

RECOMENDAÇÕES PARA UMA

Nova Governança de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil

Síntese Analítica e Propositiva

REALIZAÇÃO, EDIÇÃO E REVISÃO



Equipe

Carla Gheler

(colider da Força Tarefa
Segurança Alimentar
da Coalizão Brasil)

Mariana Pereira

(colider da Força Tarefa
Segurança Alimentar
da Coalizão Brasil)

Maiara Beckrich

(equipe Coalizão Brasil)

Tainah Godoy

(equipe Coalizão Brasil)

PUBLICAÇÃO

Fevereiro, 2026

APOIO



Solidaridad

ELABORAÇÃO DO ESTUDO



Equipe

Susi Mara Freddi

Sílvia Reis

Acácio Zuniga Leite

Felipe Monte Cardoso

Alisson Vicente Zarnott

Apresentação	04
1. Trajetória da pesquisa	07
1.1. Fundamentação teórica e contextualização	09
1.2. Escuta qualificada de atores estratégicos	10
2. Sugestões para qualificação da ATER	12
2.1. Qualificação do escopo normativo, responsabilidades federativas e pactuação intergestores	14
2.2. Mecanismos de financiamento e contratação	16
2.3. Organização por territórios	18
2.4. Fortalecimento da Participação Social	19
2.5. Qualificação e desenvolvimento profissional (Educação Permanente)	20
2.6. Monitoramento e avaliação	22
3. Considerações finais	23

Apresentação

The background of the page features a large, abstract graphic. It consists of two overlapping circles, one in a light yellow color and one in a light pink color. The circles are positioned such that they overlap significantly, creating a central area of intersection. The background is also divided by a curved line that separates the yellow and pink areas. The overall design is clean and modern, with a focus on geometric shapes and a soft color palette.

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) desempenha papel central no fortalecimento da agricultura familiar, na promoção da segurança alimentar e na consolidação de práticas sustentáveis e regenerativas no meio rural. No entanto, sua efetividade depende diretamente da qualidade da coordenação e da governança institucional que organiza a oferta desses serviços no Brasil e da capacidade do Estado de direcionar as atividades para agendas de interesse público.

Historicamente, a ATER tem sido um instrumento estratégico das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural no país. Sua trajetória é marcada por transformações significativas ao longo das últimas décadas, por disputas de projeto e tensões entre diferentes visões de desenvolvimento rural — uma centrada na modernização e outra voltada à sustentabilidade e à soberania alimentar.

Nos últimos anos, entretanto, o campo da ATER tem enfrentado desafios estruturais, como a fragmentação institucional, a desconinuidade de políticas públicas, a fragilidade no seu processo de gestão e governança e a escassez de recursos orçamentários. So-

ma-se a isso a crescente complexidade das demandas rurais, que exigem novas competências técnicas e metodológicas, bem como uma coordenação mais integrada entre Estado, organizações sociais e universidades.

Para tanto, sua elaboração se deu a partir de um estudo orientado pelos seguintes objetivos:

O presente documento busca contribuir para o debate acadêmico e político sobre o futuro da ATER no país, bem como fornecer subsídios para o aprimoramento das políticas públicas e para o fortalecimento das redes territoriais de extensão e inovação alinhadas às agendas climáticas.

i

Historicizar e conceituar a ATER no Brasil, com ênfase nos caminhos trilhados pós 2004;

ii

Identificar limites e potenciais relacionados com o papel da ATER, a produção de alimentos saudáveis e o fortalecimento de cadeias produtivas sustentáveis;

iii

Identificar gargalos de coordenação em escala federal e boas práticas com potencial de disseminação e amplificação;

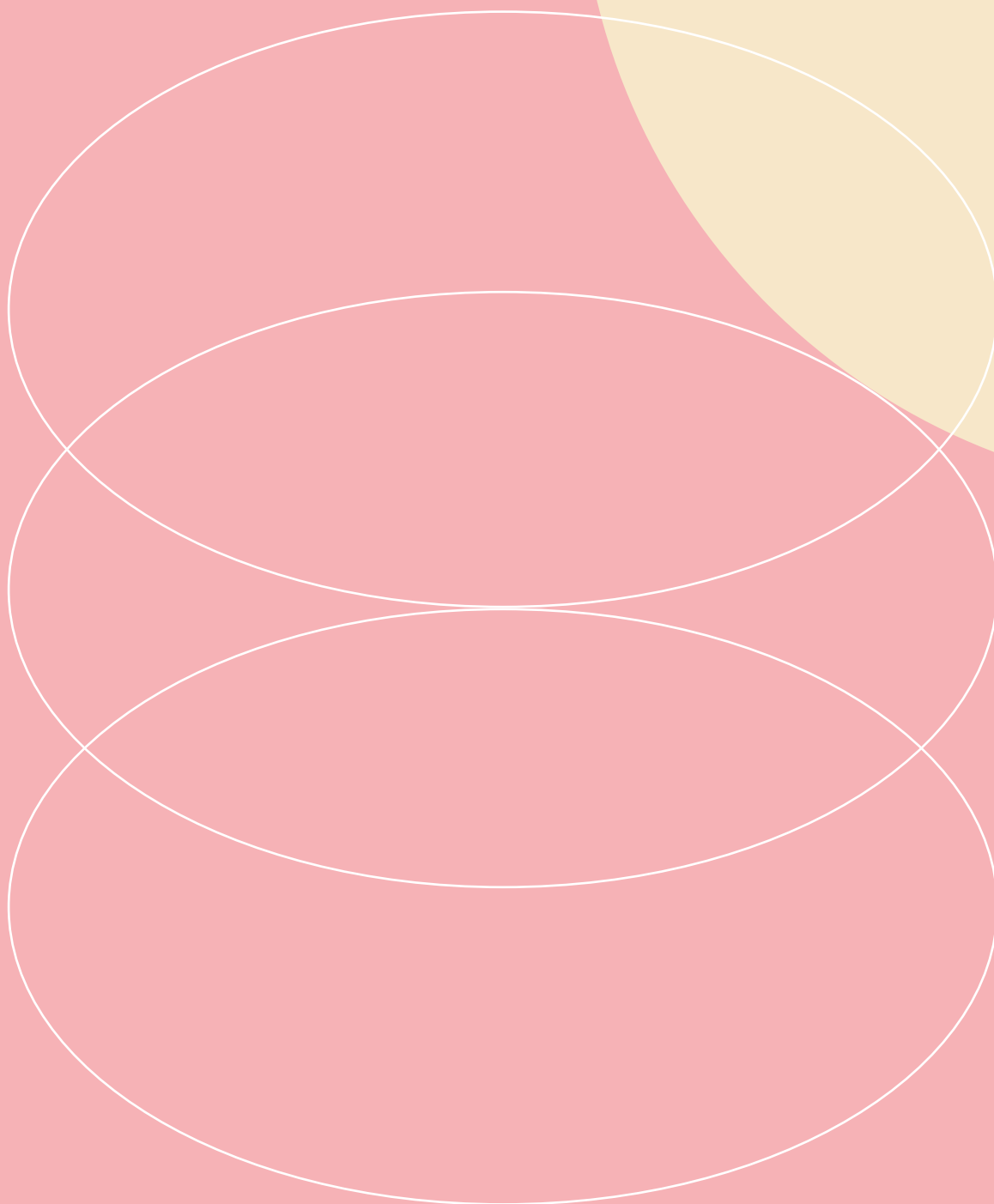
iv

Identificar desafios à construção de um sistema alinhado às demandas da Agricultura Familiar e às agendas climáticas e ambientais.

