Recomendações para uma Nova Governança de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil

Bases conceituais e experiências de referência

RELATÓRIO DE PESQUISA

FEVEREIRO, 2026

Sumário

APÊNDICE I - Marco conceitual da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Brasil 3
APÊNDICE II - Constituição do Sistema Único de Saúde (SUS), governança e financiamento..... 50
APÊNDICE III - Escuta de atores estratégicos: roteiro e principais achados 58

APÊNDICE I - Marco conceitual da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Brasil

Apresentação

O presente estudo visa aportar elementos históricos sobre a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Brasil para subsidiar reflexões sobre sua gestão e governança, à luz do debate da criação do Sistema Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SUATER). O termo SUATER refere-se a uma iniciativa em construção no Brasil, proposta pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como tentativa de organizar e fortalecer a ATER enquanto política pública, sobretudo no que tange a questão da gestão e governança. Levando em consideração esta construção em andamento, partimos da premissa que as experiências atuais e anteriores, em diferentes escalas, podem trazer perspectivas relevantes ao debate e ao entendimento de que a ATER desempenha papel estratégico no desenvolvimento rural, sobretudo no fortalecimento da agricultura familiar, na promoção da sustentabilidade dos territórios e na articulação de políticas públicas.

A ATER no Brasil é objeto de um campo híbrido entre política pública, prática técnica e pesquisa acadêmica. Nesse sentido, constitui-se como um dos pilares centrais das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. A pergunta “o que é ATER?” não tem resposta simples: trata-se de um conceito construído historicamente, em disputa política e constantemente ressignificado pela prática institucional. Sua definição envolve dimensões jurídicas, metodológicas, epistemológicas e sociais que precisam ser integradas para compor um estado da arte sobre o tema.

No contexto da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária, lançada em 2004, a ATER transcende o conceito tradicional difusionista, revelando uma evolução significativa em relação às abordagens anteriores da extensão rural. Reiteramos que a noção de ATER, inserida no âmbito do PNATER, representa uma visão ampliada e humanizada da Extensão Rural, reforçando o compromisso com um desenvolvimento rural mais justo e sustentável e, portanto, pode aportar um caminho mais coerente na construção das bases do SUATER.

O capítulo é composto por quatro seções. Na primeira, apresentamos uma reflexão do que se entende por ATER. Na segunda, abordamos sua evolução institucional no Brasil a

partir de 2004, sob o viés de seus principais marcos jurídicos e da caracterização do momento atual da ATER brasileira. Na terceira, destacamos alguns desafios, a partir de um retrato geral da atualidade e a convergência com outras políticas públicas como subsídio ao debate. Na quarta e última sessão, trazemos cenários e questões que julgamos relevantes à discussão e construção do SUATER.

1. Conceituação da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)

Esta primeira seção tem como objetivo explorar a conceituação da Assistência Técnica e Extensão Rural, sob a perspectiva do seu significado político, histórico e normativo. Como veremos a seguir, a ATER, embora frequentemente associada apenas à transmissão de conhecimentos técnicos aos agricultores, inspira um pensar mais abrangente e dinâmico, que pressupõe reconhecer que sua natureza é complexa, multidimensional e processual. Princípios orientadores e a sua pluralidade institucional colaboram para a compreensão e evolução do que se entende por Ater no Brasil.

1.1 Definições conceituais e princípios orientadores

1.1.1 Definições conceituais da Assistência Técnica e Extensão Rural

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) é um conceito multifacetado que combina elementos técnicos, institucionais, sociais e políticos e cujo significado evoluiu ao longo da história do Brasil, em resposta a transformações socioeconômicas, institucionais e de demanda rural. Para compreender as definições contemporâneas de ATER, é necessário situar tanto seus marcos legais como seus debates teóricos, bem como as interpretações de estudiosos que analisam parâmetros possíveis para uma compreensão conceitual mais ampla.

A ATER configura-se como conceito central às políticas públicas de desenvolvimento rural. Pelo marco legal brasileiro, ATER é entendida como “atribuição do Estado, prestada gratuitamente ao agricultor familiar, no que se refere a serviço público de extensão e assistência técnica, com vistas ao fortalecimento institucional, produtivo, social, ambiental e tecnológico da agricultura familiar”, conforme se depreende da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER. Embora esse enunciado seja claro em

enfatizar serviço público, gratuidade e prioridade ao agricultor familiar, na prática há uma diversidade significativa de interpretações quanto ao escopo desses elementos (CASTRO; LIMA, 2018; NUNES; SILVA; SÁ, 2020).

Os textos acadêmicos recentes sublinham que ATER não se resume à mera difusão de técnicas agrícolas ou transferência de tecnologia. Ela é concebida como um processo educativo, contínuo, multifacetado, que inclui orientação no manejo, gestão, produção, comercialização, inovação, sustentabilidade ambiental, e articulação institucional entre agricultores, pesquisa, políticas públicas e mercado. Peixoto (2022) analisa os marcos legais da ATER e propõe uma definição que combina critérios legais e operacionais: ele sustenta que, juridicamente, ATER deve ser entendida como serviço público cuja universalização é um objetivo, com continuidade, caráter educativo, e destinado a agricultores familiares; e operacionalmente, deve abranger ações de planejamento, assistência técnica, extensão rural, formação de extensionistas, avaliação e articulação com outras políticas públicas. Ainda, o autor aponta que "a assistência técnica e extensão rural não se limita ao suporte técnico isolado, mas envolve educação, manejo sustentável, gestão e articulação com mercados e políticas, de forma contínua e integrada" (PEIXOTO, 2022, p. 5). Essa definição amplia a concepção tradicional, superando abordagens puramente difusionistas.

Nessa perspectiva conceitual, Nunes e colaboradores definem ATER como "política que promove a inovação na agricultura familiar através de ações específicas que modificam a realidade dos atores envolvidos" (NUNES; SILVA; SÁ, 2020, p. 860). Já Castro e Lima (2018, p. 45) caracterizam ATER como "orientação aos produtores rurais … em técnicas de planejamento, administração rural, manejo dos cultivos e beneficiamento da produção", enfatizando a abrangência técnica, mas também a busca por sustentabilidade e dinamização produtiva.

No entanto, há espaço para refinamento conceitual. Algumas lacunas comuns, como a ambiguidade na extensão do público-alvo além da agricultura familiar; variação no que se entende por "gratuito" ou "subsidiado"; dureza em operacionalizar continuidade do serviço; distinção entre extensão e assistência técnica (às vezes usadas como sinônimos, outras vezes com distinções de função ou foco); e diferenças no grau em que saberes locais são incorporados no projeto de ATER, podem ser observadas. Nesse contexto, por exemplo, Gregolin (2021) propõe uma reflexão sobre ATER para cooperativas de agricultura familiar que incluísse não apenas produção agropecuária, mas também gestão, comercialização,

beneficiamento, realçando que a concepção restrita de ATER centrada apenas no produtor individual pode deixar de lado organizações coletivas que têm papel fundamental no acesso a mercados e ganho de escala (GREGOLIN, 2021, p. 112). Esta ampliação conceitual reafirma a necessidade de considerar como parte da ATER serviços que vão além do solo e da lavoura, incorporando aspectos organizacionais, de mercado e de inovação. Ou seja, a ATER pode abarcar distintas conceituações, variando conforme o público alvo, objetivos e etc, reforçando a complexidade de entendimentos.

Em literatura internacional, há diversos esforços teóricos para definir "extension services" ou "agricultural extension/rural extension" de forma a incluir elementos além da técnica. No relatório da FAO "Chapter 3 – The context of extension in agricultural and rural development", Peterson (FAO, 1997) afirma que:

> *"Agricultural extension, whether public or private, operates in a context ... macro-factors ... institutional factors ... that influence a conceptual framework that underscores the significance of contextual factors for extension planning and strategies."*[4]

Este trecho sublinha que definir ATER não é só enumerar suas funções, mas reconhecer os contextos — ecológicos, institucionais, culturais, infraestruturais — que moldam o que a ATER pode ser ou fazer em cada localidade.

Nesse esforço conceitual, a análise entre as diferentes vertentes, de autores nacionais e internacionais, evidencia consonância em vários elementos: (i) continuidade — ATER deve ser processo duradouro, não episódico; (ii) caráter educativo/formativo — não apenas execução técnica, mas aprendizado e capacitação; (iii) multidisciplinaridade técnica — produção, manejo ambiental, comercialização, gestão, inovação; (iv) participação dos agricultores como sujeitos ativos, não objetos de intervenção; (v) intersetorialidade — articulação com políticas públicas de crédito, meio ambiente, pesquisa, infraestrutura; (vi) gratuidade ou universalidade quando se trata do serviço público para agricultores familiares. Essas dimensões aparecem de modo explícito ou implícito nas definições de Castro e Lima (2018), de Nunes e colaboradores (2020), e nas normas legais como PNATER, bem como nas definições internacionais. Cada um destes pontos será tratado, brevemente, na sequência.

O primeiro desses elementos é a continuidade. A ATER não pode ser compreendida como ação pontual ou episódica, restrita à resolução momentânea de problemas técnicos. Ao contrário, trata-se de um processo contínuo que requer acompanhamento ao longo do tempo,

com revisões sistemáticas, avaliações participativas e capacidade de ajustamento frente às transformações dos contextos econômicos, ambientais e sociais. A ausência dessa perspectiva processual compromete a eficácia das ações extensionistas, reduzindo seu impacto sobre os sistemas produtivos e as formas de organização comunitária.

[4] tradução livre: A extensão agrícola, seja pública ou privada, opera em um contexto… macrofatores… fatores institucionais… que influenciam uma estrutura conceitual que ressalta a importância dos fatores contextuais para o planejamento e as estratégias de extensão."

Em segundo lugar, destaca-se o caráter educativo e formativo da ATER. Diferentemente de uma prestação de serviço técnico tradicional, a extensão rural deve ser concebida como um processo pedagógico, orientado pela formação crítica e emancipatória dos sujeitos do campo. A construção de capacidades locais, o estímulo à aprendizagem mútua e o fortalecimento dos saberes tradicionais configuram-se como dimensões fundantes desse processo. Como destaca Peixoto (2008, p. 7), enquanto a assistência técnica visa resolver problemas pontuais, a extensão rural assume um viés educativo, com ênfase no protagonismo dos agricultores e agricultoras familiares na construção de soluções adaptadas à sua realidade. Nesse sentido, o terceiro componente é a participação e a coprodução do conhecimento. A superação das abordagens difusionistas — pautadas na simples transferência de tecnologias — exige o reconhecimento dos sujeitos do campo como agentes ativos do conhecimento. A construção de metodologias participativas, o diálogo intercultural e a valorização dos saberes locais tornam-se estratégias essenciais para que a ATER seja efetivamente transformadora. Esse enfoque é corroborado pela literatura internacional, que aponta a limitação de modelos baseados em pacotes tecnológicos padronizados, defendendo, em contrapartida, abordagens flexíveis e sensíveis aos contextos locais (CHAMBERS, 1997; CLIMENT, 1991).

A contextualização e o reconhecimento da diversidade emergem, assim, como o quarto eixo conceitual. A ATER deve ser sensível às especificidades territoriais, reconhecendo as distintas realidades ambientais, socioeconômicas, étnicas e culturais que conformam o mundo rural. Isso implica evitar soluções homogêneas e estimular práticas adaptadas às dinâmicas locais, respeitando as particularidades dos sistemas agroecológicos, das formas de organização social e das tradições produtivas. Como observa a FAO (2013, p. 126), a extensão rural eficaz é aquela que articula conhecimento científico com saberes tradicionais e se adapta às circunstâncias concretas das comunidades envolvidas.

Um quinto elemento fundamental é a interinstitucionalidade e a articulação com outras políticas públicas. A ATER não deve ser pensada de forma isolada, mas como parte integrante de um conjunto de políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar rural ou urbana, à promoção da segurança alimentar, à gestão sustentável dos recursos naturais, desenvolvimento rural e urbano, mitigação às mudanças climáticas, dentre outros. A conexão entre extensão, pesquisa agropecuária, crédito rural, assistência social, infraestrutura e

comercialização - e a um projeto nacional de desenvolvimento - é indispensável para que os serviços de ATER tenham impacto real na melhoria das condições de vida e de trabalho das famílias rurais. Essa articulação pressupõe também arranjos institucionais inovadores, capazes de integrar diferentes níveis de governo, organizações da sociedade civil e movimentos sociais do campo.

Por fim, um componente que não pode ser negligenciado é a gratuidade ou justiça de acesso aos serviços de ATER, especialmente no âmbito das políticas públicas dirigidas à agricultura familiar, às comunidades tradicionais e aos assentamentos da reforma agrária. O princípio da equidade deve orientar a oferta desses serviços, garantindo que segmentos historicamente excluídos — como mulheres, jovens, comunidades quilombolas, povos indígenas e agricultores de áreas remotas — tenham acesso pleno às ações da ATER. Peixoto (2022, p. 5) enfatiza que o caráter público e gratuito da ATER é condição *sine qua non* para seu efetivo cumprimento como direito social e instrumento de cidadania.

Assim, a consolidação de uma definição conceitual de ATER exige o reconhecimento de sua natureza complexa, multidimensional e processual. Não se trata apenas de ofertar conhecimento técnico ou repassar informações, mas de construir, com os sujeitos do campo, caminhos para o desenvolvimento sustentável, com justiça social, valorização da diversidade e fortalecimento da autonomia. O desafio epistemológico, portanto, consiste em sustentar um referencial teórico que articule esses múltiplos elementos e seja capaz de orientar tanto a formulação de políticas quanto às práticas extensionistas no cotidiano dos territórios rurais. Conceber a ATER, com essa robustez, implica reconhecer que ela é um campo híbrido entre técnico, educativo, político e social. Não basta ter boas definições legais ou políticas; é necessário que a institucionalização dessas definições reflita coerência entre discurso e prática.

Por fim, a literatura enfatiza que uma definição conceitual robusta de ATER é fundamental para sua implementação eficaz. O entendimento do conceito colabora com uma melhor orientação de políticas públicas, marcos legais, financiamento, desenho institucional e avaliação. A ambiguidade conceitual favorece interpolações e práticas fragmentadas, como vimos em estudos que apontam que muitos estabelecimentos agropecuários permanecem sem orientação técnica mesmo décadas depois da legislação (PEIXOTO, 2022, p. 20). Por isso, consolidar uma definição que articule todos os elementos tratados — técnico, educativo,

participativo, institucional, gratuito — é tarefa central para que a ATER, e o próprio SUATER, possa cumprir seu papel como instrumento de desenvolvimento rural sustentável, equitativo e democrático.

