: Routledge, 2004.

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.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **A sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012.

LE GRAND, J. Quasi-markets and social policy. **The Economic Journal**, v. 101, n. 408, p. 1.256-1.267, set. 1991.

LEANDRO, J. G. O problema da coordenação federativa no âmbito do SUAS: uma análise dos pactos de aprimoramento da gestão. In: JACCOUD, L. (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2020. cap. 8. p. 251-288.

LIMA, L. D. *et al.* Arranjos regionais de governança do Sistema Único de Saúde: diversidade de prestadores e desigualdade espacial na provisão de serviços. **Cad. Saúde Pública**, n. 35, Sup 2:e00094618, 2019.

LIPPER, L. *et al.* Climate-smart agriculture for food security. **Nature Climate Change**, v. 4, p. 1.068-1.072, 2014.

LOTTA, G. S. **Burocracia e implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

OECD. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Climate finance provided and mobilised by developed countries in 2013-2022: climate finance and the USD 100 billion goal**. Paris: OECD Publishing, 2024.

OSBORNE, S. P. **The New Public Governance?** Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, set. 2006.

PALOTTI, P. L. M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PAWSON, R.; TILLEY, N. **Realistic evaluation**. London: Sage Publications, 1997.

QUIGGIN, J. Economic constraints on Public Policy. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance**: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham: Open University Press, 1997.

RIBEIRO, P. T.; TANAKA, O. Y.; DENIS, J-L. Governança regional no Sistema Único de Saúde: um ensaio conceitual. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1.075-1.084, 2017.

SABOURIN, E. P.; MASSARDIER, G.; SOTOMAYOR, O. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina: uma hibridação das fontes e da implementação. **Mundos Plurales**, v.3, n.1, p. 75-98, 2016.

SANDERSON, I. Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. **Public Administration**, v. 80, n. 1, p. 1-22, 2002.

SILVA, S. P. **Participação social, políticas públicas e desenvolvimento rural**: limites e possibilidades dos conselhos gestores. Brasília: Ipea, 2017.

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.

SOUZA, C. Coordenação federativa de políticas públicas: os sistemas nacionais de políticas normatizadas. **Cadernos CRH**, v. 36, n. 3, p. 581-603, dez. 2023.

THOMSON, C. R.; BORSATTO, R. S.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Precarização do trabalho na extensão terceirizada: uma análise das chamadas públicas de ATER no estado de São Paulo. **Extensão Rural**, v. 28, n. 1, p. 1-30, 2021.

Anexos

Projetos de Lei analisados em tramitação na Câmara dos Deputados no Congresso Federal

ANO	NÚMERO DO PL	AUTORIA	EMENTA	MENÇÃO À EXTENSÃO RURAL	CATEGORIA	SUBCATEGORIAS
2007	1.190	Antonio Palocci (PT/SP)	Cria o Programa Nacional de Compensação por Serviços Ambientais – Programa Bolsa Verde, destinado à transferência de renda aos agricultores familiares, com condicionalidades.	O texto menciona explicitamente que os serviços ambientais serão calculados e atestados por instituição prestadora de assistência técnica e extensão rural (ATER), devidamente credenciada ao programa (art. 2º).	Aprofundada	2.2 – Institucional/governança 2.5 – Intersetorial/transversal
2007	1.999	Angelo Vanhoni (PT/PR)	Institui o Programa Nacional de Recompensa Ambiental (PNRA) e dá outras providências.	O texto prevê que a carta de aptidão necessária para a participação no Programa Nacional de Recompensa Ambiental (PNRA) será emitida por órgãos oficiais de assistência técnica e extensão rural de cada estado, em conjunto com sindicatos de produtores (art. 3º, inciso I).	Pontual	1.4 – Condicionalidade acessória
2008	4.227	Beto Faro (PT/PA)	Dispõe sobre a destinação de parcela dos recursos decorrentes de reduções tributárias para aplicação em projetos na Amazônia e no Nordeste, para o financiamento de serviços de	O texto trata diretamente da destinação de recursos tributários para financiar serviços de ATER a agricultores familiares nas áreas da Sudam e da Sudene, com execução pelos órgãos	Aprofundada	2.4 – Financeira 2.2 – Institucional/governança

			assistência técnica e extensão rural a agricultores familiares nas respectivas regiões.	oficiais de assistência técnica (art. 3º, § 1º).		
2009	5.487	Poder Executivo	Institui a Política Nacional dos Serviços Ambientais – o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais –, estabelece formas de controle e financiamento desse programa e dá outras providências.	O texto inclui, no art. 4º, inciso III, a “assistência técnica e capacitação voltadas à promoção dos serviços ambientais” como instrumento da Política Nacional dos Serviços Ambientais (PNSA). Além disso, o item 15 da Exposição de Motivos reforça a relação entre pagamento por serviços ambientais (PSA) e as políticas de assistência técnica e extensão rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), indicando sua integração com ações de agroecologia e inclusão social.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial/transversal 2.7 – Estratégica
2011	2.478	Alceu Moreira (PMDB/RS)	Dispõe sobre o planejamento de ações de política agrícola.	A ATER é mencionada no art. 2º, parágrafo único, como uma das ações governamentais que devem ser obrigatoriamente incluídas no planejamento plurianual da política agrícola, ao lado do crédito rural, seguro, zoneamento e pesquisa agropecuária.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual

2012	4.327	Bohn Gass (PT/RS)	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para considerar os serviços de extensão rural como ações de assistência social em consonância com a referida lei, possibilitando base legal para apoio financeiro e recebimento de isenções fiscais e previdenciárias pelas instituições e organizações que realizam serviços de extensão rural destinados aos beneficiários das Leis nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, respectivamente.	O PL trata explicitamente de “serviços de extensão rural”, vinculando-os à assistência social e à segurança alimentar.	Aprofundada	2.2 – Institucional/governança 2.4 – Financeira 2.7 – Estratégica 1.5 – Remissão legislativa
2013	4.943	Zé Silva (PDT/MG)	Institui a Política Nacional de Promoção da Qualidade de Vida no Campo (PAC Rural) e dá outras providências.	O art. 3º, inciso IV, dispõe que compete ao Poder Público “estabelecer programas de assistência técnica e extensão rural” como uma das ações estratégicas da Política Nacional de Promoção da Qualidade de Vida no Campo (PAC Rural).	Aprofundada	2.7 – Estratégica 2.4 – Financeira
2013	6.460	PLS 380/2012	Institui a Política Nacional de Defesa e de Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira.	O art. 5º, inciso X, estabelece como um dos objetivos da Política Nacional de Defesa e Desenvolvimento da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira o “auxílio à implantação de políticas públicas de educação, saúde, habitação, turismo, assistência técnica e extensão rural”.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2015	3.415	Evair Vieira de Melo (PV/ES)	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável do Agricultor Familiar no Entorno de Unidades de Conservação de Proteção Integral.	A ATER é mencionada no art. 7º, inciso III, como uma das áreas de ação prioritária da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável do Agricultor Familiar no Entorno de Unidades de Conservação (PNDEUC), ao lado de crédito, infraestrutura, pesquisa, comercialização e capacitação.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial/transversal 2.7 – Estratégica