Este documento é composto por três tópicos e três apêndices, além desta breve apresentação. No primeiro tópico, apresentamos a trajetória da pesquisa, incluindo: 1) fundamentação teórica e contextualização acerca da ATER e do SUS (disponíveis na íntegra, respectivamente, nos Apêndices I e II); e 2) escuta qualificada de atores estratégicos (cujos achados e discussão estão disponíveis na íntegra no Apêndice III). O segundo tópico é o coração do estudo, no qual são apresentados, com base nas etapas anteriores, elementos para a qualificação da ATER. Por fim, no terceiro tópico apresentamos alguns apontamentos e reflexões, a título de considerações finais.

1

Trajetória da pesquisa



O estudo foi concebido para construir uma base de conhecimento sobre a ATER e explorar as conexões possíveis entre os campos da ATER e do Sistema Único de Saúde (SUS). Essa abordagem buscou articular referenciais teóricos e dados empíricos de modo a compreender não apenas o funcionamento interno de cada campo estudado, mas também as potencialidades de aprendizado cruzado entre ambos.

O percurso foi estruturado em dois eixos principais, interdependentes e complementares, os quais apresentamos a seguir:

1.1

Fundamentação teórica e contextualização

A primeira etapa da pesquisa teve como objetivo oferecer a base conceitual e o enquadramento teórico que sustentam o estudo. A fase inicial, portanto, concentrou-se em uma revisão de escopo sobre o tema da Assistência Técnica e Extensão Rural, a fim de sistematizar os principais conceitos, modelos de atuação e desafios contemporâneos da ATER no Brasil. Essa elaboração permitiu delinear o campo de estudo, identificar lacunas de conhecimento e estabelecer um panorama que servisse como lente analítica para as etapas seguintes¹.

Em paralelo, desenvolveu-se um estudo sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)², voltado à identificação de seus princípios fundantes, diretrizes organizacionais, estrutura de gestão e mecanismos de participação social. O foco recaiu sobre as possíveis aproximações conceituais e operacionais entre o SUS e um eventual Sistema Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SUATER), bem como sobre as oportunidades de aprimoramento da Política Nacional de ATER (PNATER). Buscamos, especificamente, reconhecer pontos de convergência entre os dois sistemas — como territorialização, universalidade, integralidade e participação social — que possam subsidiar a formulação de um modelo articulado de governança e coordenação da ATER, inspirado nas lições institucionais do SUS.

¹ Elaboração disponível no Apêndice I das Bases Conceituais e Experiências de Referência com link na página final dessa Síntese.

² Elaboração disponível no Apêndice II das Bases Conceituais e Experiências de Referência com link na página final dessa Síntese.

1.2

Escuta qualificada de atores estratégicos

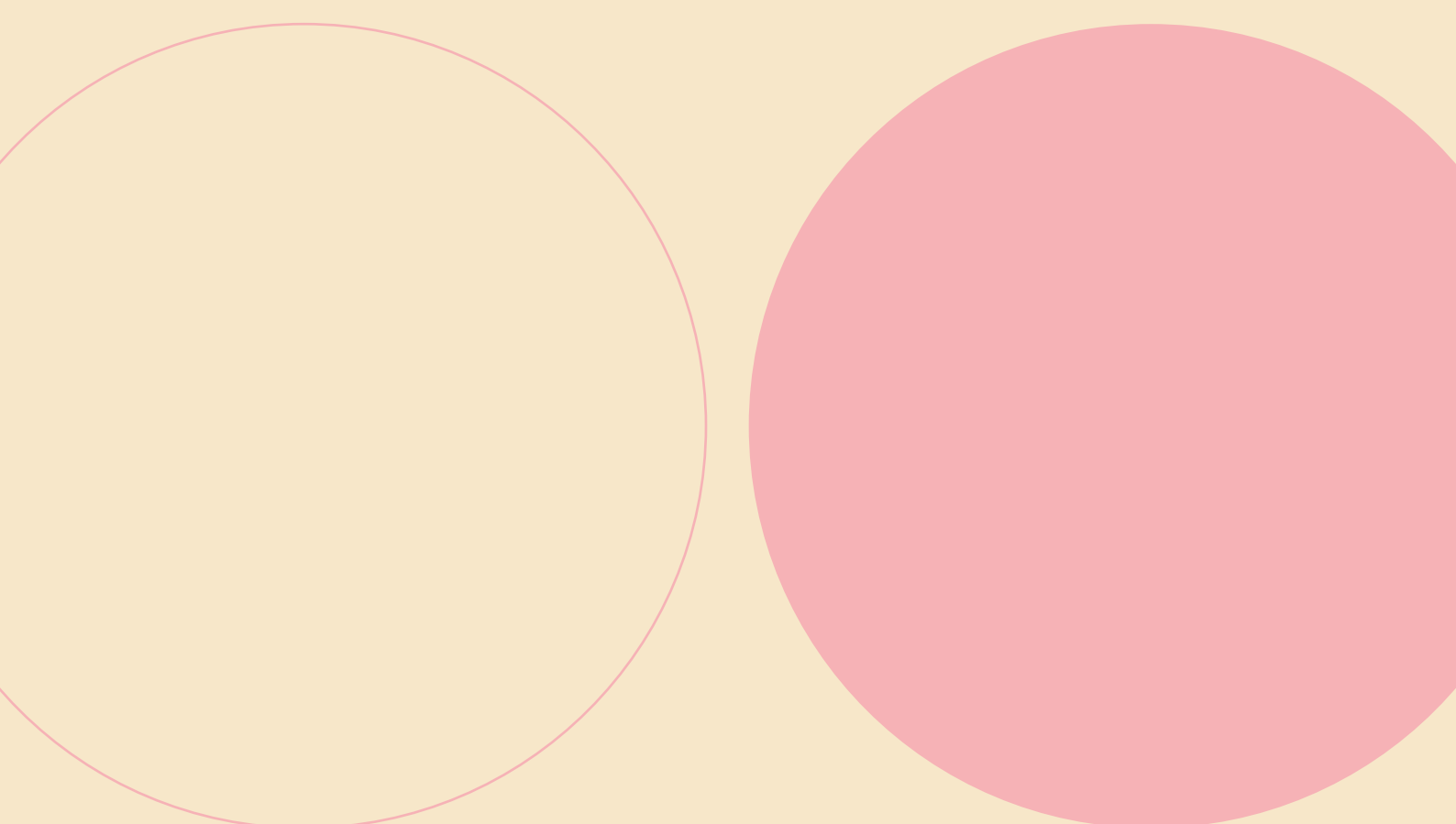
A segunda etapa da pesquisa consistiu em uma escuta qualificada e na coleta de dados primários voltadas a captar percepções, experiências e propostas de atores sociais e institucionais estratégicos dos dois campos analisados. Isso ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas com representantes de diferentes setores, conforme descrito a seguir:

- **Gestores da ATER;**
- **Entidades representativas de beneficiários da ATER (agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais etc);**
- **Extensionistas;**
- **Academia;**
- **Legisladores;**
- **Membros da Força Tarefa de Segurança Alimentar da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, movimento multisetorial voltado para a promoção do uso sustentável da terra e que foi também instituição que realizou a coordenação geral do estudo;**
- **Membros da Plataforma FOLU Brasil, rede voltada à promoção da transição dos sistemas alimentares no Brasil;**
- **Gestores do SUS;**
- **Profissionais vinculados ao SUS.**

³ O roteiro base das entrevistas e os achados dessas escutas, bem como as análises realizadas, estão disponíveis no Apêndice III.

Para cada entrevista realizada, buscamos sintetizar e organizar os principais achados usando a ferramenta da matriz SWOT, que possibilita uma leitura estratégica das dimensões internas e externas que influenciam a política de ATER e o SUS. Nesse sentido, o conjunto de entrevistas buscou compreender, de forma comparativa, arranjos institucionais, mecanismos de coordenação e desafios de governança enfrentados por cada sistema, destacando boas práticas e lições que possam inspirar o redesenho da política de ATER.

A partir dessas escutas, identificamos tanto entraves estruturais quanto potenciais sinergias entre as duas políticas públicas, o que orientou a proposição de caminhos futuros discutidos nas seções seguintes. Além disso, esta imersão empírica foi fundamental para ancorar as discussões teóricas na realidade prática dos serviços e dos atores envolvidos.



2

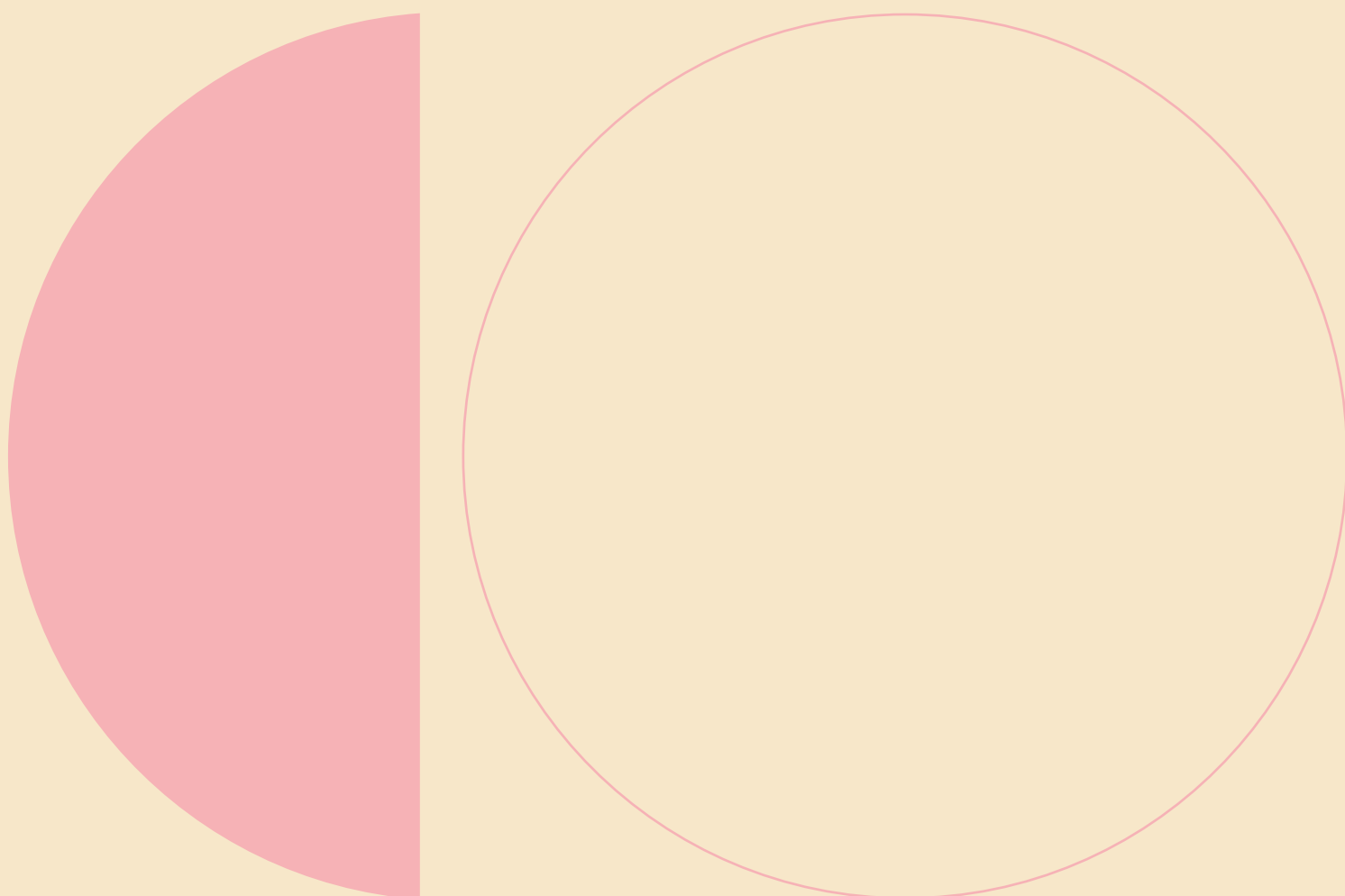
Sugestões para qualificação da ATER

A qualificação da ATER exige ultrapassar a definição de princípios teóricos para adentrar na engenharia institucional de sua operacionalização. A partir da multidimensionalidade dos desafios identificados, apresentamos seis blocos de diretrizes estratégicas para a reestruturação da governança da ATER no Brasil. As propostas detalham mecanismos para o compartilhamento de responsabilidades entre União e Estados, a estabilidade do financiamento e a organização territorial, integrando gestão, participação social e qualificação contínua.

2.1

Qualificação do escopo normativo, definição de responsabilidades federativas e pactuação de intergestores

A regulamentação deve ir além da definição de princípios, estabelecendo um mecanismo nítido de gestão e de responsabilidades compartilhadas entre a União e os Estados, de modo que a política deixe de ser uma carta de intenções e seja, de fato, efetivada dentro do pacto federativo, considerando o pluralismo existente na prestação de serviços de ATER e na relação com instâncias de participação da sociedade civil. Isso passa, essencialmente, pela estruturação do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural do MDA e da ANATER, atual e respectivamente, cérebro e braços do Governo Federal para a política de ATER.