Os contrastes, noções universalizantes e desafios apresentados neste trecho do texto, mostram que o conceito de ATER não é estático. Não há a pretensão aqui de sugerir uma definição única e cartesiana. Do contrário, entende-se, com base na literatura analisada e na pluralidade e diversidade da Agricultura Familiar brasileira, que se trata de um conjunto de ações que devem ser articuladas, executadas e gestadas de forma a garantir o prescrito no seu principal marco jurídico-normativo: a PNATER. Sob essa perspectiva, um recorte conceitual mais plausível, enraizado neste principal marco normativo, é de que a ATER é um serviço público de educação não formal e continuada, gratuito para seus públicos prioritários, que integra dimensões técnicas, sociais, ambientais e econômicas, reconhece a diversidade cultural e territorial, valoriza a agroecologia como paradigma, promove metodologias participativas e depende de uma rede institucional plural. Mais do que a soma de assistência técnica e extensão rural, enquanto campos teóricos e práticos do conhecimento, a ATER é um processo vivo, que organiza e legitima esse conjunto de ações como direito social e instrumento de transformação do meio rural.

1.1.2 Princípios orientadores da Extensão Rural

Os princípios orientadores da Extensão Rural variam conforme o enfoque teórico-metodológico que a norteia. De forma geral, podemos apontar duas grandes abordagens teóricas para a Extensão Rural: o difusionismo produtivista e o enfoque crítico participativo, cada um com suas teorias, seus princípios, perspectivas e corpo metodológico. Em uma política de abrangência nacional, mesmo dominante e dirigindo a compreensão sobre o que é o que deve fazer a Extensão Rural, o processo de disputa e discussão mantém as abordagens alternativas em cena. Além disso, a trajetória das instituições mantém sua atuação mesmo quando institucional ou legalmente a orientação é modificada.

Visando tornar mais didática a discussão dos princípios orientadores da Extensão Rural, os mesmos serão apresentados juntamente com as principais fases por que passou o serviço no Brasil.

Segundo Zarnott (2016)[5] a Extensão Rural, como política pública, é impulsionada no Brasil no ano de 1948, com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) de Minas Gerais (MG), seguida pela criação de associações nos demais estados da Federação. As ACARs eram entidades da sociedade civil (portanto, privadas), sem fins lucrativos, que atuavam sob a coordenação da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 1956, e que prestavam serviços de Extensão Rural e elaboravam projetos visando acesso a crédito junto a instituições financeiras. Na história da política oficial da Extensão Rural no Brasil, o período compreendido entre 1948 e o Golpe Militar em 1964, é caracterizado por Rodrigues (1997) como a fase do "humanismo assistencialista", quando a Extensão Rural teve como público alvo prioritário os agricultores mais pobres, realizando atividades relacionadas ao bem estar da família (de caráter genérico, sem atividades pré-definidas) e operando o Crédito Rural Supervisionado (CRS)[6], que era destinado a investimentos na propriedade, sem a preocupação com a definição específica de linhas de produção.

O segundo período vai do Golpe Militar em 1964 até o ano de 1984 e é caracterizado como a fase do "difusionismo produtivista". Este período é marcado por estreita relação da política de Extensão Rural com a modernização conservadora da agricultura brasileira e a Revolução Verde. Apoiado na compreensão de que o desenvolvimento seria alcançado pelo crescimento econômico que, por sua vez, seria alcançado pelo aumento da produção e da produtividade e estes, por sua vez, obtidos através da incorporação tecnológica são engendradas iniciativas que transformaram o rural e a agricultura brasileira.

Neste cenário foi criada a EMBRAPA, no ano de 1973, para realização de pesquisas agropecuárias. Nesse mesmo viés foram criadas várias universidades no interior do Brasil incrementando a formação de profissionais de ciências agrárias como agrônomos e veterinários (necessários para a difusão das inovações). Além disso, é instituído o Sistema

[5] Existem ações de Extensão Rural desde o período imperial com os Institutos Imperiais de Agricultura, as primeiras revistas e feiras agropecuárias, posteriormente, com a Escola Superior de Agricultura de Viçosa e a Semana do Fazendeiro de Viçosa, bem como as iniciativa em parceria com a Fundação Rockefeller, mas não são iniciativas nacionalizadas e, por esta razão, a discussão mais aprofundada também será iniciada com a criação da ACAR Minas Gerais em 1948.

[6] A ideia do CRS foi inspirada nas iniciativas do Governo Americano de Roosevelt, que – através da *Cooperative Extension Service e Farm Security Administration* – implementou nos Estados Unidos o serviço de Extensão Rural

Nacional de Crédito Rural (SNCR) em substituição ao Crédito Rural Orientado (CRO). De acordo com Rodrigues (1997) e Fonseca (1985), o SNCR beneficiou majoritariamente aquele agricultor que possuía condições de responder ao novo modelo agrícola proposto.

Com ensino, pesquisa e crédito construiu-se um ambiente favorável à institucionalização de uma estrutura verticalizada de Extensão Rural. Neste cenário foi criado o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) no ano de 1970 e a EMBRATER no ano de 1975. Em nível nacional, a EMBRATER substituiu a ABCAR e nos estados, as ACARs foram estatizadas sob o nome de Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERs) (CASTRO E PEREIRA, 2017).

O trabalho dos extensionistas era orientado pela obra *Diffusion of Innovations*[7] de Everett M. Rogers (publicada em 1962) que preconizava um modelo de persuasão, *top-down*, que selecionou agricultores com capacidade de adoção das tecnologias recomendadas. Foi um período de intensa formulação de materiais, cursos de comunicação rural e outras iniciativas para formação de extensionistas e divulgação do trabalho realizado.

O enfoque difusionista foi extremamente dominante no período mencionado, mas não passou incólume às críticas. O intenso êxodo rural ocasionado, em parte, pela exclusão de grandes contingentes de agricultores, o crescente endividamento dos produtores rurais, as primeiras críticas de cunho ambiental direcionadas ao uso de fertilizantes e agrotóxicos, o nascimento da "Agricultura Alternativa", os movimentos políticos reivindicando o fim da Ditadura Militar e a redemocratização do país, as lutas sociais no campo, especialmente as lutas por reforma agrária, exemplificam a efervescência política do período. Além disso, como menciona Zarnott (2016), no início da década de 80 a crise econômica brasileira oriunda da elevação dos juros internacionais, do aumento da dívida externa e da crise da balança comercial afeta a destinação de recursos do Governo para a agricultura (principalmente os subsídios ao crédito agrícola). Esse conjunto de fatores levam ao questionamento sobre os rumos da agricultura brasileira e, consequentemente, sobre o papel e a ação da Extensão Rural.

No que se refere à orientação epistemológica do trabalho extensionista, o livro Extensão ou Comunicação de Paulo Freire (publicado em 1969) é uma obra seminal. Ao criticar a postura invasiva e autoritária da extensão difusionista, constrói seu contraponto

[7] Tradução livre: Difusão de informações.

afirmando o papel educativo, libertador e transformador da Extensão Rural, construído através da valorização do conhecimento popular/tradicional, do diálogo entre o conhecimento popular e o conhecimento científico e da busca pela leitura crítica da realidade para a partir dela construir a transformação social.

Tão fundamental para o pensamento crítico quanto a obra freireana é o trabalho do sociólogo colombiano Orlando Fals Borda e sua sociologia sentipensante. Sua ênfase no vínculo e compromisso social aliada ao rigor metodológico de um trabalho baseado na realidade e na busca por sua transformação estão sintetizados na formulação da investigação-ação participativa (IAP), método pelo qual viria a ser conhecido por pesquisadores participativos em todo o mundo. Apoiadas na IAP desenvolveram-se inúmeras metodologias participativas, sendo uma das mais conhecidas e mais importantes o Diagnóstico Rural Participativo (DRP) desenvolvido por Robert Chambers. Segundo Zarnott (2016), este processo desencadeou um novo período na Extensão Rural caracterizado por Rodrigues (1997) como o "Repensar da Extensão Rural", um período de intensas críticas ao modelo de extensão, essencialmente aos métodos difusionistas empregados e de formulação de um enfoque alternativo, crítico.

O período histórico da redemocratização, da Constituição de 1988, da ascensão de inúmeras organizações populares e de trabalhadores no campo e na cidade, do surgimento de experiências de produção de agricultura alternativa (com elementos ecológicos), a formulação de uma nova abordagem para a Extensão Rural, e também o período histórico em que surge e se instala o neoliberalismo em escala global e seus efeitos alcançam a Extensão Rural brasileira.

O início da década de 1990 é marcado pela extinção da EMBRATER e pelo fim do sistema de Extensão Rural coordenado e financiado pelo Governo Federal. A responsabilidade da manutenção das EMATERs foi delegada aos estados. Como derivação e consequência de realidades estaduais muito distintas, algumas EMATERs foram extintas. Nesse cenário, visando a manutenção do serviços de Extensão Rural, foram adotadas estratégias como a transformação em empresas públicas, fusão com organismos de pesquisa, estabelecimento de parcerias com municípios, dentre outros.

Segundo Rivera e Cary (1998) essa mudança na configuração dos serviços de extensão rural – afastamento do Estado como executor – ocorreu em vários locais do mundo

devido à desaceleração do crescimento econômico mundial durante a década de 1980, com uma consequente crise de arrecadação e um aumento dos déficits orçamentários em muitos países, o que levou à discussão de alternativas para a diminuição dos gastos públicos. Nesse cenário, a redução do intervencionismo estatal e do aparato público se apresentou como uma alternativa pragmática em nível internacional e também atingiu os serviços de extensão rural.

Alinhando-se a este contexto, as organizações de cooperação internacional que apoiavam serviços públicos nacionais de Extensão Rural passaram a reorientar suas políticas e a criticar as organizações públicas de extensão, apontando para sua atuação burocrática, impositiva, carente de maior vínculo e consideração com a pesquisa e com as condições locais. Além disso, indicavam ser um sistema com resultado abaixo das expectativas, colocando em dúvida a legitimidade das organizações de extensão e motivando (ou dando argumentos) aos governos para realizarem reformas inspiradas no ideário neoliberal (ZARNOTT, 2016).

Partindo desse panorama, compreende-se que as medidas adotadas no Brasil estão inseridas nesse contexto mais amplo de caráter global. No entanto, as organizações privadas típicas (que ofertam o serviço de assessoria técnica em troca de uma remuneração) tendem a ter atuação seletiva quanto ao tipo de serviço que tem interesse em ofertar (que dê retorno) e ao público (que possa pagar). Dados esses limites, as posturas mais radicais em defesa da privatização perderam força, pois em muitos casos, onde a extensão rural foi privatizada, ocorreu um aumento da pobreza e uma redução do desenvolvimento rural, forçando os governos a repensar seu papel (DIESEL et al., 2008).

No caso brasileiro, uma efetiva política pública nacional de Extensão Rural só renasceu em 2003, com a formulação da PNATER. Contudo, o período entre 1990-2003 é marcado por muitos eventos relevantes para o entendimento do conteúdo da Política Nacional de ATER que emerge em 2003. Citamos aqui os três centrais, segundo nosso entendimento:

i) As lutas sociais da agricultura familiar na década de 1990 - a (re)criação da política pública de ER está no bojo de retomada do papel do Estado no desenvolvimento rural em 2003, mas por outro, é também fruto das manifestações dos movimentos sociais e sindicais no campo que na década de 1990 consolidaram o reconhecimento da agricultura familiar e obtiveram políticas públicas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(PRONAF). Esses movimentos também reivindicavam um serviço de extensão rural público para a agricultura familiar.

ii) O Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: uma nova extensão para a agricultura familiar - Para Abramovay (1998), um dos consultores do Seminário realizado em agosto de 1997, alguns pontos de discussão no evento foram de comum acordo: a) a missão de não mais voltar-se apenas para o "agro agrícola" e para as tarefas de natureza estritamente produtiva, mas também para a cidadania, para o desenvolvimento sustentável e para a participação social; b) o acesso ao conhecimento, ao mercado e à livre organização; c) o público prioritário: o agricultor familiar; e d) o método que não pode ser concebido de maneira independente dos pontos apresentados para a nova missão proposta. A partir desses pontos, Abramovay (1998) se contrapõe a extensão rural organizada em um sistema centralizado em que o Estado coordena, financia e executa o serviço, defendendo o Estado como coordenador e financiador e a descentralização da execução, proporcionando e estimulando assim uma diversidade de organizações prestadoras de serviços técnicos. Essa posição não era consensual, mas as elaborações resultantes do evento foram consideradas como um dos pontos de partida para a elaboração das linhas e diretrizes da PNATER, quando prevaleceu o pluralismo institucional, tal qual recomendado pela Iniciativa Neuchatel[8] (NEUMANN et al., 2015).

iii) O Programa LUMIAR para assentamentos de reforma agrária. A experiência do Projeto Lumiar, criado em 1996 e extinto em 2000, foi a primeira tentativa amplificada de ofertar ATER aos assentados da reforma agrária feita por membros externos ao Incra. O documento base, intitulado “Diretrizes gerais do Projeto Lumiar: assistência técnica aos assentamentos” (Incra, 1997), definiu como objetivo principal “viabilizar os assentamentos, tornando-os unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção, voltadas para o mercado, integradas à dinâmica do desenvolvimento municipal e

[8] A Iniciativa Neuchâtel é uma rede de doadores e instituições internacionais focada em serviços de assessoramento agrícola com objetivo de trabalhar a coordenação e a eficácia dos serviços de assessoramento agrícola e desenvolvimento rural.

regional" (Incra, 1997, p. 03-04). Com execução em oito estados, o projeto foi criado de maneira emergencial em um contexto de ascensão das lutas sociais por terra no país (Ros & Piccin, 2012). O contexto de criação influenciou também o processo de execução do projeto, que Ros e Piccin (2012) intitulam de "ambiguidade constitutiva".