2015	2.988	PLS 86/2015	Institui normas gerais para a revitalização da bacia hidrográfica do rio São Francisco.	O art. 4º, inciso XII, prevê como ação prioritária para a revitalização da bacia hidrográfica do rio São Francisco a “assistência técnica e extensão rural, com foco em manejo e métodos de irrigação mais eficientes, conservação dos solos e recuperação de áreas degradadas”.	Pontual	1.3 – Conexão temática limitada
2015	1.385	João Daniel (PT/SE)	Altera o art. 16 da Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011, para estabelecer critérios para participação das cooperativas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).	O art. 2º, § 5º, inciso I do projeto determina que a certificação dos produtos das cooperativas participantes do PAA deverá ser realizada por entidades governamentais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES).	Pontual	1.4 – Condicionalidade acessória
2015	3.980	Zé Silva (SD/MG)	Acresce dispositivo às leis nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, e nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, para incluir o estímulo à criação de programas de educação ambiental aplicada às atividades agropecuárias entre os objetivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), e dá outras providências.	A ATER é mencionada de forma central, uma vez que o projeto altera diretamente a Lei nº 12.188/2010 (PNATER) e a Lei nº 12.897/2013 (ANATER), para incluir a promoção de programas de educação ambiental aplicada às atividades agropecuárias como objetivo dessas políticas.	Aprofundada	2.1 – Definição conceitual 2.5 – Intersetorial 2.7 – Estratégica
2015	3.584	Evair Vieira de Melo (PV/ES)	Institui a Política Nacional de Incentivo às Agroindústrias.	A ATER aparece explicitamente no art. 3º, inciso III, como um dos instrumentos da Política Nacional de Incentivo às agroindústrias.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual

2017	6.902	PLS 254/2014	Estabelece diretrizes para o desenvolvimento da equideocultura brasileira e revoga dispositivos da Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, que dispõe sobre as atividades da equideocultura no país.	O PL dedica um capítulo inteiro ("CAPÍTULO III – DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA") às atividades de assistência técnica e extensão rural, incluindo capacitação de servidores e oferta de pacotes tecnológicos aos criadores.	Aprofundada	2.6 – Profissionalizante 2.3 – Metodológica 2.7 – Estratégica
2017	6.899	PLS 524/2015	Estabelece parâmetros para a elaboração de políticas públicas para a ovinocaprinocultura no Brasil.	A ATER aparece em dois dispositivos centrais: _Art. 5º, incisos VII e VIII – inclui assistência técnica e extensão rural como áreas a serem compatibilizadas na política pública. _CAPÍTULO IV – DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA (art. 8º) – capítulo dedicado ao tema, detalhando capacitação, metodologias e recomendações tecnológicas.	Aprofundada	2.6 – Profissionalizante 2.3 – Metodológica 2.7 – Estratégica
2017	7.417	Zé Silva (SD/MG)	Altera a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, que autoriza a instituição da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER).	O texto altera diretamente a Lei da ANATER e trata de: a) recursos orçamentários destinados à ATER (art. 2º, § 5º); b) contratação de serviços de ATER pela ANATER (art. 2º, § 6º); e c) apoio técnico e cessão de servidores para atividades de ATER (art. 3º). A ATER é o conteúdo central das alterações propostas.	Aprofundada	2.2 – Institucional/governança 2.4 – Financeira 2.6 – Profissionalizante 2.7 – Estratégica
2018	10.066	Pedro Uczai (PT/SC)	Institui o Programa de Fomento e de Desenvolvimento da Pequena Agroindústria Familiar e Pesqueira e estabelece outras providências.	A ATER é explicitamente incluída como instrumento do PROPAGRO (art. 4º, inciso I) e como elemento para o qual os Planos Safra devem definir metas anuais (art. 5º, inciso III).	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual

2018	11.276	AV 692/2018	Institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo; e altera as leis nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989; 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal); e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.	A ATER aparece em dois pontos centrais do texto: _Art. 5º, IV – ATER é diretamente vinculada à substituição gradativa do uso do fogo em práticas agrossilvipastoris (“por meio de assistência técnica e de extensão rural”). _Art. 45, § 2º e § 3º – ATER é integrada a programas de assistência técnica e extensão rural, e as instituições de ATER podem prestar apoio técnico ao produtor rural com prioridade para pequenos produtores. A ATER está, portanto, explícita e com função definida na política.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial/transversal 2.7 – Estratégica 2.3 – Metodológica 2.6 – Profissionalizante
2018	10.499	Covatti Filho (PP/RS)	Dispõe sobre o crédito rural, Cédula de Crédito Rural, Nota Promissória Rural e Duplicata Rural.	A ATER aparece apenas em um dispositivo, no art. 7º	Pontual	1.4 – Condicionalidade acessória
2018	10.454	PLS 67/2017	Institui normas gerais para a revitalização da bacia hidrográfica do rio Parnaíba.	A ATER aparece explicitamente no art. 4º, inciso XII, como ação prioritária para revitalização da bacia, com foco em manejo e conservação de solo e água, irrigação eficiente e recuperação de áreas degradadas.	Aprofundada	2.3 – Metodológica 2.5 – Intersetorial/transversal 2.7 – Estratégica
2018	10.788	Evair Vieira de Melo (PP/ES)	Institui a Política Nacional de Incentivo à Cocoicultura de Qualidade.	O PL menciona explicitamente “assistência técnica e extensão rural” no art. 3º, inciso II.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2019	1.522	Pastor Gil (PMN/MA)	Dispõe sobre os empreendimentos de turismo rural da agricultura familiar.	O art. 5º menciona explicitamente “assistência técnica e extensão rural” como instrumento de apoio do Poder Público.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual

2019	6.162	Poder Executivo	Institui o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia para o período de 2020-2023	O PL menciona ATER no Anexo I (Estratégia 1.13: “Fortalecer a assistência técnica e a extensão rural”) e no Anexo III, em diversos pontos setoriais, incluindo políticas de agricultura familiar, crédito e governança regional.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2019	6.163	Poder Executivo	Institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste para o período de 2020-2023.	O texto contém diversas menções explícitas ao “Sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural”, especialmente no Eixo 3 – Dinamização e Diversificação Produtiva, em ações do Projeto 3.4.	Aprofundada	2.2 – Institucional 2.5 – Intersectorial 2.7 – Estratégica
2019	4.778	Christino Aureo (PP/RJ)	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável em Microbacias Hidrográficas e dá outras providências.	A ATER é citada nominalmente apenas na justificativa, como comentário sobre práticas anteriores.	Pontual	1.1 – Referência nominal
2019	2.918	Pastor Gil (PMN/MA)	Altera a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para possibilitar o aproveitamento das entidades executoras do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), para auxílio no processo de inscrição em cadastro para programas sociais do Governo Federal.	O PL propõe alterar a Lei nº 12.188/2010 (Lei da ATER) para ampliar atribuições das Entidades Executoras do PRONATER.	Aprofundada	2.2 – Institucional/governança
2019	6.529	Pedro Uczai (PT/SC)	Institui o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Agroflorestais de Base Agroecológica.	O termo aparece explicitamente no art. 4º, inciso X: “a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), especializada em sistemas agroflorestais de base agroecológica”.	Aprofundada	2.7 – Estratégica

2019	366	Alceu Moreira (PMDB/RS)	Cria incentivos fiscais e creditícios para proprietários de imóveis rurais que adotem ações para a proteção e a recuperação de nascentes e demais recursos hídricos, e dá outras providências.	A ATER aparece apenas como apoio técnico para pequenos proprietários elaborarem o projeto técnico necessário à habilitação para incentivos fiscais e creditícios.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2019	6.161	Poder Executivo	Institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste para o período de 2020-2023.	O conteúdo relevante está localizado especialmente na Meta 2.4 do plano, em que aparecem ações específicas voltadas à ATER. Trechos: “Meta 2.4: Adotar novas modalidades de assistência técnica e extensão” e ações 2.4.1 a 2.4.3.	Pontual	1.3 – Conexão temática limitada
2019	3.117	Vicentinho Júnior (PL/TO)	Dispõe sobre o regime de uso do bioma Cerrado, bem como de sua conservação, preservação, proteção, utilização e regeneração.	Há menção explícita à assistência técnica e extensão rural no art. 9º, inciso XI, quando o PL define os instrumentos da política para o bioma Cerrado.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2019	4.083	Valdevan Noventa (PSC/SE)	Institui a Política Nacional de Apoio à Reconversão da Citricultura.	O PL menciona ATER explicitamente nos arts. 3º e 4º.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2019	2.341	Mara Rocha (PSDB/AC)	Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo ao Desenvolvimento da Apicultura e da Meliponicultura.	O art. 4º, incisos II e IX, menciona “assistência técnica e extensão rural” como instrumento da política.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2019	981	Darci de Matos (PSD/SC)	Altera a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, que “dispõe sobre a Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, e dá outras providências”, para isentar os Representantes Comerciais e os profissionais de Assistência Técnica, Extensão	O PL menciona explicitamente “profissionais de Assistência Técnica, Extensão Rural e Assessoramento ao setor agropecuário”.	Pontual	1.1 – Referência nominal

			Rural e Assessoramento ao setor agropecuário de IPI na aquisição de veículo automotor.			
2020	4.370	Zé Silva (SD/MG)	Altera a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para destinar parcela da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER).	A ATER é mencionada de modo explícito e é objeto direto da mudança legislativa.	Aprofundada	2.4 – Financeira 2.7 – Estratégica
2020	4.369	Zé Silva (SD/MG)	Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para destinar recursos dos royalties devidos pela produção de petróleo e gás natural na área do pré-sal para a assistência técnica e extensão rural.	O PL trata especificamente da destinação de parte dos royalties do pré-sal para a ANATER e órgãos relacionados à assistência técnica e extensão rural.	Aprofundada	2.4 – Financeira 2.7 – Estratégica
2020	4.879	Geninho Zuliani (DEM/SP)	Dispõe sobre os empreendimentos de turismo rural da agricultura familiar.	O art. 5º determina que o Poder Público apoiará o desenvolvimento dos empreendimentos de turismo rural “por meio dos instrumentos de crédito e assistência técnica e extensão rural”.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual

2020	4.185	Deuzinho Filho (Republicanos/CE)	Cria a política nacional de valorização da mulher no campo e dá outras providências.	O art. 2º, inciso II, estabelece “atendimento prioritário na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural”.	Pontual	1.1 – Referência nominal
2020	486	Zequinha Marinho (PSC/PA)	Altera a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, para incluir a redução das desigualdades sociais e regionais entre os princípios a serem observados pela Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e determina ao Poder Público tratamento especial quanto a linhas de crédito rural e serviços de assistência técnica e extensão rural destinados a agricultores familiares e empreendimentos familiares rurais situados na região do Marajó.	O PL menciona explicitamente “serviços de assistência técnica e extensão rural destinados a agricultores familiares e empreendimentos familiares rurais situados na região do Marajó”.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2021	1.943	Celso Maldaner (MDB/SC)	Institui programa para controle da cigarrinha do milho (<i>Dalbulus maidis</i>).	O art. 2º, inciso II, estabelece explicitamente “assistência técnica e extensão rural”.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2021	3.280	Heitor Schuch (PSB/RS)	Dispõe sobre a regularização documental de imóveis das ocupações incidentes em terras situadas em áreas rurais de domínio particular, fora da Amazônia Legal, e dá outras providências.	O PL cita explicitamente a PNATER, o PRONATER e a contratação/execução de serviços vinculados a essas políticas (arts. 8º § 3º e 11º § 6º).	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2021	348	Zé Silva (SD/MG)	Institui linha especial de crédito rural	O art. 3º, inciso II, determina que os financiamentos serão acompanhados de “projeto simplificado de crédito e de serviços de assistência técnica e	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual

				extensão rural a serem fornecidos por entidade credenciada junto à ANATER".		
2021	349	Zé Silva (SD/MG)	Cria o Selo de Inclusão Tecnológica no Campo e dá incentivo tributário a pessoas jurídicas que doem recursos para a contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares situados abaixo da linha da pobreza.	A ATER aparece em diversos dispositivos como elemento central do mecanismo de doação incentivada e em conformidade com a PNATER/ANATER.	Aprofundada	2.4 – Financeira 2.5 – Intersectorial/transversal 1.5 – Remissão legislativa 2.7 – Estratégica
2021	3.668	Jaques Wagner (PT/BA)	Dispõe sobre a produção, a importação, o registro, a comercialização, o uso, a inspeção e fiscalização, a pesquisa e experimentação e os incentivos à produção e ao uso de bioinsumos para a agricultura e a silvicultura e dá outras providências.	O texto menciona explicitamente "Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)" no art. 6º.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2021	4.511	Donizeti Nogueira (PT/TO)	Altera a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, e a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, para dispor sobre o financiamento e a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural.	O PL trata exclusivamente de alterar leis para fortalecer o financiamento e a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural.	Aprofundada	2.1 – Definição conceitual 2.2 – Institucional/governança 2.3 – Metodológica 2.4 – Financeira 2.5 – Intersectorial/transversal 2.7 – Estratégica

2021	4.216	SUG 15/2021 CLP	Institui diretrizes para a produção de moradia por autogestão, cria o Programa Nacional de Moradia por Autogestão e dá outras providências.	A expressão “assistência técnica e extensão rural” aparece no art. 2º, inciso VIII, apenas como um exemplo de equipamento comunitário.	Pontual	1.1 – Referência nominal
2021	4.493	Jerônimo Goergen (PP/RS)	Dispõe sobre o crédito rural.	O PL menciona assistência técnica e extensão rural nos seguintes trechos: _Art. 2º, inciso III – inclui contratação de assistência técnica e extensão rural como finalidade financiável do crédito rural._Art. 7º – prevê que a instituição financeira pode exigir a contratação de serviços de assistência técnica como item financiável.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2021	902	Aline Sleutjes (PSL/PR)	Dispõe sobre os empreendimentos de turismo rural da agricultura familiar.	A ATER aparece explícita no art. 5º, como instrumento de apoio do Poder Público.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2021	952	Coronel Chrisóstomo (PSL/RO)	Altera a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que “Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional e Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências”.	O PL altera diretamente a Lei nº 12.188/2010 (PNATER/PRONATER) e insere novos princípios e objetivos relacionados à modernização tecnológica na agricultura familiar.	Aprofundada	2.1 – Definição conceitual 2.7 – Estratégica
2021	1.737	Jerônimo Goergen (PP/RS)	Dispõe sobre a Política Vitivinícola Nacional e Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Vitivinicultura (Fundevitis).	O texto menciona “assistência técnica e extensão rural” duas vezes: _Como instrumento da política (art. 2º, § 2º, inciso I) _Como instituição parceira na implementação (art. 2º, § 3º).	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual

2022	1.855	Comissão de Meio Ambiente (Senado Federal)	Institui a Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB).	O PL menciona ATER explicitamente nos arts. 2º, 4º e 7º e altera a Lei da PNATER (Lei 12.188/2010) para incluir objetivos relacionados à economia da biodiversidade.	Aprofundada	2.2 – Institucional/governança 2.3 – Metodológica 2.5 – Intersetorial/transversal 2.7 – Estratégica
2022	1.799	Soraya Manato (PTB/ES)	Institui o Selo Biocombustível Socioambiental, altera a Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017, e dá outras providências.	O texto menciona “assistência técnica” no art. 2º, inciso II, e na Justificação ao mencionar aportes em assistência técnica e referência à PNATER.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2022	1.306	Marreca Filho (Patriota/MA)	Dispõe sobre medidas de amparo à agricultura familiar, para estimular o aumento da produção e da geração de renda.	O PL cita explicitamente assistência técnica e extensão rural diversas vezes.	Aprofundada	2.3 – Metodológica 2.4 – Financeira 2.7 – Estratégica
2022	1.383	Marcos do Val (Podemos/ES)	Institui incentivos para o aumento da produção no âmbito do Programa Alimenta Brasil.	O texto inclui duas menções explícitas (arts. 34, §§ 4º e 5º da Lei nº 14.284/2021).	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2022	1.818	AV 692/2018	Institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo; e altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989; 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal); e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.	O termo “assistência técnica e extensão rural” aparece no art. 5º, inciso IV, e há referência a sua integração em programas no art. 44, § 2º e § 3º.	Pontual	1.3 – Conexão temática limitada 1.2 – Execução operacional pontual
2022	2.218	Evair Vieira de Melo (PP/ES)	Institui a Política Nacional de Incentivo à Cocoicultura de Qualidade.	O art. 3º, inciso II, menciona explicitamente “assistência técnica e extensão rural”.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual

2022	2.402	Marcelo Ramos (PSD/AM)	Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Amazônico e sobre os mecanismos econômicos de incentivo à bioeconomia amazônica e dá providências correlatas.	O PL menciona assistência técnica e extensão rural em dois dispositivos centrais: _Art. 2º, XI: “Fortalecer a assistência técnica às populações tradicionais, povos indígenas e aos agricultores familiares do Bioma Amazônico”. _Art. 7º, IV: “Fortalecimento do sistema de assistência técnica e extensão rural (...)”. Também há menção como instrumento no art. 8º, inciso VIII.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial/transversal 2.7 – Estratégica
2022	426	Marreca Filho (Patriota/MA)	Altera a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, para dispor sobre a assistência técnica e material ao agricultor familiar.	O texto altera a Lei nº 11.326/2006 incluindo, no inciso III do art. 5º, a expressão “assistência material, assistência técnica e extensão rural”.	Pontual	1.1 – Referência nominal
2022	60	Zé Silva (SD/MG)	Dispõe sobre a remissão e a prorrogação de parcelas de dívidas originárias de operações de crédito rural de responsabilidade de produtores cuja produção da safra do ciclo agrícola 2021/2022 tenha sido prejudicada em razão de excesso hídrico.	O PL menciona explicitamente “serviço de assistência técnica e extensão rural” como responsável pela emissão de laudos comprobatórios (art. 2º).	Pontual	1.4 – Condicionalidade acessória
2023	4.539	Benes Leocádio (União/RN)	Institui a Política Nacional de Apoio à Reposição e à Ampliação do Rebanho de Bovinos de mini, pequenos e médios produtores rurais.	O texto menciona explicitamente “prestação de assistência técnica e extensão rural” (art. 3º, inciso III) e novamente no art. 4º.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2023	3.904	Valmir Assunção (PT/BA)	Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.	A ATER é citada diversas vezes no PL, incluindo definição conceitual, papel como instrumento estruturante e atribuições operacionais.	Aprofundada	2.1 – Definição conceitual 2.7 – Estratégica