Nesse cenário sugerimos os seguintes passos para a estruturação da governança de ATER:

A

DEFINIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DOS ENTES FEDERADOS

União

Coordenação nacional, estabelecimento de normas e diretrizes, monitoramento e avaliação da política, articulação interministerial, financiamento principal e garantia da equidade de acesso.

Estados

Coordenação regional, articulação da rede de prestadores e cofinanciamento.

Municípios

Apoio na identificação de necessidades locais em parceria com controle social e na mobilização de atores no território (se oportuno).

B

CRIAÇÃO DE INSTÂNCIAS DE PACTUAÇÃO INTERGESTORES

Sugerimos a criação de uma Comissão Intergestores de ATER (CIATER), instância de pactuação interfederativa com representação da União (Ministério coordenador) e Estados (via Fórum ou Conselho de Secretários Estaduais). A CIATER seria o principal espaço de negociação, pactuação e deliberação de questões operacionais e financeiras, tais como:

- **Definição e alocação de recursos do cofinanciamento;**
- **Estabelecimento de indicadores e metas de cobertura e desempenho;**
- **Aprovação de diretrizes e protocolos metodológicos nacionais.**

Além disso, essa instância pode definir e pactuar um Portfólio Nacional Mínimo de Serviços ATER, com categorias obrigatórias (diagnóstico familiar/territorial; vocação produtiva familiar/territorial; visita técnica periódica; plano de desenvolvimento familiar/territorial; assistência à comercialização; priorização para orientação sobre práticas sustentáveis e regenerativas, e intersetorialidade).

2.2

Mecanismos de financiamento e contratação

É fundamental que sejam estabelecidas fontes de financiamento estáveis, previsíveis e transparentes para os entes federados responsáveis pela execução direta de ATER ou pela contratação de entidades executoras, preferencialmente Fundo a Fundo. Pode-se estabelecer financiamento fixo para garantir um determinado rol ou tipo de ATER, e um financiamento variável para outro tipo, ou ainda conforme outros critérios a serem estabelecidos, de modo a reduzir iniquidades ou incentivar ampliação da oferta.

Vale destacar que é **central que existam critérios claros para fins de repasses financeiros e, de preferência, que estejam vinculados a instrumentos de planejamento, pois a falta de planejamento orçamentário tende a acarretar gastos ineficientes e ações que não chegam a quem realmente precisa.** Nesse sentido, dispor de planos de ATER e relatórios de gestão, por exemplo, ainda que sejam instrumentos complexos e que exijam tempo de elaboração, qualifica o planejamento e o monitoramento da política, dando maior transparência a todo o processo e promovendo eficiência. A construção de planos de ATER contribui para que as ofertas sejam organizadas de acordo com as necessidades identificadas e no sentido do atingimento de metas definidas. Já os relatórios de gestão prestam contas quanto à aplicação dos recursos recebidos e dos resultados atingidos.

Além disso, é importante considerar:

A

CONTRATOS PLURIANUAIS COM ADITIVOS CONDICIONADOS A INDICADORES

Contratos com organizações públicas e sociais com metas e possibilidade de aditivo sem nova disputa pública, se indicadores forem atingidos.

B

CRITÉRIO DE CONTRATAÇÃO

Incluir/valorizar/priorizar organizações/prestadoras do serviço com experiências consolidadas e que promovam uma ATER pautada em práticas agroecológicas, regenerativas, de baixo carbono dentre outras alinhadas ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar (rural e urbana), garantindo a viabilização da participação de OSCs menores com mecanismos de subcontratação/consórcio que favoreçam parcerias locais/territoriais.

C

ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO

Que incluem fundos rotativos, pagamentos por serviços ambientais (quando aplicável), uso sustentável dos solos urbanos (agricultura urbana) ampliam os horizontes de atuação da própria ATER e podem deixar mais robusto um novo modelo de governança.

D

TRANSPARÊNCIA E PORTAL DE EXECUÇÃO FINANCEIRA

Portal público com cadastro de contratos, indicadores, desembolsos e prestação de contas simplificada por prestador.

2.3

Organização por territórios

Reconhecer e contemplar a diversidade dos prestadores do serviço ATER constitui um ponto de partida para qualquer desenho de governança. **Organizações com acúmulo de repertório técnico e experiência de campo formam um capital social e institucional necessário para dar vigor a um modelo de governança plural e alinhado às demandas climáticas.** Além disso, para romper com a lógica episódica e pontual, a ATER pode ser organizada por territórios, os quais englobam a esfera rural e urbana, de modo que seja possível ofertar:

ACOMPANHAMENTO CONTÍNUO

implementar mecanismos que garantam o caráter contínuo do serviço, exigindo um acompanhamento de longo prazo, com revisões sistemáticas e avaliações participativas. A transformação estrutural não ocorre com intervenções pontuais.

ACOMPANHAMENTO DE UM TERRITÓRIO ESPECÍFICO

estabelecer que as equipes de ATER (caso existam) sejam responsáveis por um território e um público-alvo definidos (população adscrita), com metas de cobertura progressiva, visando a equidade de acesso e o combate à seletividade estrutural.

PROTOCOLOS DE INTEGRALIDADE

detalhar, no PRONATER, a obrigatoriedade da inclusão das dimensões social, ambiental, de gestão e de comercialização,

garantindo a abordagem multidisciplinar, e não apenas o foco produtivo-agrícola.

MAPEAMENTO PARTICIPATIVO DE OFERTA E DEMANDA

para priorizar coberturas e identificar áreas sem atendimento (combinar tecnologias digitais com trabalho de campo). Criar critérios de priorização com pesos para isolamento, vulnerabilidade e transição agroecológica.

CENTROS DE REFERÊNCIA TÉCNICO-REGIONAIS

espaços de referência que apoiem os núcleos territoriais com formação, laboratórios de inovação e serviços compartilhados, tendo como foco o desenvolvimento da agricultura familiar. Tais centros podem ser desenvolvidos em/ com EMATER's, Universidades ou OSC.

2.4

Fortalecimento da Participação Social

É importante que o modelo de governança da ATER seja participativo e plural, que inclua representantes de agricultores, Organizações da Sociedade Civil e entes públicos. Algumas formas e espaços que podem contribuir com o fortalecimento a participação social são:

ORÇAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO

Oferecer à instância do território organizado a possibilidade de decidir parte dos recursos e suas prioridades. Sinalização de cotas para mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais. Isso pode garantir o alinhamento entre recursos e realidades locais.

CONSELHOS DE ATER

Conselhos de ATER: Criar e garantir Conselhos de ATER, preferencialmente dentro dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, nas esferas nacional, estadual e territorial com formação contínua dos membros. Isso recupera a dimensão política e coletiva da ATER.

CONFERÊNCIAS PERIÓDICAS

Tornar obrigatória a realização periódica de Conferências Nacionais, Estaduais e Territoriais de ATER, com ampla mobilização e espaço para a formulação de diretrizes, fortalecendo o controle social da política.