> Por um lado, foi planejado para operar como um mecanismo de inserção competitiva dos assentados nos mercados, tendo a melhoria da renda como critério de avaliação do desempenho dos serviços das suas equipes técnicas. Por outro, ao preconizar a autonomia dos assentados, estimulando os técnicos a utilizarem metodologias participativas, possibilitou a constituição de formas organizativas baseadas em parâmetros que extrapolavam a dimensão da racionalidade econômica (DA ROS e PICCIN, 2012, p. 135).

Em que pese o curto período de execução e sem ignorar os problemas operacionais, diversos autores apontam aspectos positivos da existência do projeto, principalmente em função da metodologia aplicada, da cogestão e do caráter inovador do Lumiar (Marinho et al., 1999; Dias, 2004; Oliveira, 2011; Ros, 2012; Aldrighi, 2015).

Desta experiência podem ser extraídas várias lições para a discussão sobre a gestão e governança de serviços de ATER. A primeira questão a ser destacada é que a "ambiguidade" destacada por Da Ros e Piccin (2012) não deriva apenas da orientação (para o mercado), mas sim do momento e das condições em que o Programa é criado, pois ao mesmo tempo em que ele é fruto da luta e da pressão dos movimentos sociais a ER em âmbito mundial vive o processo de reformas que levam a extinção dos serviços públicos e sua orientação em direção a oferta privada e ao pluralismo institucional. Neste contexto, a "estratégia de saída" (NEUCHÂTEL, 2007), ou seja, a compreensão de que os agricultores e suas organizações devem estruturar-se para ao final de um período começarem a arcar com o financiamento (inicialmente uma parte e assim gradativamente) da ATER é uma premissa. Considerando que o LUMIAR é criado no âmbito do governo FHC, é compreensível que esta premissa esteja presente. A segunda questão remete a compreensão de que os serviços de ATER são tão melhores quanto mais dirigidos forem pelas demandas dos agricultores ou como chamam Neuchâtel (2007), os clientes.

Nesse sentido, novamente manifesta-se a ambiguidade, pois aplicar o ideário neoliberal a uma experiência gestada por organizações próximas aos movimentos sociais, a

demanda passa a ser a organização das famílias assentadas, a luta por mercados, a agroecologia e toda gama de pautas e bandeiras dos movimentos sociais, claros e ferrenhos opositores ao governo do momento. A terceira questão relevante sobre esta experiência (e que se mantém até os dias atuais) e que está diretamente relacionada com o tema da governança e da gestão diz respeito ao fato de que o pluralismo afasta o Estado da execução dos serviços, mas o coloca na condição não apenas de financiador, mas de gestor e coordenador do conjunto das experiências em curso (NEUCHÂTEL, 2007) e, neste sentido, desde o LUMIAR a estrutura de governança voltada a gestão dos serviços de ATER é bastante precária.

A experiência da EMATER durante o governo Olívio Dutra (1999-2002), para o foco deste texto, mostra-se fundamental para a reflexão por três razões: a) ela é uma experiência fundamental para visualização e entendimento de como seria/foi a ATER pública orientada pelos princípios do "Repensar da Extensão Rural". A experiência da EMATER RS é portadora das expectativas depositadas em governos estaduais de orientação progressista e, principalmente, ela é muito influenciada pelos autores que tiveram grande influência e papel na formulação do ideário do "Repensar" como Francisco Caporal e José Antonio Costabeber. Sem desmerecer os demais, Caporal e Costabeber vinham de recentes experiências de mestrado e doutorado e eram vozes ressoantes na formulação sobre a "Nova Extensão Rural" que na EMATER RS têm a possibilidade de tentar reconstruir e reorientar a ação de uma entidade pública de ATER, desta vez, voltada à participação, agroecologia e ao desenvolvimento sustentável; b) a experiência e as formulações realizadas no decorrer dos 4 anos se tornam referência para o DATER/MDA do primeiro governo Lula em 2003, não só porque problematizaram e materializaram o que se esperava de uma ATER crítica, mas também porque com a não reeleição do governo petista no RS, o DATER/MDA recrutou/absorveu grande número de intelectuais da experiência gaúcha; c) a terceira, e a mais diretamente relacionada com a temática central deste texto, é que apesar de toda a reorientação teórica (extensão crítica agroecológica), metodológica (métodos participativos), de princípios (inclusão, participação, sustentabilidade, etc.), de prioridades (inclusão de famílias em vulnerabilidade), não se fez (ou não conseguiu fazer) uma mudança estrutural na instituição e tão logo o projeto de reeleição viu-se frustrado, a EMATER RS manifesta sua

path dependence[9] e volta majoritariamente ao seu "trilho histórico". Essa é uma questão central na discussão sobre gestão e governança dos serviços de ATER e por essa razão deve estar no centro da discussão de um sistema nacional de ATER.

Como colocado, esses quatro eventos/momentos são importantes para uma interpretação da ATER no período entre a extinção da EMBRATER em 1990 e a criação da PNATER em 2003.

Segundo Zarnott (2016), considerando essa conjuntura e o acúmulo crítico do "Repensar a Extensão Rural", aliado à mudança do Governo Federal, em 2002, foi colocado na esfera nacional um intenso debate acerca de uma nova proposta de Extensão Rural para a agricultura familiar. Assim, como fruto de um grande processo de discussão é formulada a PNATER.

A PNATER incorpora um conjunto de elementos discutidos no período do "Repensar a Extensão Rural" como o foco no desenvolvimento sustentável, na agroecologia, na valorização dos saberes e das culturas das comunidades tradicionais, nas metodologias participativas, entre outras. No entanto, no que tange a gestão e governança, não recoloca em debate a retomada de um serviço de Extensão Rural centralizado pelo Estado. Ao contrário, reconhece a pluralidade institucional no fornecimento dos serviços de ER.

O estudo "Perfil dos serviços de assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares e assentados no Brasil", realizado por Muchagata (2003) e encomendado pelo MDA, apontou a existência de 5.700 organizações atuando com ATER. O expressivo número mostra que a ausência do Estado resultou em uma pulverização de prestadores de serviço e que a retomada de uma centralização não seria possível, No entanto, o estudo aponta também a necessidade da presença do Estado. Dessa forma, um dos problemas centrais passa a ser a identificação e definição das formas pelas quais o Estado pode melhor contribuir para potencializar a contribuição desta miríade de agentes privados (NEUMANN et al., 2015).

Em contextos de pluralismo institucional o Estado assume um novo papel. Na sequência abordaremos essa questão.

---

[9] Tradução livre - *Path dependence*, ou dependência de trajetória, é um conceito das ciências sociais que descreve como decisões e eventos passados influenciam e restringem escolhas e resultados futuros, mesmo que opções mais eficientes existam

1.2 ATER como serviço público e sua pluralidade institucional

Diesel (2012) aborda as raízes do pluralismo institucional na ER brasileira, vinculando-a às discussões e referências elaboradas pela Iniciativa Neuchâtel. A mesma surge em 1995, por obra de um grupo de membros de um conjunto de organizações de cooperação internacional, que financiavam iniciativas de desenvolvimento na África, especialmente na África Subsaariana, mas que não concordavam com a ênfase dada pelo Banco Mundial ao Treino e Visita (uma metodologia difusionista de extensão rural) e constituíram uma organização informal que passou a elaborar um conjunto de reflexões e referências para a ER em todo o mundo. O primeiro encontro deste grupo aconteceu em Neuchâtel na Suíça, o que levou ao reconhecimento dessa iniciativa como Grupo Neuchâtel ou Iniciativa Neuchâtel (DIESEL, 2012).

Para este grupo, o Estado não deveria mais ser o executor de serviços de ER, pois as organizações locais, públicas e privadas, teriam muito mais capacidade de fornecer um serviço adequado às necessidades locais, garantindo o interesse público e por um custo muito menor. Essa engenharia foi capaz de "conciliar propósitos privatizantes com reivindicações relacionadas à intervenção do Estado diante das preocupações de ordem social e ambiental" (DIESEL, 2012, p. 45).

Neste sentido, a base do pluralismo institucional é o reconhecimento da existência de uma heterogeneidade no meio rural – que leva à reivindicação de diferentes demandas – e de que os serviços privados tendem a não atuar em áreas deprimidas economicamente e em temas como combate à pobreza e a temática ambiental porque dificultam o retorno financeiro (ZARNOTT, 2016).

Em face desse cenário, retoma-se a necessidade de intervenção do Estado. Nessa configuração, ele não atua como executor do trabalho, mas sim como demandador da intervenção, orientador da política, coordenador e supervisor desse sistema pluralista, garantindo os interesses públicos (DIESEL, 2012).

Por tudo isso, partimos do suposto de que o pluralismo institucional na extensão rural alcança significativa legitimidade política na medida em que remete a um consenso construído no âmbito da Iniciativa de Neuchâtel e, também, porque para ele converge a discussão sobre reforma institucional das organizações de extensão rural – que se realizava no âmbito do Banco Mundial desde o início da década de 90 (DIESEL, 2012, p. 38).

Zarnott (2016) complementa a posição de Diesel (2012) afirmando que o sistema pluralista goza de legitimidade porque as organizações prestadoras de serviço defendem esse sistema. Um sistema pluralista carrega uma mudança paradigmática do papel do Estado (Umali e Schwartz, 1994) que sai da condição de executor para a condição de articulador, coordenador, fiscalizador, avaliador e, com expectativa de redução paulatina, financiador do serviço.

Além disso, ao setor público cabe também a capacitação dos envolvidos. Em um sistema pluralista, organizado em torno da demanda dos agricultores, novos papéis são esperados para todos os agentes. Os agricultores deixam de ser "beneficiários" da política de ER para serem demandantes, formuladores de suas necessidades. Além disso, quando responsáveis por parte do financiamento do serviço (seja individualmente ou por meio de suas organizações, como cooperativas), são também gestores do serviço. Os extensionistas, por sua vez, têm um novo papel, de facilitação, de mediação e não mais de transferência de um pacote tecnológico. O Estado, por sua vez, deve ser o coordenador de todo processo, fazendo a gestão dos interesses particulares envolvidos, monitoramento e avaliação das ações, ou seja, muito além do mero financiamento. Trata-se de um cenário próximo do ideal, no qual estes novos papéis não estão desenvolvidos, sendo assim necessário que haja um processo formativo e construtivo, de mútuo aprendizado para todos os agentes.

Cabe também ao setor público resguardar os interesses do setor público e do conjunto da sociedade. As questões sociais e ambientais, por exemplo, são objeto de atenção/preocupação do Estado, visto que estudos de caso indicam como comum que os agricultores e suas organizações priorizem suas demandas produtivas/agrícolas em detrimento e mesmo em contradição com as questões ambientais. Situação assim foi vivenciada no âmbito do Programa de ATES no RS. Quanto mais autonomia na definição dos conteúdos da ação extensionista era delegada às famílias e suas organizações, menor a presença de ações de caráter social e/ou ambiental, sendo necessária uma retomada da presença mais constante do Estado na definição das ações e seus conteúdos (DIESEL, 2012) Nesse sentido, a pluralidade institucional tem efeitos ambivalentes. Por um lado, permite flexibilidade, capilaridade e o uso de capacidades locais (EMATERs, universidades, redes sociais). Por outro, quando não há coordenação, critérios técnicos uniformes e

financiamento previsível, ela pode gerar fragmentação, competição por recursos e perda de organicidade do serviço. E isto reflete diretamente no que se pode entender por ATER.

2. Trajetória da ATER no Brasil (pós-2004)

A trajetória da Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil após 2004 reflete um processo de transformação e ampliação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural sustentável.

Este segundo bloco irá explorar como a ATER, no Brasil pós-2004, evoluiu em resposta aos desafios do campo, adaptando-se às mudanças nas políticas públicas e se consolidando como um pilar do desenvolvimento rural. Discutiremos esse viés por meio de uma breve apresentação da política de ATER e sua lei regulamentadora, bem como sob um olhar mais analítico em relação a criação e posterior reformulação da ANATER e outras instâncias da federação que tratam do tema.

2.1 A Política Nacional de ATER (PNATER) e a Lei nº 12.188/2010

Historicamente, a ATER brasileira emergiu em um contexto marcado pela difusão tecnológica e pelo produtivismo agrícola. O debate acadêmico e institucional a partir dos anos 1990 trouxe críticas a esse modelo e abriu espaço para uma redefinição do papel da ATER no país. O marco mais importante dessa redefinição foi a construção da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

A criação da PNATER, no ano de 2003, foi pensada e estruturada no contexto do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, o qual buscava desenvolver políticas públicas mais eficazes e integradas para o fortalecimento da agricultura familiar. O PPA 2004-2007 foi um marco estratégico para o governo, que, além de priorizar o combate à pobreza, também visava fortalecer o setor agrícola, promovendo uma agricultura mais sustentável e inclusiva.

Na época, o país atravessava um cenário de desigualdade social e de grandes desafios no campo, onde as populações rurais, em sua maioria, enfrentavam dificuldades relacionadas à baixa produtividade, falta de acesso a tecnologias adequadas, escasso apoio institucional e precárias condições de vida. Nesse sentido, a PNATER foi instituída pelo Governo Federal

com o objetivo de garantir acesso à assistência técnica qualificada para os agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais.

Além de um marco na trajetória da ATER brasileira, a PNATER representa o reflexo de uma mudança na visão de política rural do país, que começa a se afastar do modelo centrado na produção agroindustrial para adotar uma abordagem mais holística e inclusiva. É possível observar isso quando o próprio serviço começa a incluir, em seu modus operandi, a valorização das sabedorias tradicionais, o respeito à diversidade cultural das populações rurais, como indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, e o incentivo a práticas agrícolas sustentáveis que respeitem o meio ambiente.

A partir de 2003, a PNATER passou a integrar um conjunto de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, que inclui outros programas de grande importância, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Essas políticas visavam garantir a segurança alimentar e nutricional, apoiar a comercialização dos produtos da agricultura familiar, e proporcionar acesso a crédito e capacitação técnica. A PNATER, nesse sentido, desempenharia um papel crucial na oferta de assistência técnica qualificada e adaptada à realidade da agricultura familiar e das comunidades tradicionais.