2023	388	Weverton (PDT/MA)	Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 8.036, de 11 de maio de 1990; e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	O texto altera o art. 11 da Lei nº 11.977/2009 para incluir explicitamente “a assistência técnica e a extensão rural” na composição de custos do PNHR.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2023	2.119	João Daniel (PT/SE) e outros	Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar, para mitigar os impactos socioeconômicos remanescentes da Covid-19; altera as Leis nºs 13.340, de 28 de setembro de 2016; 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e dá outras providências (Lei Assis Carvalho III).	O PL menciona assistência técnica e extensão rural diversas vezes, vinculando-a a elaboração de projetos, execução de programas emergenciais e identificação/cadastramento de agricultores.	Aprofundada	2.3 – Metodológica 2.5 – Intersetorial/transversal
2023	2.029	João Daniel (PT/SE)	Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar, para mitigar os impactos socioeconômicos remanescentes da Covid-19; altera as Leis nºs 13.340, de 28 de setembro de 2016; 13.606, de 9 de janeiro de 2018; e 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e dá outras	O PL faz múltiplas menções explícitas à assistência técnica e extensão rural, incluindo papel operacional, elaboração de projetos simplificados, cadastramento de beneficiários e remuneração das entidades de ATER.	Aprofundada	2.3 – Metodológica 2.4 – Financeira 2.5 – Intersetorial/transversal

			providências (Lei Assis Carvalho III).			
2023	2.367	Zé Silva (SD/MG)	Altera a Lei de Política Agrícola para estabelecer que a produção agropecuária nacional é prioridade de Estado.	ATER aparece no inciso III do art. 2º da Lei nº 8.171/1991, cujo texto é alterado pelo projeto.	Pontual	1.1 – Referência nominal
2023	1.737	Evair Vieira de Melo (PP/ES)	Institui a Política Nacional de Incentivo à Produção de Gengibre de Qualidade e de seus Processados.	Há menção direta à assistência técnica e extensão rural no art. 3º, inciso III, e no Art. 4º, inciso VIII, “c”.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2024	225	Delegada Adriana Accorsi (PT)	Dispõe sobre a produção de cachaça e aguardente de cana-de-açúcar por estabelecimento familiar rural.	O art. 4º determina que a responsabilidade técnica pela produção deve ser exercida por profissional habilitado de instituição pública ou privada credenciada no sistema de assistência técnica e extensão rural, conforme a Lei nº 12.188/2010 (Lei da PNATER).	Pontual	1.4 – Condicionalidade acessória
2024	2.402	Josimar Maranhãozinho (PL)	Institui linha especial de crédito rural.	O art. 3º, parágrafo único, determina que os valores relativos à elaboração do projeto simplificado e à prestação dos serviços de assistência técnica e extensão rural integrem os itens financiáveis da linha de crédito.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual

2024	3.114	Daniel Agrobom (PL)	Altera a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para estabelecer que o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER) inclua, entre suas diretrizes, ações para assistência aos afetados por enchentes ou outros eventos climáticos extremos.	O texto propõe acréscimo de diretriz específica ao PRONATER, prevendo ações de assistência técnica voltadas à recuperação de agricultores familiares afetados por desastres climáticos, como enchentes, secas e tempestades.	Aprofundada	2.7 – Estratégica 2.5 – Intersetorial
2024	2015	Heitor Schuch (PSB)	Institui o Fomento Emergencial de Inclusão Produtiva Rural, destinado a apoiar a atividade produtiva de agricultores familiares atingidos pela crise climática no Rio Grande do Sul durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 236, de 2024.	O texto menciona explicitamente o Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) em diversos dispositivos, especialmente no art. 2º, que determina que o projeto simplificado de estruturação da unidade produtiva familiar seja elaborado e acompanhado por serviços de ATER, remunerados pela ANATER.	Aprofundada	2.4 – Financeira 2.2 – Institucional/governança
2024	1.632	Pompeu de Mattos (PDT)	Cria auxílio emergencial de R\$ 2.500,00 para agricultores familiares do Estado do Rio Grande do Sul para mitigar os impactos socioeconômicos das enchentes de 2024; cria linha de crédito especial e dá outras providências.	O texto menciona explicitamente o serviço de assistência técnica e extensão rural em múltiplos dispositivos, especialmente nos arts. 2º e 5º, determinando que o projeto simplificado de estruturação da unidade produtiva familiar e os projetos de crédito rural sejam elaborados por entidades de ATER credenciadas, sob coordenação e remuneração da ANATER.	Aprofundada	2.4 – Financeira 2.2 – Institucional/governança

2024	1.584	Marx Beltrão (PP)	Dispõe sobre a prevenção e o combate a doenças do trabalhador rural associadas à exposição solar e dá outras providências.	A ATER é mencionada expressamente no art. 4º, que prevê que “os demais órgãos públicos, especialmente da área de assistência técnica e extensão rural, poderão dotar-se dos princípios, dos objetivos, das ações e dos serviços decorrentes desta lei”.	Pontual	1.1 – Referência nominal
2024	1.875	Marcon (PT) e outros	Dispõe sobre medidas emergenciais de amparo à agricultura familiar para mitigar os impactos socioeconômicos e ambientais decorrentes do evento climático extremo que atingiu o estado do Rio Grande do Sul no mês de maio de 2024 e dá outras providências.	A ATER é mencionada expressamente em dois dispositivos centrais do texto – art. 3º, § 2º; e art. 6º, § 3º –, os quais determinam que os projetos simplificados de reestruturação produtiva e de crédito rural sejam elaborados por serviços de ATER credenciados pela ANATER, como condição para o acesso aos recursos públicos.	Aprofundada	2.4 – Financeira 2.2 – Institucional/governança
2024	1.095	Marco Brasil (PP)	Institui o Programa Nacional da Pecuária Sustentável	O termo aparece explicitamente em três trechos: _ Art. 2º, inciso IX: cria “um fundo nacional de apoio à pesquisa, à assistência técnica e extensão agrícola e à promoção da pecuária nacional”; _ Art. 3º, inciso III: define a “assistência técnica e extensão rural” como um dos instrumentos da Política Nacional da Pecuária Sustentável; _ Art. 4º, inciso VI: prevê parcerias “com entidades públicas e privadas para otimização dos esforços de ensino, pesquisa, assistência técnica e de capacitação técnica e gerencial do pecuarista”.	Aprofundada	2.4 – Financeira 2.2 – Institucional/governança