Destaca-se que o SUS tem a participação como princípio estruturante. Não ocorre o mesmo com a ATER, na qual a participação não estava consolidada e se esvaziou após a 2ª Conferência em 2016.

2.5

Qualificação e desenvolvimento profissional (Educação Permanente)

A sustentação de uma ATER transformadora exige uma política de formação contínua e qualificada, que abarque todos os atores envolvidos (gestores, técnicos, conselheiros), rompendo com o desaprendizado institucional e o habitus difusionista. Para tanto, algumas estratégias que podem ser utilizadas são:

A

FORMAÇÃO DE LIDERANÇAS E GESTORES

Oferecer cursos específicos (via ENAP, Universidades ou escolas de governo) para gestores de políticas de desenvolvimento rural nos níveis federal, estadual e municipal. O foco deve ser em gestão pública, coordenação interfederativa, mecanismos de financiamento, monitoramento de políticas sociais, e demais temáticas relacionadas à ATER (metodologias participativas, agroecologia, desenvolvimento sustentável, produção de alimentos saudáveis, mudanças climáticas, agricultura urbana);

B

FORMAÇÃO DE LIDERANÇAS COMUNITÁRIAS E CONSELHEIROS

Oferecer cursos ou outros momentos de capacitações específicas para conselheiros, com vistas à qualificação e ao fortalecimento do controle social;

C**FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM NÍVEL TÉCNICO E SUPERIOR**

(i) articular o diálogo com o Ministério da Educação (MEC) para promover a adequação curricular em cursos de graduação (como Agronomia, Medicina Veterinária, Zootecnia e Ciências Sociais Aplicadas) de modo a garantir maior aprofundamento em temas cruciais à PNATER como, por exemplo, metodologias participativas, agroecologia, desenvolvimento sustentável, mudanças climáticas, agricultura urbana e (ii) valorizar e aumentar a presença da disciplina Extensão Rural (drasticamente reduzida ou mesmo colocada como optativa em muitos cursos), concentrando seu programa no conteúdo na formação de princípios que possam ser mobilizados em diversas realidades.

D**PROGRAMA DE RETENÇÃO E MOBILIDADE**

Criar incentivos para atuação em áreas remotas (bônus), junto a planos de capacitação contínua e supervisão técnica.

E**FORMAÇÃO PROFISSIONAL EM SERVIÇO E RESIDÊNCIA DO CAMPO:**

Retomar programas de formação em serviço de alta densidade, como a Residência Agrária, tanto para profissionais recém-formados ou em início de carreira, quanto para profissionais mais experientes visando sua atualização e/ou qualificação em temas que o momento esteja exigindo. Tais processos de formação podem ser acordados territorialmente com universidades locais, aproveitando expertise e estrutura e aproximando profissionais. O resultado qualifica e provoca as universidades a produzirem uma formação orientada também pela realidade das organizações extensionistas, produzindo formações que dialoguem com as reais demandas dos profissionais que estão em campo.

2.6

Monitoramento e avaliação

Visando assegurar que os resultados alcançados reflitam os princípios e diretrizes da PNATER e que os mecanismos de monitoramento subsidiem a tomada de decisão e o aprimoramento contínuo das ações, sugerimos:

SISTEMA DE INFORMAÇÃO UNIFICADO

Desenvolver um sistema de informação e monitoramento (e-ATER), integrado, que meça não apenas o esforço empreendido, mas o impacto qualitativo e quantitativo e a adesão aos princípios da PNATER (ex: indicadores de diversificação produtiva, adoção de práticas agroecológicas, autonomia e participação).

PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE EXTENSIONISTA

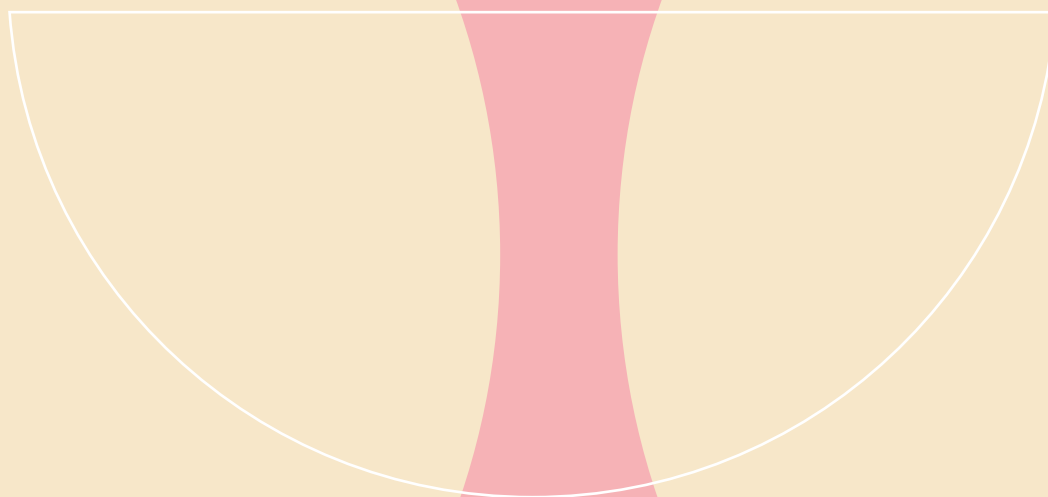
Tem o propósito de valorizar a essência relacional e pedagógica do trabalho de ATER — não só o número de visitas. Pode ser realizado via desenvolvimento de uma ferramenta digital (app, chatbot), somado à avaliação comunitária (do território) através dos Conselhos locais de participação social.

MONITORAMENTO CLIMÁTICO

Integrar informações climáticas e de risco ambiental nos sistemas de monitoramento da ATER, auxiliando a tomada de decisão adaptativa e o desenho das ações.

3

Considerações finais



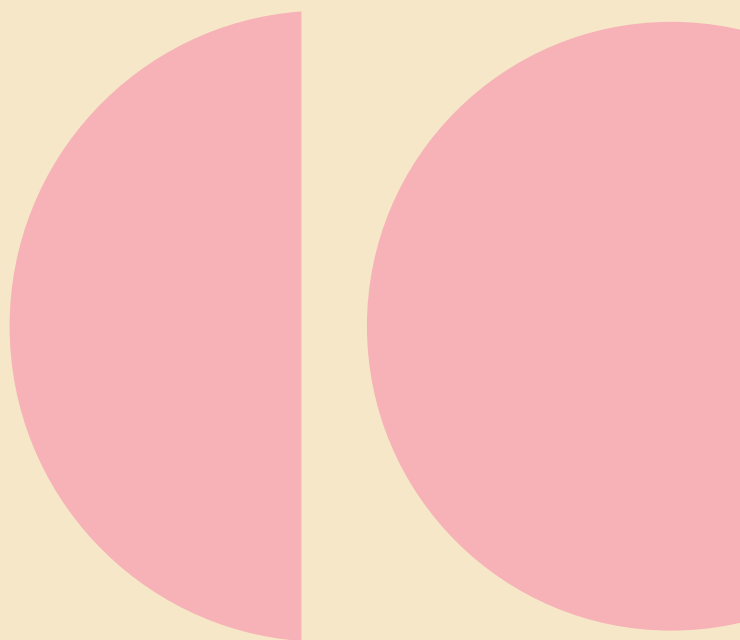
Neste último tópico apresentamos a síntese do documento. Trataremos de expor aqui os principais apontamentos estruturais que julgamos relevantes no sentido de apoiar a materialização de um sistema de governança para a ATER no país, seja ele viabilizado por meio do SUATER ou não.