Durante os anos seguintes, a PNATER refletiu o esforço político e estratégico do governo para promover uma transformação no campo brasileiro e, somente no ano de 2010, ela foi formalmente regulamentada. A Lei nº 12.188/2010 foi um marco importante no processo de institucionalização da PNATER, pois estabeleceu os parâmetros para a execução da política em todo o território nacional. Ela define o Sistema Nacional de ATER, que articula a atuação de diversos órgãos e entidades públicas, com o apoio de organizações da sociedade civil e instituições de ensino, como universidades e centros de pesquisa.

Uma das características centrais da PNATER, conforme definida pela Lei nº 12.188/2010, é a sua abordagem descentralizada e participativa, que busca atender às especificidades regionais e locais. Isso implica que a assistência técnica deve ser adaptada às realidades produtivas e culturais de cada comunidade, o que também envolve a capacitação contínua dos profissionais responsáveis pela execução da política. Pela primeira vez, a ATER foi normatizada como um serviço público de educação não formal, de caráter continuado, voltado não apenas à produção agropecuária, mas também ao beneficiamento, à

comercialização e às atividades não-agrícolas, incluindo agroextrativismo, silvicultura, pesca e artesanato.

Em termos normativos, a Lei nº 12.188/2010 e seus instrumentos de implementação, especialmente o PRONATER e decretos regulamentares, definem a ATER como serviço de educação não formal, de caráter continuado, voltado à gestão, produção, beneficiamento e comercialização no meio rural, deslocando conceitualmente a ATER do difusionismo técnico para uma função educativa e integradora. Essa definição rompeu com a visão estritamente produtivista e, como já mencionamos no início deste documento, ampliou a compreensão da ATER como política de caráter educativo, participativo e territorial.

A partir desse marco, a concepção contemporânea de ATER passou a incorporar dimensões essenciais. A literatura recente organiza o conceito em três grandes eixos: (i) dimensão educativa e continuada; (ii) integralidade funcional e territorial; (iii) pluralidade epistemológica e institucional.

No primeiro eixo, a ATER é compreendida como processo de formação e acompanhamento contínuo, essencial para efeitos duradouros na produtividade, organização social e sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, mais do que fornecer respostas técnicas, a ATER deve buscar formar sujeitos, estimular processos de aprendizagem coletiva e construir soluções junto às comunidades rurais. O caráter continuado é parte intrínseca desse processo, pois transformações estruturais no campo não ocorrem com intervenções pontuais. Enquanto processo educativo e continuado, a literatura analisada ratifica que intervenções pontuais têm eficácia limitada.

No segundo eixo, destaca-se a integralidade funcional. A ATER atua além da produção agrícola, envolvendo beneficiamento, logística, comercialização, organização coletiva e conservação ambiental, incluindo práticas agroecológicas. Aqui, a efetividade depende de articulação intersetorial — crédito, compras públicas, pesquisa e assistência técnica —, configurando a ATER como instrumento programático integrado.

A terceira dimensão destaca a pluralidade epistemológica e institucional. Este eixo trata de reconhecer, simultaneamente, conhecimento científico, técnico e saberes locais/tradicionais, promovendo metodologias participativas e posicionando o extensionista como facilitador de processos coletivos de aprendizagem. A ATER contemporânea reconhece que o conhecimento não é monopólio da ciência formal, mas resulta também de

práticas, experiências e saberes tradicionais. O extensionista deixa de ser mero transmissor de informações e assume o papel de mediador e facilitador, promovendo diálogos entre ciência, técnica e práticas locais. Essa pluralidade rompe com a visão de que o conhecimento "bom" só circula do técnico ao produtor; ao contrário, valoriza trocas, aprendizagem mútua e construção coletiva de soluções — um ponto fortemente trabalhado na literatura crítica sobre extensão rural e enfatizado nas diretrizes da PNATER.

Nesse sentido, e considerando o contexto ecológico e ambiental atual, podemos dizer que essas dimensões se articulam a um eixo transversal: a sustentabilidade. A PNATER, em seu desenho original, inscreveu a agroecologia e práticas sustentáveis como vetores centrais da ATER, propondo metodologias que reduzem a dependência de insumos externos, conservem recursos naturais e fortaleçam sistemas produtivos diversificados. Nessa vertente, o conceito de ATER, portanto, associa-se à ideia de desenvolvimento rural sustentável, no qual produção, conservação ambiental e justiça social caminham de forma integrada. Esse enquadramento busca responder à crítica histórica de que políticas de extensão orientadas exclusivamente pela produtividade intensiva geraram custos ambientais e desigualdades.

A definição de público-alvo pode oferecer outro ponto-chave no debate conceitual da ATER. A lei e a PNATER estabeleceram como prioritários os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, extrativistas, pescadores e silvicultores. Trata-se de reconhecer sujeitos historicamente excluídos das políticas agrícolas convencionais e garantir a eles acesso gratuito a serviços de qualidade. Contudo, a literatura aponta que essa prioridade nem sempre se materializa, seja por disputas na definição dos beneficiários, seja por limitações orçamentárias e institucionais. Essas disputas não são meramente técnicas: são políticas, pois implicam escolhas sobre distribuição de recursos públicos, modelo de agricultura e prioridades de desenvolvimento rural.

Essas dimensões acima pontuadas oferecem um caminho complexo, porém mais coerente, enquanto "projeto conceitual" para entendimento da ATER. Contudo, é igualmente necessário destacar que há, ainda mesmo na atualidade, tensões reais entre concepção e implementação. A pluralidade institucional da ATER — que é parte da própria identidade da política brasileira — é um desses pontos de tensão e também uma potencial vantagem estratégica. A ATER é prestada por um mosaico de instituições: empresas estaduais de

assistência técnica (EMATERs), órgãos federais (INCRA, MAPA em suas diferentes fases), organizações públicas e privadas credenciadas, entidades do terceiro setor, redes de pesquisa-extensão e também entes paraestatais como o SENAR e, mais recentemente, a ANATER. O aparelho institucional foi redesenhado nos últimos 20 anos: a criação da ANATER (Lei nº 12.897/2013 e decreto regulamentador) instituiu uma agência com papel de gestor/operador em escala nacional, mudando arranjos operacionais e ampliando o leque de prestadores de serviço — mas também suscitando debates sobre prioridades de público, governança e seleção de executores.

Na seção abaixo, trataremos de discorrer, mesmo que brevemente, sobre a criação da ANATER, no sentido de qualificar o debate com elementos históricos e políticos que julgamos relevantes à compreensão conceitual da ATER - objeto central deste documento.

2.2 A criação da Agência Nacional de ATER (ANATER)

A necessidade do Estado de exercer um melhor provimento, coordenação, controle e avaliação dos serviços de extensão num ambiente de pluralismo institucional justificou a demanda e a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). Essa leitura está colocada há alguns anos, tanto que a I Conferência Nacional de ATER, realizada em 2011, indicou a criação de um Sistema Nacional para articular os serviços de ATER (ZARNOTT et al., 2015).

No entanto, o conteúdo da Lei nº 12.897 (de 18 de dezembro de 2013) e do decreto presidencial nº 8.252 (de 26 de maio de 2014), que instituem a ANATER, reforçam a preocupação em relação a forma como os serviços serão ofertados e coordenados, principalmente no que se refere a falta de uma coordenação efetiva e de participação social, como será discutido mais à frente.

A ANATER foi criada pela Lei 12.897 de 18/12/2013 e através do Decreto 8.252 de 26/05/2014 foi instituída e foram definidas suas competências, público, órgãos de direção (com sua composição e atribuições) e estrutura operacional (BRASIL, 2014).

Sua criação foi proposta como forma de aperfeiçoar a dinâmica organizativa da PNATER, promovendo maior agilidade nos processos de contratação das entidades de extensão rural, constituindo um sistema articulado de capacitação técnica e instituindo-se

como unidade responsável pelo monitoramento e acompanhamento dos serviços prestados aos agricultores.

Zarnott et al. (2015) indicam que da forma como foram criados seus órgãos de direção e sua estrutura operacional, a possibilidade de participação e controle social é restrita pois seu conselho é pouco representativo e não tem caráter deliberativo, apenas propositivo e não há previsão de espaços locais e regionais e/ou estaduais de discussão e representação. Soma-se a esses argumentos o fato de que nestes documentos não é feita referência ao tipo de relação que se estabelecerá entre a Agência e as Conferências de ATER.

Quanto à orientação dos serviços de ER ela não é claramente definida na Lei e no Decreto, mas a presença de uma Diretoria de Transferência de Tecnologia é sintomática, visto que em ER os termos são carregados de significado.

Zarnott et al. (2015) asseveram que a análise da criação da ANATER – e de sua tendência difusionista – não pode ser isolada do contexto geral relacionado às discussões sobre a agricultura brasileira e ao rural de forma mais ampla que se realizam no período de sua criação. Neste período a disputa entre MDA e MAPA pelo rumos das políticas para o rural brasileiro estavam bastante acirradas, a interpretação de que a tecnologia é o único caminho para o desenvolvimento estava bastante presente e, tal qual nos anos 1960/70, para sua difusão é necessária ação do serviço de ER.

Diferentemente da PNATER de 2004, que se articulou em torno do ideário do desenvolvimento rural sustentável e da agroecologia, a ANATER teve como justificativa central de sua criação a transferência tecnológica, apoiada no diagnóstico (ou na crença) de que o enorme estoque de conhecimentos e tecnologias gerados pelas instituições de pesquisa (a EMBRAPA, em especial) não chegava a maioria dos agricultores (ZARNOTT et al., 2015).

O período imediatamente subsequente a criação da ANATER foi dedicado a sua estruturação - que se deu em meio a várias disputas - e logo após a II Conferência Nacional de ATER ocorre a retirada da Presidenta Dilma Rousseff e um novo período é inaugurado na ANATER. Esse período é caracterizado pelo desmantelamento de várias políticas públicas, inclusive de ATER e uma retomada das iniciativas e reflexões ocorre somente a partir de 2023.

3. Desafios da ATER a partir de um retrato geral da atualidade

Neste capítulo, elencamos e discutimos alguns dos principais desafios que a Assistência Técnica e Extensão Rural enfrentam no Brasil contemporâneo, a partir de um retrato geral da atualidade do meio rural. Temos clareza que há um conjunto dinâmico de obstáculos que moldam ou reordenam o rumo do rural brasileiro. Nosso esforço aqui foi de reunir, sem limitar a reflexão, os que consideramos mais relevantes para o debate conceitual da ATER.

A análise iniciará com uma reflexão sobre os rumos do campo brasileiro, em um contexto de profundas transformações sociais, econômicas e ambientais. Na sequência, será apresentada uma breve análise sobre a cobertura dos serviços de ATER. A crescente demanda por soluções que integrem inovação e sustentabilidade será o próximo ponto do texto, com destaque para a ATER digital, uma alternativa promissora para ampliar o alcance e a eficiência dos serviços prestados.

Adicionalmente, o capítulo tratará da importância dos espaços de participação e controle social, que representam mecanismos essenciais para a construção de políticas públicas mais democráticas e inclusivas no meio rural. E, por fim, oferecemos uma leitura analítica sobre os desafios impostos pelas agendas globais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as mudanças climáticas, que exigem uma adaptação das práticas agrícolas e da própria atuação da ATER.

3.1 Os rumos do rural brasileiro

A primeira questão que julgamos pertinente problematizar se refere ao papel do rural (e da agropecuária em sentido mais restrito) na estratégia de desenvolvimento do Brasil Muito recortes/temas poderiam ser priorizados neste debate, mas o faremos pela ótica da proposição/construção das políticas públicas, visto ser o escopo da ação de ER.

Em 2014 Grisa e Schneider publicaram um artigo identificando três gerações de políticas públicas no Brasil. Uma atualização deste texto é necessária e vamos incluir mais duas ao final como exercício reflexivo.

A primeira geração, com viés agrícola e agrário, se afirma no processo de redemocratização e vai até 1996. Reflete uma postura crítica e reivindicativa da agricultura

familiar (e conquista o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e políticas de assentamentos para a reforma agrária).

A segunda geração, compreendida entre 1997 e 2003, compreende um período propositivo, mas que desenvolveu políticas sociais e assistenciais, em um primeiro período, pela concepção de que o Estado deveria corrigir as falhas do mercado e atuar no combate à pobreza rural (Programa Comunidade Solidária, PRONAF Infraestrutura) e depois, a partir de 2003, com o Programa Fome Zero/Bolsa Família até o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM). Sobre esse mesmo período, Lüchmann (2002) avalia a existência de um movimento geral de desresponsabilização do Estado, que mantém algumas políticas especialmente para as famílias mais pobres e para as famílias com capacidade de resposta provêm políticas de modernização tecnológica, apontada como o limitante a ser superado para o alcance do desenvolvimento.

A terceira geração se desenvolve a partir de 2003 e ainda que "sem rupturas radicais com o passado [...] atores até então marginais nas arenas públicas tornaram-se dominantes e institucionalizaram novas ideias" (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 138), pois aproveitando uma "janela de oportunidades" direcionaram as políticas públicas à construção de mercados, à segurança alimentar e à sustentabilidade ambiental. A ideia de "janela de oportunidades" está relacionada ao conceito de Estruturas de Oportunidades Políticas (EOP), que é definida por Cortes e Silva (2010, p. 434) como a "conexão entre processos organizativos desenvolvidos no âmbito da sociedade civil e os constrangimentos e oportunidades estabelecidos pela configuração político-institucional em determinado contexto".

É desse período o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC); o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esse processo é marcado pelo envolvimento da agricultura familiar como parceira na execução das políticas públicas, envolvendo-se na formulação, operacionalização e cogestão das PPs, "seja visando aproximá-las (as PPs) e adaptá-las às distintas realidades sociais, seja para o empoderamento das próprias organizações sociais" (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 142).

Entretanto, os autores lembram que essa divisão não é estanque e que as três "gerações" convivem nas arenas públicas e disputam prioridade na agenda do Estado e da

sociedade civil. Durante o V Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, Schneider (2014) questionou se naquele momento histórico encontrávamo-nos caminhando rumo à afirmação de políticas públicas que apoiavam a diversificação, a agroecologia, a participação e o desenvolvimento rural sustentável ou se vivenciávamos uma retomada de ações "clássicas" como o fornecimento de crédito para commodities (sojicização), o investimento em infraestrutura pesada (tratores - Moderfrota) e a transferência de tecnologia (ATER - ANATER).