2024	3.577	Junior Mano (PL)	Institui a Política Nacional de Prevenção e Combate a Incêndios Criminosos em Situações de Emergência Ambiental e Calamidade Pública e dispõe sobre agravantes penais para crimes de dano e cooperação criminosa nesses períodos.	A ATER é mencionada no art. 6º, inciso XIV, que inclui as “entidades de assistência técnica e extensão rural” entre os órgãos que deverão participar da execução e coordenação das ações da política nacional de combate a incêndios.	Pontual	1.1 – Referência nominal
2024	3.779	Antonio Carlos Rodrigues (PL)	Institui a Política Nacional de Incentivo à Diversificação da Produção Agrícola.	A ATER é mencionada no art. 3º, inciso II, como uma das diretrizes centrais da política, ao prever a “promoção de assistência técnica e extensão rural voltadas à diversificação agrícola”. Além disso, a justificativa reforça seu papel como um dos instrumentos necessários para a implementação da política, associando-a à pesquisa, ao crédito e à capacitação de produtores.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial/transversal 2.3 – Metodológica
2024	2.014	Heitor Schuch (PSB)	Dispõe sobre auxílio emergencial de amparo aos agricultores familiares para mitigar os impactos socioeconômicos da crise climática no Rio Grande do Sul e dá outras providências.	O texto menciona “entidade de Assistência Técnica e Extensão Rural credenciada à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)” nos §§ 3º e 4º do art. 2º, ao estabelecer que o agricultor familiar deve estar cadastrado junto a entidade de ATER credenciada para receber o auxílio emergencial, e que tais entidades poderão coletar autodeclarações de renda dos beneficiários.	Pontual	1.4 – Condicionalidade acessória

2024	3.188	Samuel Viana (Republicanos)	Dispõe sobre a análise e remediação de solos e alimentos em áreas afetadas por enchentes causadas por eventos climáticos intensos e dá outras providências.	A ATER é citada expressamente no art. 4º, inciso III, como um dos instrumentos da Política Nacional de Monitoramento e Remediação de Solos Pós-Enchentes (PNMRSPE), ao lado do planejamento agrícola, da pesquisa, da proteção ambiental e de instrumentos financeiros e fiscais. Além disso, a justificativa do projeto reforça o papel da ATER como medida essencial à sustentabilidade da produção agrícola em áreas afetadas por enchentes.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial/transversal 2.7 – Estratégica
2024	4.084	Ana Paula Lima (PT) e outros	Dispõe sobre as Farmácias Vivas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), e dá outras providências.	A ATER é mencionada explicitamente no art. 12, que prevê que as Farmácias Vivas poderão fazer parcerias com hortos oficiais de instituições governamentais agrícolas, instituições de ensino superior e centros de pesquisa/extensão rural para assistência técnica na etapa de cultivo de plantas medicinais e para aquisição de mudas e sementes.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial/transversal 2.2 – Institucional/governança
2024	919	Lucio Mosquini (MDB)	Concede subvenção para contratação de crédito, compra de equipamentos e assistência técnica aos agricultores familiares produtores de leite, enquadrados na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências.	A ATER é mencionada explicitamente no art. 3º, que propõe incluir inciso na Lei nº 8.171/1991, prevendo o financiamento da contratação de serviços públicos ou privados de assistência técnica ou extensão rural aos agricultores familiares produtores de leite, por meio de linha de crédito subvencionada pelo Pronaf.	Aprofundada	2.4 – Financeira 2.7 – Estratégica

2024	3.484	Evair Vieira de Melo (PP)	Institui a Política Nacional de Incentivo à Cajucultura de Qualidade e dá outras providências.	O termo aparece no art. 3º, inciso II, que define como instrumento da política a “pesquisa agrônômica e agroindustrial, desenvolvimento tecnológico e assistência técnica e extensão rural para a produção, processamento e comercialização de caju e derivados”. Além disso, o art. 5º, inciso VII, reforça o papel da assistência técnica na renovação das áreas plantadas, vinculando-a ao apoio à transição para o cajueiro anão precoce.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial/transversal 2.7 – Estratégica
2024	3.503	Marcos Tavares (PDT)	Institui o Programa de Incentivo à Agricultura Urbana e Comunitária, promovendo o uso de terrenos baldios e espaços urbanos para a produção de alimentos, com subsídios, capacitação e apoio técnico a iniciativas comunitárias de cultivo sustentável.	O texto faz referência direta à extensão rural e à assistência técnica no art. 5º, incisos I e III, ao estabelecer que o Governo Federal deverá desenvolver programas de capacitação em parceria com instituições de ensino, pesquisa e extensão rural, bem como disponibilizar serviços de apoio técnico contínuo às iniciativas de agricultura urbana e comunitária.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial/transversal 2.3 – Metodológica
2025	2.925	Dal Barreto (União/BA)	Altera a Lei nº 12.188, de 2010, para estabelecer a presença de engenheiros agrônomos, médicos veterinários ou zootecnistas, sempre que possível, entre os profissionais responsáveis pela execução dos serviços no âmbito do PRONATER.	O projeto altera diretamente a Lei nº 12.188/2010, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e o Programa Nacional de ATER (PRONATER), determinando a obrigatoriedade, sempre que possível, da presença de engenheiros agrônomos, médicos veterinários e zootecnistas nas equipes executoras de ATER.	Aprofundada	2.6 – Profissionalizante 2.2 – Institucional