Chegar até este ponto do documento significa que percorremos uma trajetória de reflexões, análises históricas e conceituais, bem como escutas qualificadas de atores envolvidos em todas as esferas e extensões da ATER. Dessa forma, as considerações finais aqui apresentadas buscam projetar caminhos para a construção de um modelo de governança mais eficiente.

Passados 15 anos da sua promulgação legislativa da PNATER, sua execução tomou caminhos diversos do definido em Lei e em seu Decreto Regulamentador. A própria criação da ANATER, justificada para dar celeridade e desburocratizar a contratação de serviços de ATER, criou novos caminhos e possibilidades, ainda sub-explorados pelo Governo Federal. Diante dessa constatação, o desafio do tracionamento dos atores estatais para as diretrizes previstas na PNATER segue sendo um entrave para a política. Além disso, a PNATER ainda carece de definição de responsabilidades e atribuições dos entes federados (comuns e específicas), além da explicitação de regras/critérios principais de repasses de recursos.

Dentre todo acúmulo qualitativo derivado da análise das entrevistas, o principal ponto que evidenciamos é que a consolidação de um modelo de governança para a ATER exige que se ultrapasse o atual estágio fragmentado e intermitente da política, avançando para um modelo de governança que materialize, na prática, as diretrizes inscritas na PNATER.

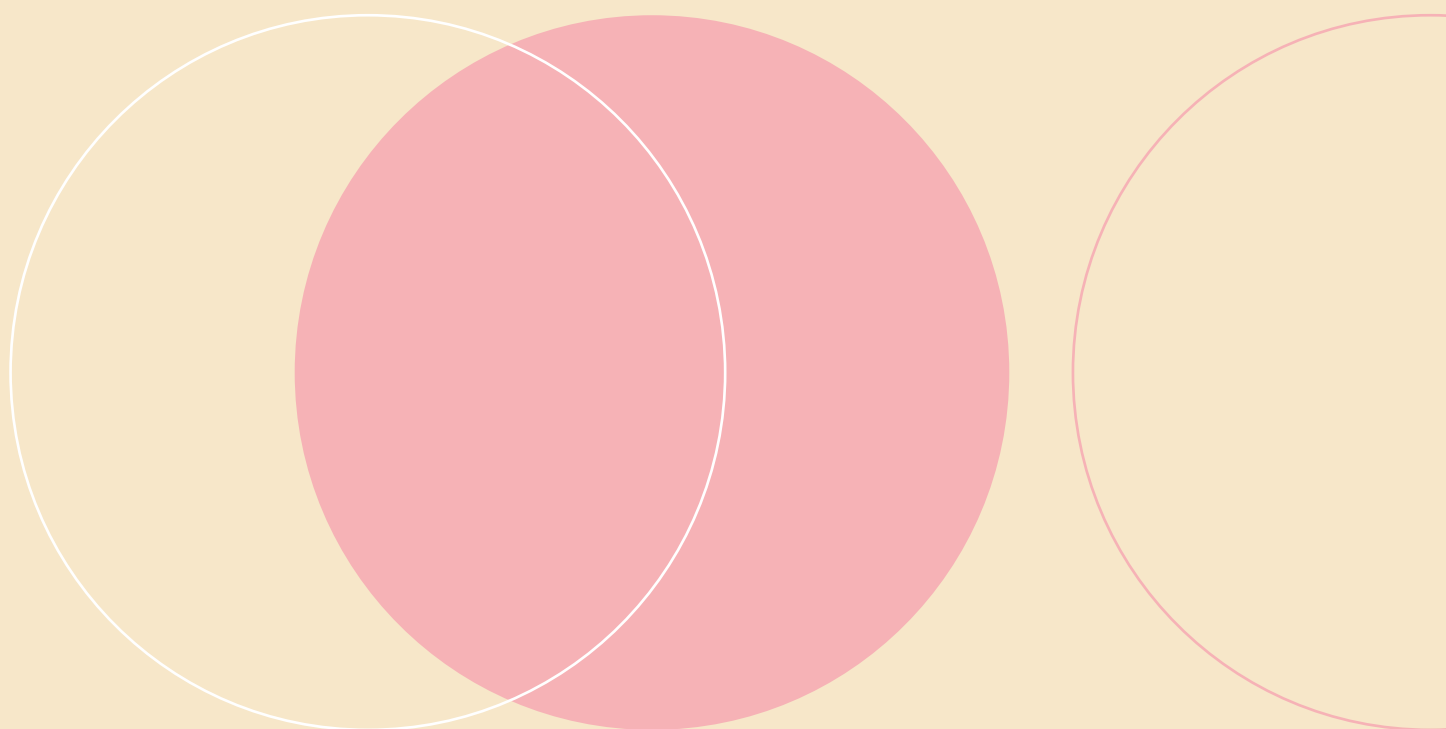
As análises desta pesquisa revelaram um diagnóstico recorrente: a ATER não é frágil por falta de princípios ou diretrizes — estes estão bem formulados em seus principais marcos regulatórios — mas por ausência de uma arquitetura institucional estável, com papéis claros, processos pactuados e responsabilidades compartilhadas entre os entes federados, executores e sociedade civil.



A partir dos elementos examinados em toda a trajetória deste estudo, torna-se inadiável estabelecer uma governança que dê estabilidade, clareza de papéis, mecanismos de coordenação e canais permanentes de participação social, de modo coerente com os princípios da PNATER e com a lógica operacional do PRONATER. Nesse viés, uma compreensão recorrente nas escutas qualificadas é **a necessidade de reconhecer a ATER como política estratégica de Estado, e não apenas como um serviço acessório ou complementar às demais agendas rurais.** Esse reconhecimento implica reposicionar a extensão rural no conjunto das políticas estruturantes, conferindo-lhe estabilidade institucional, financiamento permanente e capacidade de planejamento plurianual. Significa também assegurar mecanismos robustos de controle social, que permitam à sociedade acompanhar, avaliar e orientar os rumos da política, garantindo coerência com as demandas territoriais e com os princípios da PNATER. Em outras palavras, tratar a ATER como política estratégica exige deslocá-la do lugar de ação episódica para o de instrumento contínuo de desenvolvimento rural, capaz de articular educação, produção, inovação e participação social de forma integrada.

Diante disso, a PNATER estabelece diretrizes normativas importantes — universalidade, gratuidade, abordagem agroecológica, construção participativa do conhecimento — mas, ao longo de sua implementação, ficou evidente que a política carece de um arcabouço gerencial que assegure sua efetividade.