Precisamos de políticas públicas que criem, apoiem e fortaleçam práticas que conciliam a produção de alimentos e questões ambientais. A ATER é uma delas, mas consideramos que há uma clara dificuldade em implementar investimentos e ações públicas de maior vulto para uma mudança de rumo na política para o rural brasileiro, reapresentamos (um pouco reformulado) o questionamento feito por Sérgio Schneider em 2014: *caminhamos rumo à afirmação de políticas públicas que apoiavam a diversificação, a agroecologia, a resiliência e adaptação e o desenvolvimento rural sustentável ou seguimos ajustando o discurso, mas mantendo as antigas práticas que trazem a humanidade à encruzilhada atual?* Consideramos que esta é uma questão central a ser debatida no contexto de criação de um sistema unificado para a ATER.

3.2 Cobertura do serviço de ATER

Os Censos Agropecuários de 2006 e 2017 fornecem informações sobre o acesso ao serviço de ATER. No Censo de 2017 as fontes acessadas foram classificadas como: governamental (federal, estadual e municipal); a própria ou do próprio produtor; as cooperativas e outras formas de associação; as empresas integradoras; as empresas privadas de planejamento; as organizações não governamentais (ONGs); e o Sistema S.

Antes dos dados, cabe destacar que a questão feita no Censo pergunta se "O estabelecimento recebe orientação e assistência de técnico especializado em agropecuária?", ou seja, uma formulação bastante distinta da definição da PNATER que estabelece ATER como "um serviço de educação não formal, de caráter contínuo". Como uma ação pontual pode ser considerada para responder o Censo, é possível que o dado revelado seja superestimado quando considerada a definição da PNATER.

Pereira e Castro (2022) apontam que no Censo 2017 apenas 20,2% do total de estabelecimentos declarou receber algum tipo de orientação técnica, um leve decréscimo em relação ao Censo de 2006, quando 22% declararam receber orientação técnica. A região Sul possui a maior proporção de estabelecimentos recebendo algum tipo de orientação técnica (48,6%), enquanto o Sudeste apresentou 28,6%, o Centro-Oeste 23,7%, a região Norte apresentou 10,4% e a região Nordeste possui a menor proporção de estabelecimentos com orientação técnica, apenas 8,2%.

Em relação a origem do serviço, 20,2% recebe do Governo (federal, estadual ou municipal, 7,6% é Própria ou do próprio produtor, 6,2% é oriunda de Cooperativas, 5,0% provém de Empresas integradoras, 2,7% de Empresas privadas de planejamento, 0,6% de ONGs, 0,2% do Sistema S, 1,0% de Outra e 79,8% responderam que Não recebe (PEREIRA e CASTRO, 2022).

Os dados indicam que a taxa de cobertura é bastante influenciada pela dinâmica econômica que pode ou não atrair os interesses privados. Além disso, outros fatores também podem ser elencados. Rocha Junior et al. (2019) analisando dados da Pesquisa Nacional por Amostras Domiciliares (PNAD) de 2014 observaram que "o fato de um indivíduo possuir pele não branca, ter como principal canal de comercialização a venda direta ao consumidor, ser cessionário ou apresentar condição não especificada em relação à terra, possuir idade avançada ou baixa escolaridade ou renda per capita apresentam efeito estatisticamente significativo de redução na probabilidade de utilização da assistência técnica" (p.181)

Mesmo quando analisado apenas o estado do Rio Grande do Sul, maior em taxa de cobertura, as diferenças entre as diferentes regiões do estado também é muito grande, revelando grandes diferenças regionais. A origem destas diferenças está diretamente associada ao tipo de agricultura praticada, com cobertura mais presente nas regiões dedicadas à produção de commodities e um grande vazio de ATER nas regiões menos dedicadas às cadeias integradas.

Esse dado já estava presente no Censo de 2006. Lisboa et al. (2012) apontam que as microrregiões que apresentam menor índice de cobertura de orientação técnica são as microrregiões do Litoral Lagunar (zona litorânea), com 19,06%, Osório (zona litorânea), com 19,89% e, depois, a Serra do Sudeste (zona de serra) com 27,73%. Por outro lado, os maiores índices de cobertura encontram-se nas microrregiões de Santa Cruz do Sul (67,09%), Passo

Fundo (67,86%), Cruz Alta (68,68%) e a microrregião de Não-Me-Toque com 86,49% de cobertura na orientação técnica. Os dados permitem concluir que as áreas com níveis de cobertura mais baixos têm fortes restrições naturais à intensificação da produção agrícola, enquanto que os níveis mais altos de cobertura encontram-se em regiões com melhores condições agroecológicas, propícias à agricultura intensiva e com presença de cooperativas (Não-Me-Toque) e empresas integradoras (Santa Cruz do Sul).

Camara et al. (2022) analisaram comparativamente as configurações de orientação técnica no estado do Rio Grande do Sul entre os Censos de 2006 e 2017, utilizando como recorte as mesorregiões geográficas e chegaram a resultados muito similares aos apresentados por Lisboa et al. (2012). Esses resultados confirmam o apontado por Diesel et al. (2008) quando a autora afirma que a privatização tende a vir acompanhada de uma restrição em termos do tipo de informação difundida (ênfase naquelas que constituem bens privados), nas temáticas (ênfase nas relacionadas às "commodities" lucrativas), nos tipos de agricultores (ênfase nos de melhores condições financeiras) e nas regiões (tendem a se estabelecer nas áreas mais ricas e com certa densidade populacional). Ressalta-se a limitação em termos da sua funcionalidade para operacionalização de políticas públicas para a agricultura (DIESEL et al, 2008, p. 1183).

Por fim, cabe lembrar que após o Censo 2017 houve o desmantelamento da política nacional de ATER, de modo que os números podem ser ainda mais desanimadores.

3.3 *Path-dependence, habitus* e a continuidade do difusionismo

Zarnott et al. (2017) afirmam que o difusionismo não foi suplantado pela PNATER. Antes destes, Dias (2007) apontou que, apesar das inovações propostas pela PNATER, o difusionismo produtivista permaneceu como referencial orientador das concepções e das práticas de muitos extensionistas. Apontou também que, em que pese não se pudesse prever o resultado das mudanças propostas pela PNATER, em função da falta de estrutura para orientação e monitoramento dos serviços prestados, as mudanças propostas poderiam esbarrar na trajetória histórica e na "força do habitus" (DIAS, 2007, p.9) de cada instituição, o que hoje pode-se avaliar, de fato, aconteceu em muitos (a maioria talvez) dos casos.

Segundo Zarnott (2016), a permanência da concepção modernizante de agricultura e, por consequência, difusionista de ER se recolocou como orientação geral para a ER brasileira

através da criação da ANATER em 2013. Pode-se acrescentar que essa perspectiva encontrou guarida e estímulo entre 2017 e 2022.

A partir de 2023 a orientação volta a ser a PNATER, mas os instrumentos e o desenho institucional sofrem pouca, ou quase nenhuma alteração. Além disso, a recomposição do governo como novos e distintos quadros acarretou em “desaprendizado” institucional. No que se refere a elaboração de chamadas públicas, já se havia avançado muito, especialmente as Chamadas de ATES do RS, mas a ANATER retoma chamadas no formato 2009, desconsiderando a evolução e os aprendizados já construídos.

3.4 Assistência Técnica e Extensão Rural Digital

A digitalização dos serviços de extensão tem sido apresentada como uma solução promissora. A chamada "ATER Digital" surge, em muitos discursos institucionais, como uma espécie de "salvação" para os entraves logísticos e financeiros da ATER presencial. Entretanto, é necessário problematizar essa visão e refletir sobre os limites, as potencialidades e as condições necessárias para que a mediação digital não apenas reproduza desigualdades, mas possa, de fato, contribuir para uma extensão rural mais democrática, participativa e crítica.

Um primeiro ponto a ser destacado é que, embora os meios digitais ofereçam novas possibilidades de interação e disseminação de informações, sua efetividade está profundamente condicionada por fatores estruturais. Apesar da ampliação do acesso a partir de 2020, com tecnologias via satélite, a precariedade do acesso à internet no meio rural brasileiro é um desafio recorrente. Em muitas regiões, o sinal é fraco, intermitente ou sequer existe. Além disso, o letramento digital das famílias agricultoras é, muitas vezes, limitado, o que compromete o uso autônomo e crítico das ferramentas digitais oferecidas pelos serviços de ATER. Como mostra o guia da FAO (2023), mesmo em regiões com algum grau de conectividade, o uso de aplicativos digitais pela agricultura familiar depende fortemente da facilidade de uso das ferramentas e do suporte contínuo de técnicos capacitados.

Outro aspecto central do debate diz respeito à função da ATER Digital: ela deve ser pensada como um serviço complementar à ATER presencial, e não como substitutiva. Isso porque os processos de extensão rural envolvem a construção de vínculos de confiança, a escuta ativa e o diálogo contínuo com os sujeitos do campo. Nesse sentido, a interação

humana é insubstituível. Como alertam Drebres e Vargas (2025), há um risco evidente de que a digitalização da ATER apenas imponha uma "nova roupagem" às velhas práticas tecnocráticas, centradas na transmissão unilateral de pacotes tecnológicos, desconsiderando os saberes locais e a realidade sociocultural dos agricultores.

Contudo, também é necessário reconhecer que a ATER Digital não é, em si, negativa ou excludente. Pelo contrário, quando bem planejada, com mediação adequada e metodologias apropriadas, ela pode ampliar o alcance das ações extensionistas e diversificar os canais de comunicação com o meio rural. Experiências como o MEXPAR 4.0, desenvolvido pela EMATER-MG (2020), apontam para essa direção. A metodologia propõe o uso de tecnologias digitais – como grupos de WhatsApp, vídeos, chamadas ao vivo – em articulação com processos presenciais e com protagonismo das comunidades. A construção coletiva do conhecimento é valorizada, e o técnico deixa de ser apenas transmissor de informações para atuar como facilitador de processos participativos.

Nesse mesmo sentido, Zuin et al. (2022) defendem a possibilidade de uma ATER Digital participativa, fundamentada em pedagogias críticas, que promovam o diálogo e a construção coletiva do conhecimento. A utilização de ferramentas como vídeos participativos, fóruns online e mídias comunitárias pode, segundo os autores, fortalecer a autonomia dos agricultores e ampliar o debate sobre os rumos da agricultura familiar. No entanto, os autores também destacam que tais abordagens exigem tempo, planejamento e, principalmente, uma mudança de postura por parte das instituições de ATER – o que nem sempre ocorre.

Diante disso, é possível afirmar que a ATER Digital não deve ser concebida como substituição da presença física do técnico em campo, mas sim como instrumento complementar, que amplia possibilidades, desde que sejam superadas barreiras estruturais e se adote uma abordagem metodológica adequada. A digitalização, por si só, não resolve os problemas históricos da extensão rural brasileira – e pode até acentuá-los se não for acompanhada de uma reflexão crítica e participativa.

Assim, destacamos que o desafio que se impõe às políticas públicas de ATER é duplo: por um lado, garantir infraestrutura e formação digital para ampliar o acesso e a capacidade de uso das tecnologias no meio rural; por outro, fomentar abordagens metodológicas que priorizem o diálogo, a escuta e a valorização dos saberes locais, mesmo em ambientes

digitais. Nessa perspectiva, será possível inserir, dentro de um Sistema Unificado, uma ATER Digital mais democrática, que não reforce desigualdades, mas que contribua para a emancipação dos sujeitos do campo.

3.5 Participação social, gestão e governança na ATER

Paralelamente ao avanço da digitalização rural, observa-se o enfraquecimento dos espaços institucionais de participação social na ATER. A participação social foi, durante décadas, um dos pilares estruturantes das políticas públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil. Esse princípio esteve fortemente presente no processo de construção da Política Nacional de ATER, instituída em 2004, e ganhou visibilidade especialmente nas duas Conferências Nacionais de ATER (realizadas em 2008 e 2012), que mobilizaram milhares de sujeitos do campo em processos deliberativos e propositivos. No entanto, o que se observa atualmente é um cenário de progressivo esvaziamento desses espaços coletivos de construção e gestão das políticas, acompanhado por um deslocamento da ideia de participação para o âmbito restrito da relação técnico ↔ agricultor, quase sempre mediada por metodologias participativas pontuais e sem diretrizes institucionais consolidadas. Essa redução empobrece a concepção de política pública e enfraquece o controle social, limitando a possibilidade de transformações estruturais.

Nesse contexto, esse deslocamento acima citado tem implicações importantes. A participação, enquanto dimensão política da ação pública, foi sendo diluída até quase desaparecer como diretriz nos programas de ATER mais recentes, sobretudo nas chamadas públicas. A construção democrática das políticas foi substituída por uma lógica de execução técnica, fragmentada, burocratizada e centrada no atendimento individualizado. Como aponta Zarnott (2016), a perda de centralidade da participação no planejamento e na gestão das ações extensionistas compromete a legitimidade, a efetividade e o enraizamento das políticas públicas nos territórios rurais.

Não se trata aqui de desqualificar a importância da relação direta entre técnicos e agricultores. Pelo contrário, entende-se que essa relação segue sendo fundamental e pode, sim, ser espaço de construção coletiva. No entanto, reduzi-la à única forma de participação social na ATER ignora a necessidade de instâncias públicas de deliberação, controle e decisão – como os conselhos, fóruns e comitês locais e regionais – que permitam que diferentes sujeitos influenciem o rumo das políticas e não apenas interajam com seus efeitos. Como destaca o texto de Neumann et al. (2023), uma estrutura de governança eficaz exige diferenciação de papéis (coordenação, execução, assessoramento e participação), atuação em rede e metodologias orientadas para a coprodução da política, e não apenas para sua execução.

Partindo dessa análise, nota-se que a fragilização dos mecanismos de governança participativa impede que a ATER seja pensada como uma política pública de Estado, enraizada nos territórios e construída de forma compartilhada. A ausência de espaços institucionais de participação social tem consequências práticas e simbólicas. Por um lado, enfraquece o controle social e a responsabilização dos agentes públicos. Por outro, compromete o empoderamento dos sujeitos coletivos do campo, que deixam de ser protagonistas da construção política para se tornarem apenas beneficiários de projetos. O paradoxo é que, embora se alegue falta de recursos para justificar esse esvaziamento, estudos e experiências mostram que os custos para implantação e manutenção desses espaços são irrisórios. Como apontam Zarnott (2016) e Neumann et al. (2023), a institucionalização da participação social deveria ocorrer em todas as esferas — local, regional, estadual e nacional — com papéis claramente definidos entre coordenação, execução, assessoramento e espaços de deliberação. Esses espaços, além de qualificar a política e ampliar sua legitimidade, representam um custo irrisório em comparação aos benefícios gerados.