2025	5.463	Helder Salomão (PT/ES)	Institui o Programa Nacional de Voluntariado Técnico Rural (PNVTR), voltado ao fortalecimento da agricultura familiar por meio da participação voluntária de estudantes e jovens profissionais.	O texto do art. 2º, inciso I, define como objetivo central do PNVTR “ampliar o acesso à assistência técnica e à extensão rural”. Além disso, o art. 6º, inciso III, explicita a participação de instituições de ATER como parceiras executoras do programa. Na justificação, a ATER é reafirmada como elemento estruturante para ampliar o atendimento à agricultura familiar e pequenos produtores rurais.	Aprofundada	2.7 – Estratégica 2.2 – Institucional 2.6 – Profissionalizante 2.4 – Financeira
2025	3.024	Heitor Schuch (PL/RS)	Dispõe sobre a Política Nacional de Apoio à Juventude Rural e institui o Fundo Nacional de Apoio à Juventude Rural (Funajur).	O texto menciona a assistência técnica e extensão rural em dois níveis: _ Art. 2º, I: define como objetivo “promover o acesso de jovens agricultores familiares a recursos financeiros e assistência técnica”. _ Art. 4º, II: institui um dos eixos da política: “assistência técnica e extensão rural (ATER) para elaboração, implementação e monitoramento de projetos produtivos de jovens rurais, em parceria com instituições públicas e privadas de pesquisa e ATER”.	Aprofundada	2.7 – Estratégica 2.2 – Institucional 2.5 – Intersetorial
2025	2.967	Duda Ramos (MDB/RR)	Dispõe sobre a criação do Eixo de Apoio Técnico e Socioprodutivo do Agroextrativismo Familiar na Amazônia, como parte da Política Nacional de Incentivo ao Agroextrativismo Familiar na Amazônia.	O art. 2º, inciso I, determina explicitamente o objetivo de ampliar a oferta pública de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) especializada em práticas agroextrativistas, agrofloretais e agroecológicas. Além disso, a justificação reforça a importância da ATER como ação estruturante e diagnóstica da política, ressaltando a baixa cobertura atual e a necessidade de inovação institucional na Amazônia Legal.	Aprofundada	2.7 – Estratégica 2.5 – Intersetorial 2.2 – Institucional

2025	4.107	Neto Carletto (PSD/BA)	Institui a Política Nacional de Proteção, Manutenção e Incentivo ao Cultivo de Cacau em Sistemas Agroflorestais Cabruca.	O art. 3º, inciso V, e o art. 4º, inciso II, estabelecem como diretrizes e instrumentos da política o fortalecimento da assistência técnica e da extensão rural especializadas em sistemas agroflorestais cabruca e a criação de programas de capacitação, treinamento e ATER voltados a esses sistemas.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial 2.3 – Metodológica 2.7 – Estratégica
2025	5.069	Samuel Viana (Republicanos/MG)	Altera leis para preservar o regime do crédito rural nas renegociações, assegurar assistência de advogado ao produtor rural e proteger a pequena propriedade rural na execução de garantias.	A ATER aparece expressamente em dois contextos normativos principais: 1. No art. 3º-B, § 5º, o projeto determina que o laudo técnico de renegociação deve ser elaborado prioritariamente por entidade pública de assistência técnica e extensão rural ou por cooperativa/associação com corpo técnico próprio. 2. No art. 7º, § 2º, admite o uso de contratos de assistência técnica como elemento probatório para comprovar a exploração familiar da pequena propriedade rural.	Aprofundada	2.3 – Metodológica 2.2 – Institucional 2.7 – Estratégica
2025	3.913	Lucio Mosquini (MDB/RO)	Altera a Lei nº 11.326, de 2006, para reconhecer a agricultura de subsistência como modalidade de extrativismo, equiparando os agricultores familiares de subsistência aos extrativistas.	A justificativa do projeto afirma explicitamente que o reconhecimento da agricultura de subsistência como modalidade de extrativismo visa ampliar o acesso a programas de crédito, fomento, assistência técnica e extensão rural para esses agricultores.	Pontual	1.2 – Execução operacional 1.3 – Conexão temática limitada

2025	3.284	Augusto Puppio (MDB/AP)	Institui a Política Nacional de Prevenção, Monitoramento e Combate à Vassoura-de-Bruca da Mandioca.	O art. 3º, inciso VI, inclui explicitamente a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) como um dos instrumentos do Programa Nacional de Prevenção e Controle da Vassoura-de-Bruca da Mandioca (PVBVM), com atuação prioritária junto a agricultores familiares, comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais. A justificação reforça o papel da ATER na cooperação entre técnicos, agricultores e órgãos públicos, visando ao manejo e à contenção da praga.	Aprofundada	2.5 – Intersectorial 2.3 – Metodológica 2.7 – Estratégica
2025	4.575	Caroline De Toni (PL/SC)	Dispõe sobre normas específicas para o manejo sustentável da <i>Araucaria angustifolia</i> em áreas de uso alternativo do solo, plantios comerciais e sistemas agroflorestais.	O art. 5º, inciso III, estabelece a prioridade para acesso a programas de assistência técnica e extensão rural no âmbito do programa de incentivo ao plantio, manejo sustentável e aproveitamento econômico da <i>Araucaria angustifolia</i> .	Pontual	1.2 – Execução operacional 1.3 – Conexão temática limitada
2025	3.664	Marussa Boldrin (MDB/GO)	Institui a Política Nacional de Produção Eficiente da Borracha Natural (RenovaBor).	O art. 5º, inciso VI, inclui explicitamente a ATER entre os instrumentos da Política Nacional de Produção Eficiente da Borracha Natural (RenovaBor). Além disso, a justificação do projeto menciona a importância da assistência técnica como meio para difusão de técnicas de manejo integrado e aumento da produtividade dos seringais.	Aprofundada	2.5 – Intersectorial 2.3 – Metodológica 2.7 – Estratégica
2025	2.840	Stélio Dener (PL/PB)	Institui as Zonas de Desenvolvimento Indígena Sustentável (ZDIS).	O art. 4º, inciso I, prevê explicitamente o apoio do Poder Público por meio de assistência técnica e extensão rural indígena, entre outras formas de apoio às Zonas de Desenvolvimento Indígena Sustentável (ZDIS).	Aprofundada	2.5 – Intersectorial 2.3 – Metodológica 2.7 – Estratégica