O PRONATER, como principal instrumento de execução, também enfrenta limites: iniciativas episódicas, ausência de planejamento plurianual e fragilidade de monitoramento. Assim, embora a PNATER/PRONATER forneçam o horizonte estratégico, eles não se sustentam sem uma arquitetura de governança que garanta continuidade, coordenação federativa e mecanismos de pactuação entre Estado e sociedade. O resultado é um mosaico de iniciativas com impactos desiguais e baixa capacidade de gerar efeitos estruturantes.



Do ponto de vista dos objetivos do SUS, os desafios a serem enfrentados estavam definidos a priori. Entretanto, no que se refere aos serviços de ATER, não estão bem alinhados entre os agentes estatais e da sociedade civil os problemas concretos a serem enfrentados em nível nacional. Tal situação cria uma celeuma de narrativas sobre quais são esses problemas e, com isso, abre-se espaço para discursos e práticas relacionados ao difusionismo produtivista.

Diante desse cenário, um modelo de governança, que pode achar inspiração nas bases do SUS, emerge como caminho estrutural e não apenas gerencial. O SUS, apesar de operar em um campo distinto, oferece lições institucionais fundamentais:



Transportar esses princípios para a ATER não significa copiar estruturas, mas adaptar uma lógica federativa e sistêmica já testada e consolidada. A inspiração no SUS para pensar governança é frutífera, mas exige tradução cuidadosa: os princípios da universalidade e da participação da população no SUS podem orientar a construção da governança na ATER, mas seu desenho deve considerar as especificidades do campo (diferenças regionais, diversidade produtiva, infraestrutura municipal, dentre outros).

Nessa perspectiva, antes de propor um possível caminho estrutural para a governança, é preciso reconhecer que a ATER é uma política intersetorial, que transita entre agricultura, meio ambiente, educação, assistência social, ciência e tecnologia, segurança alimentar e desenvolvimento territorial. Portanto, sua governança precisa refletir essa natureza.

É a partir desse reconhecimento que se abre espaço para refletirmos sobre o que está por vir. Nesse horizonte, a criação do Sistema Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural emerge como proposta que precisa ser alimentada tanto pelo aprendizado do passado quanto pela ousadia de imaginar novos arranjos institucionais.

Diante dessas reflexões, destacamos alguns pontos estruturais, os quais espelham todo esforço de (re)pensar um novo arranjo de governança para a ATER. Para melhor entendimento, organizamos os apontamentos em três níveis articulados: Coordenação Nacional, Arranjos Interfederativos, e Instâncias Sociais e Territoriais de Co-Gestão. Esses níveis cumprem funções complementares de direção estratégica, pactuação executiva e participação contínua dos sujeitos atendidos, especialmente agricultores familiares.

1

NIVEL 1 **Coordenação** **Nacional da** **ATER**

No primeiro nível, propõe-se criar ou fortalecer uma **Coordenação Nacional da ATER** situada no MDA, com papel de direção estratégica, gestão do PRONATER, padronização metodológica, definição de indicadores e articulação interministerial. Essa instância deve operar como autoridade regulatória da política, assegurando alinhamento nacional e evitando a fragmentação programática. Aqui, a referência ao SUS é particularmente potente: assim como o Ministério da Saúde exerce papel ordenador do sistema, ainda que a execução seja descentralizada, a Coordenação Nacional da ATER deve assumir a condição de autoridade coordenação e mantenedora das diretrizes da PNATER, inclusive com capacidade de indução financeira e pedagógica. Em termos operacionais, suas funções estratégicas podem englobar: (a) formulação de diretrizes nacionais e normativas técnicas; (b) definição de parâmetros mínimos de qualidade da ATER; (c) coordenação do PRONATER por meio de planejamento plurianual; (d) integração com políticas correlatas; (e) articulação interministerial; e (f) indução de modelos territoriais de ATER agroecológica.

2

NIVEL 2 **Arranjos** **Interfederativos**

O segundo nível de governança corresponde aos **Arranjos Interfederativos**, inspirados diretamente na lógica da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e das Comissões Intergestores Bipartites (CIB) do SUS. Um caminho sugerido é instituir uma Comissão Interfederativa da ATER (CIATER), com representação paritária entre União, Estados e Municípios, responsável por: pactuar metas, definir fluxos, ajustar pactos financeiros regionais, integrar bases de dados, monitorar resultados e resolver conflitos federativos. Em cada estado, recomenda-se a criação de Comissões Interfederativas Estaduais (CIEATER), reunindo secretarias estaduais, prefeituras e entidades executoras públicas e privadas. Esses fóruns substituiriam a atual lógica fragmentada por uma gestão compartilhada, que favorece continuidade, cooperação e clareza de responsabilidades.

3

NÍVEL 3
Instâncias Sociais
e Territoriais
de Co-Gestão

O terceiro nível trata de fortalecer ou instituir **Instâncias Sociais e Territoriais de Co-Gestão**, tomando como analogia os Conselhos de Saúde e as conferências do SUS. Nos territórios, podem existir/retomar os Comitês Territoriais de ATER, compostos por agricultores familiares, organizações sociais, movimentos, cooperativas, entidades de ATER, instituições de pesquisa e gestores locais. Esses comitês teriam funções consultivas e deliberativas, incluindo: construção de diagnósticos, definição de prioridades locais/regionais, acompanhamento das ações de ATER, avaliação dos serviços e elaboração de recomendações. Essa esfera territorial garante a aderência da política ao contexto local, fortalece o protagonismo dos agricultores e dá concretude ao princípio da participação social previsto na PNATER.

Em conjunto, estes três níveis de governança compõem uma arquitetura capaz de reconciliar direção estratégica nacional, pactuação federativa e participação social contínua - três dimensões historicamente tratadas de forma desconectada na ATER brasileira.

Ao articulá-las, propõe-se não apenas reorganizar fluxos e competências, mas redefinir o próprio sentido da política, deslocando-a de um modelo centrado em projetos pontuais para um sistema público permanente, capaz de planejar a longo prazo, garantir estabilidade institucional e sustentar processos educativos enraizados nos territórios.