Em chamadas públicas do Rio Grande do Sul, por exemplo, o orçamento destinado à participação representava menos de 2% do valor total contratado, com retorno significativo em termos de mobilização, qualificação da política e democratização dos processos decisórios.

A descentralização da ATER, quando articulada com a ampliação dos canais participativos, pode contribuir com a democratização do acesso e da gestão dos serviços, ao mesmo tempo em que redefine o papel do Estado. Como aponta a literatura crítica

(ABRAMOVAY, 1998; GRISA; SCHNEIDER, 2015), espera-se do Estado não apenas a execução direta dos serviços, mas o papel de articulador, regulador e promotor de um ecossistema público que valorize o pluralismo de atores. Nesse contexto, a descentralização não é uma medida tecnocrática, mas o resultado de um processo político de convencimento, aprendizado e disputa – o que só se concretiza quando há canais efetivos de diálogo e decisão.

No tocante à Participação e Controle Social, a experiência do Sistema Único de Saúde (SUS) oferece-nos importantes lições para a construção do Sistema Unificado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SUATER). Desde sua criação, o SUS institucionalizou espaços deliberativos — como os conselhos e as conferências de saúde — que permitem à sociedade civil influenciar diretamente no planejamento, execução e avaliação das políticas. No SUS, a participação não é elemento decorativo, mas sim um princípio estruturante, previsto em lei e sustentado por processos formativos, estrutura mínima e diretrizes claras. Esse modelo demonstra que a institucionalização da participação qualifica o serviço, fortalece o controle social e cria uma cultura democrática no interior da gestão pública.

Um eventual SUATER inspirado nesse modelo deveria prever, no mínimo, conselhos de ATER em todas as esferas federativas, com caráter deliberativo, orçamento garantido e formação contínua dos seus membros. A realização periódica de conferências, com ampla mobilização e espaço para formulação de diretrizes, seria igualmente essencial. Além disso, é fundamental reconhecer que a qualidade da participação depende de processos formativos permanentes — para técnicos, conselheiros, gestores e agricultores — e de metodologias que favoreçam o diálogo, o reconhecimento da diversidade de saberes e a construção coletiva. A saúde nos mostra que sistemas públicos robustos exigem, para além de recursos técnicos e financeiros, processos democráticos consolidados.

Observando brevemente a experiência do SUS neste quesito, ressalta-se que há uma dimensão qualitativa que precisa ser reconhecida. Os espaços de participação social – como conselhos, comissões e conferências – são também instâncias de formação política, de troca de experiências, de construção de consensos (e conflitos) e de fortalecimento do tecido social nos territórios. Contudo, cabe reconhecer, como afirmam Zarnott (2016) e Neumann et al. (2023), que esses espaços são complexos, atravessados por disputas e nem sempre lineares, é fundamental para não cair em idealizações. Retomar a participação social como princípio organizador das políticas públicas de ATER não significa simplesmente reinstalar conselhos

formais, mas institucionalizar mecanismos estáveis e qualificados de escuta, deliberação e decisão em todas as esferas – local, regional e nacional. Significa, também, garantir formação continuada para conselheiros, técnicos, representantes de movimentos e gestores, de modo a evitar que os espaços participativos se tornem meramente formais ou esvaziados de conteúdo (ZARNOTT, 2016). A participação é um campo complexo, requer investimento em capacitação, mediação qualificada e disposição para o dissenso. Mas é justamente aí que reside seu potencial democrático. Afinal, como afirmam os estudos mais recentes, a qualidade da participação está diretamente ligada à existência de processos formativos contínuos e à capacidade dos atores de dialogar em condições minimamente equitativas.

Em suma, destacamos que o resgate da participação e do controle social na ATER é um desafio político, pedagógico e institucional. Envolve recuperar a noção de que as políticas públicas são construções coletivas, não apenas produtos de gabinetes técnicos. Nessa perspectiva, não haverá efetiva transformação se a participação social continuar sendo tratada como um detalhe metodológico, e não como um princípio de gestão pública. Aprender com o SUS, nesse sentido, é reconhecer que democracia se constrói com estruturas, recursos e tempo — mas, acima de tudo, com a vontade política de compartilhar o poder de decidir os rumos das políticas públicas com os sujeitos que delas dependem. Recolocar a participação no centro da ATER e da construção do SUATER é, portanto, condição necessária para fortalecer a democracia nos territórios rurais, assegurar a legitimidade das políticas e ampliar as possibilidades de transformação social a partir do campo.

3.6 Agendas globais, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Mudanças climáticas e sua correlação com a ATER

A Assistência Técnica e Extensão Rural assume um papel estratégico no contexto global marcado pelas mudanças climáticas e pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), adotados pela Assembleia-Geral da ONU em 2015, estabelecem metas interdependentes que tocam diretamente áreas centrais da ATER, como segurança alimentar (ODS 2), clima (ODS 13), água limpa e saneamento (ODS 6), vida terrestre (ODS 15) e erradicação da pobreza (ODS 1). Nesse cenário, ATER deixa de ser apenas vetor de fomento produtivo para se posicionar como instrumento essencial de adaptação climática, mitigação, resiliência

territorial e de justiça socioambiental (FAO, 2021; NEUMANN et al., 2023; ZUIN et al., 2022).

Contudo, com base na análise crítica da literatura e na realidade observada nas políticas públicas de ATER, torna-se evidente que o discurso das agendas globais sobre o clima tem encontrado lugar de destaque em documentos oficiais, editais, planos de governo e instrumentos normativos. Essa presença formal, no entanto, nem sempre se converte em práticas concretas e sistemáticas no cotidiano da extensão rural. Em muitos casos, a adesão às agendas globais se restringe à incorporação retórica, desprovida de elementos estruturantes que possibilitem sua efetiva implementação nos territórios e nos serviços ofertados aos agricultores familiares.

A literatura também aponta que, em muitos casos, o discurso ambiental e climático tem sido capturado por narrativas de mercado e de eficiência técnica, como as da chamada economia verde ou intensificação sustentável, que priorizam soluções técnicas de baixo impacto institucional e evitam confrontos com as estruturas fundiárias, produtivas e sociais que sustentam as desigualdades no campo (ZUIN et al., 2022; FAO, 2021). Assim, o "compromisso climático" se restringe a ações pontuais, como distribuição de mudas ou incentivo a práticas de baixo carbono, sem necessariamente alterar os modelos de produção e consumo.

Do ponto de vista político-institucional e epistemológico, há desafios relevantes. Primeiro, o acesso e a utilização de informações climáticas locais continuam sendo restritos ou inadequados em muitos territórios rurais — o que limita a capacidade de ATER de apoiar decisões adaptativas eficazes. Segundo, existe uma necessidade de acentuar o caráter transformativo de ATER: não apenas corrigir ou ajustar práticas já existentes, mas incentivar inovação, diversificação e mudanças estruturais nas cadeias de produção, sistemas agroecológicos e formas de uso da terra. Terceiro, há tensões entre metas globais (ODS, NDCs — Nationally Determined Contributions nos acordos climáticos) e realidades locais: disponibilidade de recursos, capacidades técnicas, infraestrutura e vulnerabilidades territoriais específicas exigem que políticas públicas de ATER sejam desenhadas com flexibilidade, participação social e descentralização.

A incorporação prática das diretrizes climáticas e dos ODS na política de ATER tem se mostrado desigual e fragmentada. Faltam, com frequência, investimentos em capacitação

técnica específica para atuação em contextos de risco climático, desenvolvimento de metodologias participativas adaptadas à realidade das populações vulneráveis, além da ausência de sistemas robustos de monitoramento climático e previsões meteorológicas aplicadas à agricultura. A desconexão entre o planejamento técnico-institucional e as dinâmicas territoriais concretas contribui para uma ATER que, embora bem-intencionada em seu discurso, permanece limitada em sua capacidade de promover mudanças estruturais e sustentáveis frente à crise climática.

Por outro lado, algumas experiências recentes mostram caminhos possíveis para reverter esse cenário. Iniciativas que articulam a extensão rural com redes agroecológicas, projetos territoriais sustentáveis e formas de monitoramento participativo têm alcançado maior sintonia com os princípios dos ODS e com as estratégias de adaptação local às mudanças climáticas (EMATER-MG, 2020; GOLLO; OLIVEIRA, 2021). Tais experiências demonstram que, para além da retórica, a construção de uma ATER orientada pelas agendas globais exige vontade política, investimento público estruturante, metodologias dialógicas e participação social qualificada.

Muito embora se observe, de forma pontual, experiências que absorvam em seu cerne o debate das mudanças climáticas, sobretudo do ponto de vista de sua práxis, outro aspecto relevante que cabe destacar é a fragilidade das instâncias de participação social e controle público na formulação e acompanhamento das ações de ATER relacionadas às agendas globais. A participação, quando prevista, é muitas vezes superficial, descontinuada ou desprovida dos recursos e do reconhecimento necessários para exercer influência real. Isso impede que os sujeitos dos territórios — especialmente os mais afetados pelas mudanças climáticas — tenham voz ativa na definição de estratégias, prioridades e metodologias de ATER. Além disso, o discurso climático tem sido frequentemente capturado por narrativas tecnocráticas, centradas em soluções de baixo risco político-institucional, como a economia verde e a intensificação sustentável, que tendem a evitar o enfrentamento das desigualdades estruturais e das disputas fundiárias, ignorando, portanto, os elementos mais críticos da justiça climática.

Para que o tema das agendas globais e das mudanças climáticas ultrapasse, de fato, o plano discursivo e se traduza em políticas de ATER comprometidas com a transformação socioambiental, é imprescindível uma série de reorientações estruturais. Tratamos de pontuar

aqui algumas delas, notadamente de forma sugestiva, na perspectiva de contribuir com o debate sobre a criação do SUATER.

Primeiramente, destacamos ser necessário que as ações extensionistas incorporem, de maneira sistemática, as especificidades da variabilidade climática, a análise de riscos ambientais e o manejo adaptativo adequado a cada território. Isso exige a articulação de saberes científicos e tradicionais, em processos de formação técnica contínua com viés participativo, voltados para o fortalecimento das capacidades locais.

Além disso, pontua-se a necessidade de institucionalizar mecanismos de avaliação e monitoramento dos impactos climáticos nas atividades produtivas, integrando essas métricas aos indicadores de desempenho das políticas de ATER. Trata-se de um caminho possível, que pode suplantar a narrativa declaratória da política de ATER sobre o tema. Neste ponto, o financiamento, por sua vez, deve ser compatível com as exigências dessa nova abordagem, garantindo recursos suficientes e estáveis para o desenvolvimento e disseminação de práticas sustentáveis, como as que estão contidas na agroecologia, na recuperação de áreas degradadas e no manejo integrado de recursos naturais.

Por fim, destacamos que a ATER tem um papel de mediação crítica: pode articular dimensões de mitigação (por exemplo, redução de emissões, manutenção de sumidouros de carbono, reflorestamento, manejo adequado do solo e da água) com adaptação (variabilidade climática, eventos extremos, recuperação de ecossistemas degradados) e com objetivos sociais (segurança alimentar, autonomia do agricultor, equidade territorial). Essa mediação requer que ATER seja concebida como política pública integrada e unificada, com recursos compatíveis, capacitação técnica especializada, modelos metodológicos participativos, articulação institucional em múltiplas escalas e compromisso real com as agendas globais — não como mera retórica.

Em síntese, entendemos que romper com a superficialidade do discurso e enfrentar as complexidades das mudanças climáticas dentro da política de ATER exige uma mudança de paradigma: da retórica para a ação transformadora, do tecnicismo para o diálogo, e da centralização para a construção coletiva.

4. Considerações finais e apontamento para o desenho do SUATER

Neste último eixo apresentamos a síntese do documento, bem como apontamos cenários e questões que julgamos relevantes para iniciarmos a discussão sobre as bases estruturais na construção da governança da ATER. Nesse sentido, todo esforço conceitual organizado neste documento tem o propósito 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 sobre a Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil. Ou seja, as considerações finais aqui apresentadas buscam sintetizar o debate desenvolvido ao longo do documento e, ao mesmo tempo, projetar caminhos reflexivos para a construção de um modelo de governança mais eficiente e democrático.

O desafio central que se coloca é o de transformar a ATER em uma política pública mais estável e enraizada nos territórios, capaz de responder às complexidades do meio rural brasileiro. 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 estratégica, que precisa ser alimentada tanto pelo aprendizado do passado quanto pela ousadia de imaginar novos arranjos institucionais.

A historicização da ATER no Brasil, sintetizada e analisada neste documento, possibilita compreender não apenas a evolução de um conceito, mas sobretudo a transformação de um campo de disputas políticas, epistemológicas e institucionais que acompanha a própria conformação do desenvolvimento rural no país. Desde suas origens difusionistas, vinculadas ao ideário produtivista e à modernização conservadora da agricultura, até a incorporação de dimensões educativas, participativas e territoriais no marco da PNATER, a ATER foi sendo moldada por diferentes contextos e interesses.

Essa trajetória revela que o campo conceitual nunca foi estático: trata-se de uma construção viva, reconfigurada continuamente em função de conjunturas políticas, pressões sociais, avanços técnicos e demandas oriundas dos territórios. A amplitude de definições encontradas na literatura e na legislação, pontuadas neste documento, mostra que a ATER não pode ser reduzida à transmissão de pacotes tecnológicos(serviço), mas deve ser entendida como um processo, como uma política pública estratégica, dotada de caráter educativo, multidimensional e articulador de sujeitos, conhecimentos e instituições.

Ao longo das últimas décadas, a experiência brasileira com a ATER demonstrou tanto avanços relevantes quanto limites persistentes. De um lado, há a permanência de desigualdades estruturais profundas: acesso precário a políticas públicas, baixa cobertura dos serviços de ATER, concentração de recursos em regiões mais dinâmicas e a exclusão histórica de povos e comunidades tradicionais. De outro, há avanços institucionais e normativos importantes, como a PNATER e a Lei nº 12.188/2010, que reposicionaram a ATER como direito social e serviço público de caráter educativo, continuado e gratuito.