2025	4.187	Clodoaldo Magalhães (PV/PE)	Altera a Lei nº 10.711, de 2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas, para incluir biólogos como responsáveis técnicos, entre outras providências.	O art. 40, § 1º, inclui explicitamente representantes de entidades vinculadas à assistência técnica e extensão rural entre os membros das Comissões de Sementes e Mudas, ao lado de órgãos de pesquisa, ensino, fiscalização e produção.	Aprofundada	2.2 – Institucional 2.5 – Intersetorial 2.7 – Estratégica
2025	3.606	Duda Ramos (MDB/RR)	Institui a Política Nacional de Incentivo ao Uso de Tecnologias Sociais (Lei do Bom Saber).	O art. 2º, inciso VIII, prevê como um dos eixos da política o “incentivo à formação técnica e extensão rural voltadas à implementação e gestão das tecnologias”.	Aprofundada	2.6 – Profissionalizante 2.5 – Intersetorial 2.7 – Estratégica
2025	2.525	João Daniel (PT/SE)	Institui o Estatuto da Agricultura Urbana e Periurbana (EAU).	A oferta de ATER pública, gratuita, continuada e adaptada ao contexto urbano, com enfoque agroecológico e participativo, é uma diretriz da política (art. 4º, inciso II). O financiamento de ações de ATER é uma prioridade do Fundo Nacional de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana (Funaup) (art. 14, inciso II). Na justificativa: “Quanto ao fomento técnico e financeiro, o Estatuto determina que o Poder Público estruture serviços específicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para a AUP, com metodologias participativas e enfoque agroecológico”.	Aprofundada	2.2 – Institucional/governança 2.4 – Financeira 2.5 – Intersetorial/transversal 2.3 – Metodológica 2.5 – Intersetorial/transversal
2025	2.120	Carlos Henrique Gangim (União/TO)	Cria o Selo Juventude Rural Sustentável para incentivar entidades que desenvolvam ações efetivas de apoio à juventude rural.	Manter parcerias com instituições de extensão rural voltadas à juventude é uma das ações que concedem direito ao selo (art. 2º, inciso VI).	Pontual	1.1 – Referência nominal
2025	2.098	Alexandre Lindenmeyer (PT/RS)	Institui a Política Nacional de Estímulo à Micro Geração de Energia Elétrica Renovável por	A assistência técnica e extensão rural é um dos instrumentos da política (art. 5º, inciso II) e um dos recursos a serem	Aprofundada	2.7 – Estratégica 2.5 – Intersetorial 2.3 – Metodológica

			Agricultores Familiares e Pescadores Artesanais	providos na implementação (art. 6º, inciso I).		
2025	1.474	Ivoneide Caetano (PT/BA)	Dispõe sobre a criação do Programa Jovem Rural Brasil, com o objetivo de promover a sucessão e reduzir o êxodo rural.	ATER é mencionada de forma explícita no art. 3º, inciso V, e no art. 4º, inciso IV, em trechos que tratam do fortalecimento das políticas de assistência técnica e extensão rural com foco na juventude e da implantação de centros de referência e assistência técnica voltados para jovens rurais.	Aprofundada	2.7 – Estratégica 2.5 – Intersetorial 2.6 – Profissionalizante
2025	536	Daniel Agrobom (PL/GO)	Dispõe sobre o Programa Nacional de Incentivo à Produção Orgânica.	A oferta de assistência técnica e extensão rural apropriadas é uma das ações do programa (art. 3º, inciso II).	Aprofundada	2.7 – Estratégica 2.5 – Intersetorial 2.3 – Metodológica
2025	1.812	Evair Vieira de Melo (PP/ES)	Institui a Política Nacional de Produção de Mamão de Qualidade.	A ATER é mencionada explicitamente no art. 3º, inciso II, como um dos instrumentos da Política Nacional de Produção de Mamão de Qualidade, ao lado de crédito rural, pesquisa, certificação e comercialização.	Pontual	1.2 – Execução operacional pontual
2025	380	Zé Vitor (PL/MG)	Cria a Lei Paolinelli, que institui incentivo fiscal à pesquisa agropecuária no âmbito do SNPA, cria o Programa Nacional de Apoio à Pesquisa Agropecuária (Pronapa) e institui o Fundo Nacional de Apoio à Pesquisa Agropecuária (Funapa).	O art. 6º, inciso I, determina que os projetos de pesquisa apoiados pelo Programa Nacional de Apoio à Pesquisa Agropecuária (Pronapa) devem estar “integrados à assistência técnica e extensão rural, aos produtores, comunidades e agroindústrias”.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial 2.3 – Metodológica 2.7 – Estratégica

2025	1.528	Célia Xakriabá (PSOL/MG)	Altera a Lei do Garantia-Safra para incluir agricultores familiares indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas e pescadores artesanais situados em todo o território nacional entre os beneficiários.	O art. 6º-A, inciso IV, prevê expressamente a ampliação do acesso dos beneficiários ao Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, vinculando-o às ações de convivência com o semiárido, à adaptação climática e ao desenvolvimento sustentável.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial 2.3 – Metodológica 2.7 – Estratégica
2025	1.529	Célia Xakriabá (PSOL/MG)	Altera leis para dispor sobre o apoio à denominação de origem dos produtos ou serviços comercializáveis resultantes dos modos de ocupação tradicional dos povos indígenas.	O § 1º do art. 178 (acrescentado à Lei nº 9.279/1996) prevê que “o poder público, através dos órgãos federais de assistência aos indígenas, assim como dos órgãos de assistência ou de extensão rural, oferecerá às comunidades indígenas orientação e, quando for o caso, apoio para o registro de denominação de origem dos produtos ou serviços comercializáveis resultantes do modo de ocupação tradicional de seus territórios”.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial 2.3 – Metodológica 2.7 – Estratégica
2025	1.166	Sonize Barbosa (PL/AP)	Institui o Programa Nacional de Incentivo ao Cultivo e Exportação do Açaí e Produtos Amazônicos.	O art. 2º, inciso I, determina que o programa será implementado por meio de “assistência técnica e extensão rural para pequenos produtores e comunidades tradicionais, com foco em práticas de cultivo sustentáveis, manejo agroecológico e boas práticas de fabricação”.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial 2.3 – Metodológica 2.7 – Estratégica
2025	1.981	Talíria Petrone (PSOL/RJ)	Acrescenta dispositivo à Lei do PAA para adequar as normas de acesso de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, estabelecendo critérios diferenciados e assistência técnica intercultural.	O art. 9º-A, inciso II, determina que o Poder Executivo deverá garantir “assistência técnica e extensão rural especializada e intercultural” para facilitar o acesso dessas comunidades ao PAA.	Aprofundada	2.5 – Intersetorial 2.3 – Metodológica 2.7 – Estratégica