Estrutura de Governança da ATER

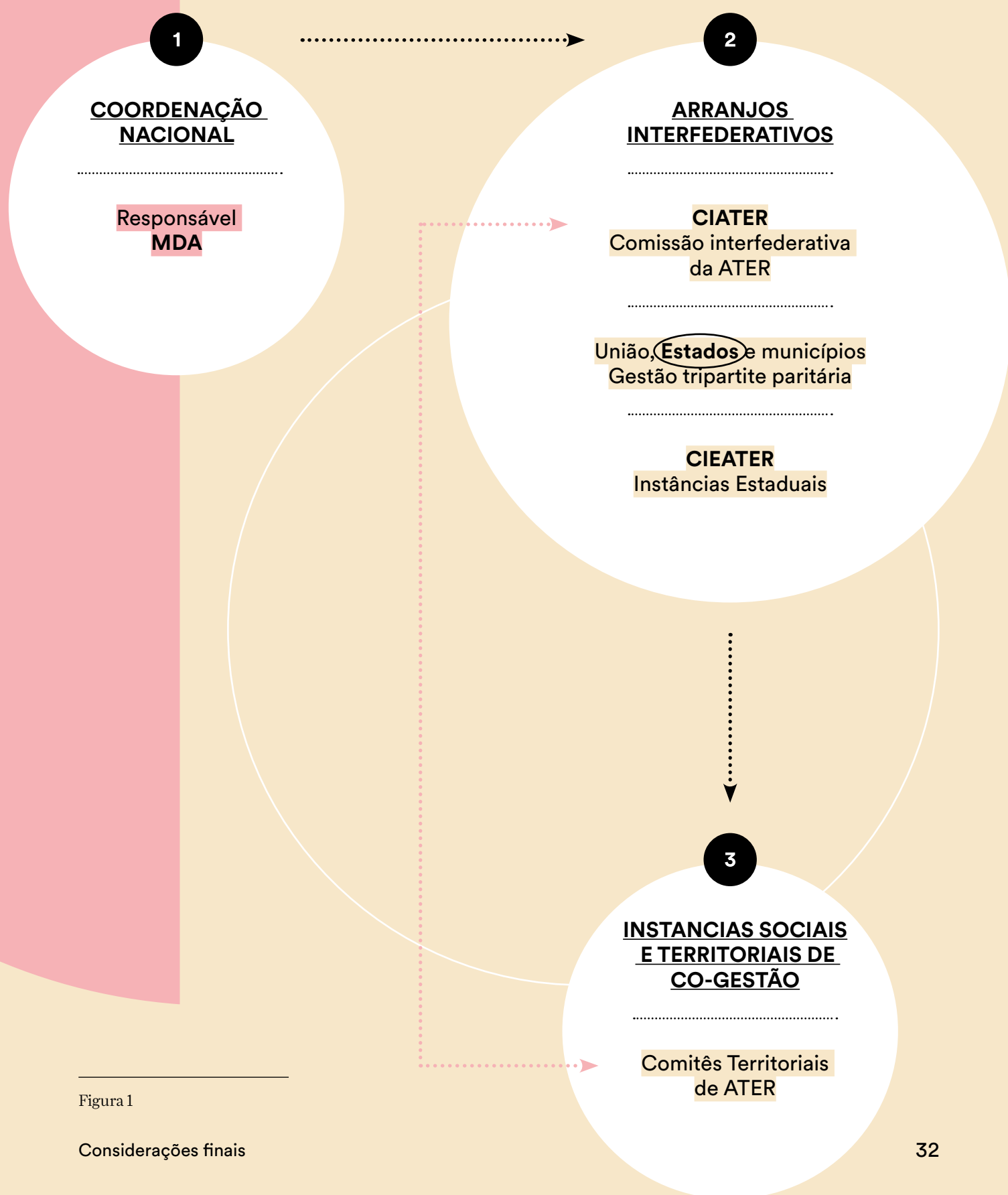


Figura 1



A experiência do SUS demonstra que sistemas pautados em princípios universais só amadurecem quando há pactuação federativa, financiamento estável, participação social e mecanismos permanentes de planejamento e avaliação.

A exemplo da integralidade no SUS, a ATER deve dialogar com políticas de abastecimento, crédito rural, saúde ambiental e educação do campo e acesso a benefícios sociais, formando uma rede de apoio integral ao território. Deve, inclusive, ser reforçada a conveniência e oportunidade de inclusão de profissionais não agrários para pensar articulações derivadas de um serviço interprofissional. Esta questão traz um dos dilemas que entendemos ser de relevância: a política de ATER deve ter um caráter transversal versus a política deve ser suficiente em si mesma. Outro dilema relacionado a este, é se a política deve ser de responsabilidade de um Ministério ou se deve ter responsabilidade compartilhada. Existe uma percepção de que políticas conduzidas pelo Centro de Governo (Casa Civil, Secretaria Geral, Secom) possuem maior capacidade de êxito, derivado da capacidade de convocação e tracionamento dessas pastas: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), nas suas primeiras fases, são bons exemplos disso. Entretanto, não podemos partir da premissa de que para uma política funcionar ela deve ser coordenada pelo Palácio do Planalto.

Diante do exposto e, notadamente evidenciado nas entrevistas, reconhece-se que aplicar esses elementos à ATER implica: adoção de planejamento plurianual integrado, criação de fundos específicos com critérios redistributivos, definição de diretrizes nacionais claras, estruturação de contratualizações regionais, implantação de sistemas de informação unificados e realização periódica de Conferências Nacionais de ATER, tal como ocorre no SUS.

Há, portanto, um vasto repertório institucional já testado e consolidado no campo da saúde que pode servir de inspiração direta para uma governança madura da ATER.

Além disso, nossa reflexão aponta que a incorporação de instrumentos modernos de monitoramento e avaliação, ancorados em indicadores de equidade, qualidade pedagógica e impacto territorial, se mostra fundamental para assegurar eficiência, transparência e legitimidade pública.

Para além de uma reestruturação administrativa, **o que se propõe é a construção de uma nova cultura de gestão pública da ATER: colaborativa, transparente, comprometida com a agricultura familiar e orientada pelas pautas ambientais e desafios derivados das mudanças climáticas.** Esse redesenho oferece uma base sólida para que o Estado recupere sua capacidade de induzir políticas estruturantes, ao mesmo tempo em que reconhece o protagonismo dos sujeitos que fazem a política acontecer no cotidiano.

Entendemos que as dinâmicas políticas e socioeconômicas recentes impõem desafios (e oportunidades) à continuidade e à autonomia da ATER pública. Cortes orçamentários, disputas corporativas, instabilidade política e a crise gerencial no campo geram um ambiente de incerteza que ameaça o caráter democrático e emancipatório da política.

Reafirmar a ATER como função essencial do Estado - e não como ação residual ou dependente de fluxos conjunturais - é condição para assegurar sua capacidade de contribuir para a vitalidade dos territórios rurais. Portanto, qualificar a ATER exige um pacto institucional que fortaleça seu financiamento, sua governança, sua presença territorial, seu corpo técnico e, sobretudo, sua capacidade de dialogar com os desafios dos tempos atuais.

Por fim, nossas considerações, para além de indicar “uma via estrutural e operacional possível” para a governança da ATER, têm o intuito de oferecer, à luz da própria experiência dos atores entrevistados, um caminho crítico e reflexivo, para que os formuladores de políticas públicas situem seus debates e proposições e, assim, consigam colaborar para um futuro rural mais justo, diverso e sustentável para Agricultura Familiar no Brasil.

**PARA CONHECER AS BASES
CONCEITUAIS E EXPERIÊNCIAS
DE REFERÊNCIA DESSA
SÍNTESE, ACESSE O LINK
OU QR CODE**