Esse quadro ambivalente nos mostra que o SUATER precisa nascer com a capacidade de responder às lacunas de acesso, mas também de consolidar os acúmulos já construídos. Portanto, a estruturação da governança exige, antes de tudo, um olhar atento para os cenários que marcam o rural brasileiro contemporâneo.

Os dados mais recentes, como os Censos Agropecuários de 2006 e 2017, evidenciam que menos de um quarto dos estabelecimentos rurais acessa algum tipo de orientação técnica, e que essa cobertura é extremamente desigual entre regiões e perfis de agricultores. Esse cenário revela não apenas a baixa capacidade de capilaridade do serviço, mas também a seletividade estrutural que favorece regiões mais integradas ao agronegócio, em detrimento de agricultores familiares em áreas marginalizadas.

Além disso, a permanência de uma orientação difusionista, mesmo após a formulação da PNATER, demonstra a força do "habitus institucional" que resiste às mudanças conceituais e metodológicas, mantendo vivo um modelo centrado na transferência unilateral de tecnologia. Esse paradoxo – entre inovação normativa e persistência prática – mostra que a ATER não se transforma apenas pela via legal, mas exige arranjos de governança que sejam capazes de alinhar discurso, prática e institucionalidade.

Nessa perspectiva, um modelo de governança eficiente deve ter clareza da coexistência de diferentes paradigmas que disputam a orientação das políticas para o campo. O SUATER, nesse sentido, precisa ser capaz de arbitrar essa disputa, fortalecendo a dimensão educativa e emancipatória da política e evitando retrocessos que comprometam a democratização do serviço.

Outro elemento contemporâneo que demanda reflexão crítica é a digitalização da ATER. Embora frequentemente apresentada como solução inovadora para ampliar o alcance dos serviços, a chamada "ATER Digital" corre o risco de reproduzir velhas práticas

tecnocráticas em nova roupagem, caso seja concebida apenas como substituto da presença física do extensionista.

A precariedade da conectividade no meio rural, o baixo letramento digital de parte significativa das famílias agricultoras e a necessidade do vínculo humano na construção da confiança indicam que a digitalização deve ser tratada como complemento, e não como substituição. Experiências bem-sucedidas mostram que os meios digitais podem diversificar formas de comunicação e estimular processos participativos, mas apenas quando ancorados em metodologias críticas, dialogadas e articuladas a processos presenciais.

Nesse sentido, a digitalização precisa ser apropriada como ferramenta de fortalecimento da autonomia dos agricultores, e não como mera estratégia de redução de custos. A construção de um modelo robusto de governança da ATER deverá enfrentar o desafio de integrar tecnologias digitais sem abrir mão do vínculo humano, da escuta ativa e da mediação territorial, reconhecendo tanto as potencialidades quanto os limites da digitalização em contextos de exclusão digital.

A participação social também configura-se como questão central para esta síntese. A experiência acumulada pelas conferências e conselhos de ATER, debatida neste documento, mostrou a importância de instâncias deliberativas para democratizar a política e enraizá-la nos territórios. Contudo, esse espaço foi progressivamente esvaziado, dando lugar a uma lógica burocratizada, centrada em chamadas públicas e na execução fragmentada de projetos. Ao restringir a participação à relação direta entre técnicos e agricultores, sem instâncias institucionais de deliberação, perdeu-se a dimensão política e coletiva da ATER, reduzindo-a a um serviço técnico de baixa densidade democrática. Essa fragilização comprometeu não apenas a legitimidade, mas também a efetividade das ações, pois os territórios deixaram de ser espaços de construção política e passaram a ser apenas alvos de intervenção.

Para não repetir esse erro, o SUATER precisa institucionalizar mecanismos permanentes de participação e controle social em todas as esferas federativas, inspirando-se em modelos como o SUS. A participação deve ser princípio organizador, e não mera formalidade, garantindo que agricultores familiares, povos tradicionais, organizações da sociedade civil e movimentos sociais tenham voz e poder real de decisão. Nesse sentido, com base nos achados desta pesquisa, podemos destacar que um dos aspectos mais sensíveis no percurso da ATER brasileira é o enfraquecimento dos mecanismos de participação social.

Outro ponto que pautamos nesta síntese é o financiamento e a coordenação federativa. A experiência analisada mostra que a descontinuidade orçamentária e a fragmentação institucional são fatores que comprometem qualquer política pública. Assim, ponderando a estruturação do SUATER, este deve se estruturar com base em fontes de financiamento estáveis, previsíveis e transparentes, capazes de garantir a continuidade do serviço e sua expansão. Ao mesmo tempo, precisa estabelecer papéis claros entre União, estados e municípios, articulando uma rede plural de prestadores, mas sob a coordenação pública do Estado enquanto garantidor do interesse coletivo.

Nesse horizonte, o SUATER não deve ser apenas uma reconfiguração administrativa, mas um projeto nacional de fortalecimento da agricultura familiar, da equidade territorial e da sustentabilidade socioambiental, traduzindo em prática o aprendizado de décadas de história da ATER no Brasil.

Diante desse quadro, a estruturação de um modelo de governança, com olhar amplo e inovador, surge como uma necessidade histórica e estratégica. Nessa perspectiva, torna-se imperativo reconhecer que a fragmentação institucional, a descontinuidade dos recursos e o esvaziamento participativo comprometem a capacidade da ATER de cumprir sua função pública.

Num cenário ideal, o SUATER deve se consolidar não apenas como estrutura administrativa, mas como um modelo de governança inovador, capaz de articular Estado, sociedade civil, universidades, cooperativas, organizações de pesquisa, movimentos sociais e setor privado em uma rede coordenada e orientada pelo interesse público. Além do mais, esse sistema precisa estabelecer regras claras de coordenação federativa, mecanismos estáveis de financiamento, processos permanentes de formação de extensionistas e conselheiros e instâncias deliberativas em múltiplas escalas, garantindo a centralidade da participação social.

Nessa vertente, a experiência do Sistema Único de Saúde (SUS) pode oferecer-nos uma referência valiosa: conselhos deliberativos, conferências periódicas, orçamento garantido e processos formativos contínuos constituem pilares que conferem legitimidade, estabilidade e capacidade de adaptação ao sistema. Inspirar-se nessa lógica significa reconhecer que a qualidade de uma política pública não se resume à eficiência técnica, mas depende de sua densidade democrática, de sua abertura ao controle social e de sua capacidade

de produzir sujeitos ativos. O SUATER, ao institucionalizar conselhos de ATER em todas as esferas federativas e ao promover conferências amplas e deliberativas, poderá recuperar essa dimensão coletiva, qualificando a política e fortalecendo o enraizamento territorial.

Além disso, um modelo de governança mais eficiente deve reposicionar o papel do Estado. Mais do que executor exclusivo, cabe ao Estado assumir as funções de articulador, regulador, coordenador e garantidor do interesse público, assegurando coerência entre políticas, integração intersetorial e equidade no acesso. A pluralidade institucional – característica da ATER brasileira – não precisa ser vista como obstáculo, mas como vantagem estratégica, desde que regulada e articulada de forma a evitar fragmentação e competição predatória. Novamente, dentro de uma perspectiva idealista, o SUATER deve transformar essa diversidade em rede, com papéis diferenciados e complementares, e não em arena de disputa desordenada. Para tanto, será fundamental instituir mecanismos de monitoramento, avaliação participativa e transparência, assegurando que a multiplicidade de atores se traduza em sinergia e não em dispersão.

Por fim, as considerações aqui apresentadas não esgotam as possibilidades do pensar a política. Para além de limitar entendimentos, os apontamentos aqui destacados têm o propósito de oferecer um caminho mais claro para a conceituação da ATER, seja ela base para construção do SUATER ou qualquer outro modelo de gestão e governança sobre o assunto. Reforçamos, acima de tudo, que o "pensar um sistema" representa não apenas uma reorganização institucional, mas a chance de inaugurar um novo paradigma de política pública para o desenvolvimento rural.

Esse paradigma pode estar ancorado em cinco pilares, os quais discorremos largamente ao longo do documento: (i) continuidade e estabilidade do serviço, rompendo com a lógica episódica das chamadas pontuais; (ii) centralidade da dimensão educativa e emancipatória, reconhecendo agricultores como sujeitos de conhecimento; (iii) institucionalização da participação social em múltiplas escalas; (iv) adoção de arranjos de financiamento permanentes, com orçamento compatível e previsível; e (v) incorporação transversal da sustentabilidade e da justiça socioambiental como horizonte estratégico.

Assim, o fechamento que se desenha é claro: pelo recorte da historicização da ATER apresentado neste documento, usamos aqui propor entender a ATER como um conceito vivo e dinâmico, o qual é dependente de condições estruturais, como o financiamento, a gestão e

a governança. Nessa perspectiva, a criação de um sistema unificado deve ser entendida como oportunidade de transformar e ressignificar (novamente) o conceito de ATER, orientando-o para o fortalecimento da agricultura familiar, a equidade territorial, a valorização da diversidade cultural e produtiva e, sobretudo, com grande atenção as agendas climáticas e ambientais.

O entendimento do que é ATER, dentro do cenário atual que tende para a criação de um sistema unificado, deve suplantar a noção de serviço técnico, que transfere tecnologia e/ou facilita o acesso ao crédito agrícola. A compreensão perpassa uma atuação em rede, a reconstrução dos espaços de participação e controle social como esferas (também) deliberativas, a construção de ferramentas metodológicas voltadas à participação das famílias e a qualificação contínua da ação extensionista, por exemplo.

Por fim, entendemos que a contextualização do conceito de ATER que propomos, para além de recuperar o "estado da arte" sobre o assunto, tem o intuito de oferecer, à luz da própria experiência (ainda) vivida, 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 o Brasil.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, J. R.; FEDER, G. Agricultural extension: good intentions and hard realities. *The World Bank Research Observer*, v. 19, n. 1, p. 41–60, 2004. Disponível em: https://doi.org/10.1093/wbro/lkh013. Acesso em: 10 set. 2025.

CAMARA et al. Configuração da orientação técnica no estado do Rio Grande do Sul: um comparativo dos censos de 2006 e 2017. *Revista Extensão Rural*, Santa Maria, v. 30, p. 1-24, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.5902/2318179670699. Acesso em: 10 set. 2025.

CASTRO, J. D.; LIMA, I. S. A precarização da assistência técnica e extensão rural (ATER) de qualidade e gratuita para pequenos e médios produtores rurais no Estado de Goiás. *Revista de Economia da UEG*, Anápolis, v. 14, n. 1, p. 37–58, 2018.

CHAMBERS, R. *Whose reality counts?* Putting the first last. London: Intermediate Technology Publications, 1997.

CLIMENT, M. J. An analytical framework on extension education for agricultural and rural development. *Agricultural Administration*, v. 38, n. 1, p. 45–57, 1991. Disponível em: https://doi.org/10.1016/0309-586X(91)90055-F. Acesso em: 14 set. 2025.

DIAS, M. M. As mudanças de direcionamento da PNATER em face ao difusionismo. *Revista Oikos*, Viçosa, v.18, n.2, p.11-21, 2007.

DIAS, M. M. Extensão rural para agricultores assentados: Uma análise das boas intenções propostas pelo "serviço de ATES". *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 21, n. 3, p. 499-543, set./dez. 2004.

DIESEL et al. (org.). *Extensão rural no contexto do pluralismo institucional*: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos de reforma agrária no RS. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. 352 p.

DIESEL et al. Privatização dos serviços de extensão rural: uma discussão (des)necessária? *RESR*, Piracicaba, SP, vol. 46, nº 04, p. 1155-1188, out./dez. 2008.

DREBES, L. C.; VARGAS, M. D. Nova roupagem e velhas agruras no uso das tecnologias de informação e comunicação na extensão rural contemporânea. *Revista Emancipação*, Ponta Grossa, v. 25, p. 1–19, 2025.

EMATER-MG. *MEXPAR 4.0*: metodologia participativa de extensão rural – ATER Digital conectando pessoas. Belo Horizonte: EMATER-MG, 2020. 50 p. Disponível em: https://www.emater.mg.gov.br/mexpar40.pdf. Acesso em: 04 set. 2025.

FAO. *Guide on digital agricultural extension and advisory services*: use of smartphone applications by smallholder farmers. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2023. Disponível em: [inserir link]. Acesso em: 24 set. 2025.

FAO. PETERSON, W. Chapter 3 – The context of extension in agricultural and rural development. In: SWANSON, B. E.; BENTZ, R. P.; SOFRANKO, A. J. (ed.). *Improving agricultural extension*: a reference manual. Rome: FAO, 1997.

GREGOLIN, M. R. P. *Assistência técnica e extensão rural para cooperativas de agricultura familiar*: um estudo sobre as bases conceituais e orientações para a ação extensionista. 2021. 234 f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo agropecuário 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

LISBOA et al. Extensão rural no RS: Evidências de configuração institucional pluralista? In: DIESEL et al (org). *Extensão rural no contexto do pluralismo institucional:* reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos de reforma agrária no RS. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. p. 57-83.

MUCHAGATA, M. (coord.). *Perfil das instituições de assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares e assentados no Brasil*. Brasília: FAO; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Convênio de Cooperação Técnica MDA/FAO, 2003. (p. 157–159).

NEUCHÂTEL GROUP. *Common Framework on Agricultural Extension*. 2007. 27 p.

NEUMANN, P. S. et al. Discussão sobre a estrutura de governança na política de ATER para assentamentos. *Texto de subsídio do TED UFSM–INCRA para o INCRA Sede*. Santa Maria, 2023.

NUNES, E. M.; SILVA, V. M. da; SÁ, V. C. de. Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER): formação e conhecimentos para a agricultura familiar do Rio Grande do Norte. *Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 2, p. 857–881, 2020.

PEIXOTO, M. Financiamento da assistência técnica e extensão rural: análise dos marcos legais, de políticas públicas transversais e proposições legislativas. *Revista Emancipação*, Ponta Grossa, v. 25, p. 1–27, 2022.

PEREIRA, C. D.; CASTRO, E. C. P. Assistência técnica e extensão rural no Brasil e no mundo: Qual o papel da ATER pública? In: SANTOS, R.; SILVA, R. R. da (org). *Agricultura e diversidades*: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas. Rio de Janeiro: Ed. IPEA, 2022. p. 347-374.

ROCHA JR. et al. Análise dos determinantes da utilização de assistência técnica por agricultores familiares do Brasil em 2014. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 57(2), 181-197, 2019.

ZARNOTT, A. V. *Participação social e políticas públicas de extensão rural em assentamentos de reforma agrária*. 2016. 193 f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.

ZARNOTT et al. Avanços e retrocessos na política de extensão rural brasileira: análise crítica sobre a ANATER. *Revista Fac. Agron. La Plata* (2017), Vol. 116 (Número especial) - Extensión Rural, p. 107-119.

ZUIN, L. F. S. et al. *ATER digital participativa*: metodologias pedagógicas e exemplos de aplicação. Campina Grande: EDUEPB, 2022. 190 p.

APÊNDICE II - Constituição do Sistema Único de Saúde (SUS), governança e financiamento

1. Histórico

O Sistema Único de Saúde (SUS) é inspirado em duas experiências fundamentais de organização de políticas públicas: o Relatório Dawson (1920) e o Relatório Beveridge (1942). Ambos influenciaram, décadas depois, a formulação dos princípios constitucionais da saúde no Brasil e a criação do SUS pela Constituição Federal de 1988.

O Relatório Dawson (1920) propôs um sistema nacional de saúde baseado na capilarização, racionalização e democratização do acesso aos serviços. Entre seus principais eixos, destacam-se:

1. Estrutura organizacional regionalizada e hierarquizada: o modelo previa centros de saúde primários e secundários articulados a hospitais de ensino, compondo uma rede contínua de cuidados — da atenção básica à alta complexidade.
2. Integração de sistemas: defendia a vinculação entre hospitais e serviços locais, superando a "insuficiência de organização" e promovendo uma atenção integral centrada na pessoa e articulada com outras políticas sociais.
3. Financiamento e acesso: embora houvesse divergências quanto à gratuidade total, o relatório defendia a universalidade de cobertura, com contribuições fixas e benefícios universais, sem comprovação de renda.
4. Valorização da prevenção: vigilância de epidemias, vacinações, registro dos dados das condições de saúde
5. Foco social: enfatizava o combate aos determinantes sociais da doença, posicionando a saúde como instrumento de redução da pobreza e da desigualdade — antecipando o princípio da equidade e a participação social.

Já o Relatório Beveridge (1942) consolidou a ideia de um sistema público universal, financiado por impostos e orientado ao enfrentamento dos "cinco grandes males" do Reino Unido no contexto do pós-guerra: carência, doença, ignorância, miséria e ociosidade. Cada um dos grandes males deveria ser enfrentado a partir de uma robusta e universal política pública. Seu impacto foi profundo: ao propor políticas gratuitas e universais no pós-guerra, o relatório influenciou a construção dos sistemas de bem-estar social e inspirou, de modo direto, os pilares da Constituição Federal de 1988, que consagra a saúde, a educação, o trabalho e o acesso à terra como direitos de cidadania.

Essas ideias inspiraram o SUS e se materializaram em sua base legal, definida pela Constituição Federal de 1988 e pelas Leis Orgânicas da Saúde (Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 8.142/1990), que estruturam sua governança e seus princípios doutrinários e organizativos.

É importante destacar que a construção do SUS se deu no contexto da reforma sanitária e da redemocratização brasileira, portanto, para além de uma proposta de política pública, o SUS integra um projeto de uma nova sociedade, com novos valores. Projeto esse em disputa até os dias de hoje.

2. Princípios

Conforme a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.080/1990, são princípios do SUS:

Categoria	Princípio	Descrição	Exemplo Prático
Doutrinários	**Universalidade**	Garante o acesso de todos os cidadãos aos serviços de saúde, sem discriminação.	Qualquer pessoa pode ser atendida em uma unidade de saúde, independentemente de renda ou origem.
Doutrinários	**Integralidade**	Considera o cuidado de forma completa — promoção, prevenção, tratamento e reabilitação.	Um paciente com diabetes recebe acompanhamento médico, nutricional e orientações sobre atividade física.
Doutrinários	**Equidade**	Oferece mais a quem mais precisa, reduzindo desigualdades de acesso e condições de vida.	Regiões vulneráveis recebem mais recursos e contam com programas específicos.
Organizativos	**Descentralização**	Divide a gestão entre União, Estados e Municípios, com autonomia local.	Cada município organiza seus serviços de atenção básica conforme suas necessidades.
Organizativos	**Regionalização e Hierarquização**	Estrutura os serviços por níveis de complexidade dentro de regiões de saúde.	Postos de saúde atendem casos comuns; hospitais regionais, casos mais complexos.

Categoria	Princípio	Descrição	Exemplo Prático
Organizativos	**Participação e Controle Social**	Assegura à população o direito de participar da formulação e controle das políticas.	Conselhos e Conferências de Saúde com representantes da comunidade.

3. Organização e governança

A organização do SUS, inclusive no que se refere aos processos de governança, deriva de um conjunto de normas, sendo as principais elencadas no quadro abaixo.

Constituição Federal de 1988	Os artigos n. 196 a 200 da CF 1988 compõem a seção referente à saúde. Aqui já fica definido que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade.
Lei nº 8.080, de 10 de setembro de 1990	Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços de saúde. Principal marco legal do SUS, reafirma que a saúde é um direito de todos e dever do Estado e a define a partir de um conceito ampliado, que incorpora seus determinantes e condicionantes, como alimentação, saneamento, meio ambiente, renda, educação etc. Estabelece, dentre outros aspectos, os objetivos e atribuições do SUS, princípios e diretrizes, organização e gestão, competências e atribuições dos entes federados, gestão financeira, planejamento e orçamento.
Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990	Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Estabelece que, em cada esfera de governo, deve haver instâncias de participação e controle social, como as Conferências e Conselhos de Saúde, além de determinar a existência de Fundos de Saúde e Planos de Saúde para o recebimento dos recursos.
Lei Complementar nº 141/2012	Regulamenta o financiamento SUS ao estabelecer as bases para a aplicação de recursos, os percentuais mínimos de investimento por esfera de governo e os critérios de rateio. Define o que pode ser gasto em ações e serviços públicos de saúde, detalha as normas de fiscalização e controle, e promove a

	transparência no uso do dinheiro público. Acrescenta que cabe aos Conselhos de Saúde (nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal) deliberar sobre as diretrizes para o estabelecimento de prioridades, indicando a importância da participação da sociedade na formulação das políticas de saúde.
Lei nº 12.466, de 24 de agosto de 2011	Acrescenta os artigos 14-A e 14-B à Lei nº 8.080/1990 para dispor sobre as comissões intergestores do Sistema Único de Saúde (SUS), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems).
Decreto nº 7.508, de 28 de julho de 2011	Regulamenta a Lei nº 8.080/1990 para dispor sobre o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa. Reconhece os fóruns intergestores (CIT, CIB, CIR) como espaços de pactuação nos quais se decide sobre a organização e o funcionamento das ações e dos serviços de saúde integrados na Rede de Atenção à Saúde (RAS) e define os critérios para a instituição das Regiões de Saúde.

O SUS se organiza de forma descentralizada, municipalizada e participativa, com responsabilidades compartilhadas entre União, estados e municípios. Portanto, sua estrutura de governança, assim como o seu financiamento, é tripartite. Assim, as pactuações entre os entes federados quanto ao financiamento, responsabilidades e organização das Redes de Atenção à Saúde (RAS) ocorrem em três instâncias principais:

1. CIT[10] – Comissão Intergestores Tripartite, composta pelo Ministério da Saúde (MS), Conass e Conasems.
2. CIB – Comissão Intergestores Bipartite, composta pela Secretaria Estadual de Saúde (SES) e Cosems.
3. CIR – Comissão Intergestores Regional, composta por Municípios e representação da SES.

A dimensão participativa da governança também é assegurada pelos Conselhos de Saúde — nacional, estaduais e municipais — que, conforme a Lei Complementar nº 141/2012, deliberam sobre diretrizes e prioridades, garantindo controle social e legitimidade democrática ao sistema, e pelas Conferências de Saúde, que devem ocorrer, pelo menos, a cada quadriênio.

[10] O PLP 235/2019, recém aprovado pela Câmara dos Deputados, que institui o Sistema Nacional de Educação, também cria instâncias permanentes de pactuação federativa neste mesmo formato: a Cite, Comissão Intergestores Tripartite da Educação; e as Cibes, Comissões Intergestores Bipartite da Execução, cujas decisões deverão ser tomadas por unanimidade.

A imagem abaixo busca representar as instâncias e relações envolvidas na governança do SUS.

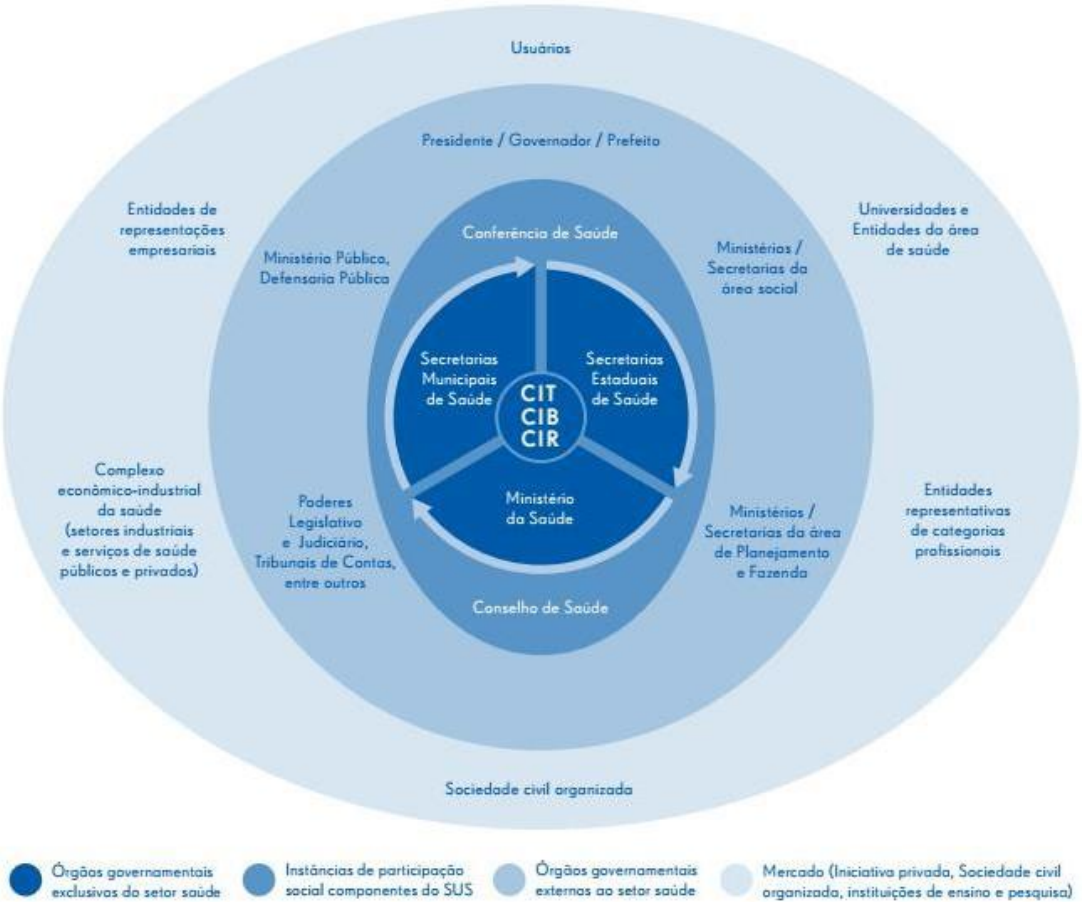

Figura 1: As relações federativas no SUS. Fonte: Manual de Planejamento no SUS, 2016

A oferta de ações e serviços de saúde no SUS é organizada em Redes de Atenção à Saúde (RAS). As RAS são “arranjos organizativos de ações e serviços de saúde, de diferentes densidades tecnológicas, que integradas por meio de sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado” (BRASIL, 2010). Trata-se de uma forma de organização dos serviços dos diferentes níveis de atenção à saúde (primário, secundário e terciário), de modo que sejam integrados e complementares, e que respondam adequada e oportunamente às necessidades da população.

Os níveis de atenção à saúde se referem ao grau de densidade tecnológica necessária ao cuidado das pessoas. A Atenção Primária à Saúde (APS) ou Atenção Básica é

regulamentada pela Política Nacional de Atenção Básica (BRASIL, 2017). Realizada em estabelecimentos denominados Unidades Básicas de Saúde - UBS, a APS tem nas equipes da Estratégia Saúde da Família a sua principal forma de operacionalização. A APS deve ser a porta de entrada preferencial dos usuários no sistema e focar na promoção da saúde, na prevenção de doenças e agravos, e na resolução ou acompanhamento da maioria dos eventos de saúde ou doença da sua população de referência. Ainda, é importante destacar que é função da APS o desenvolvimento de ações intersetoriais que tenham relação e possam impactar nos condicionantes e determinantes da saúde das pessoas e coletividades que vivem no território pelo qual as equipes têm responsabilidade sanitária.

A Atenção Especializada compreende a Atenção Secundária e a Atenção Terciária. A Atenção Secundária engloba serviços especializados encontrados em ambulatórios, hospitais e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs 24h), por exemplo, tratando casos mais específicos como ortopedia e cardiologia; e a Atenção Terciária, abrange procedimentos de maior custo e tecnologia, tais como as Unidades de Terapia Intensiva, transplantes e tratamentos oncológicos.

Idealmente, as relações entre os níveis de atenção e os diferentes serviços devem ser horizontais, sendo a Atenção Primária o centro de comunicação da RAS, dado que é o nível mais capilarizado, mais próximo da realidade das pessoas e responsável pelo seu acompanhamento ao longo do tempo. No entanto, isso nem sempre ocorre, pois o modelo de atenção à saúde no Brasil foi construído de forma hospitalocêntrica, centrado no médico, curativista e focado nas doenças, não nas pessoas. Mesmo após a criação do SUS, muitos traços desse modelo ainda persistem, como a pressão por leitos, a supervalorização do hospital e a subutilização da APS como coordenadora do cuidado.

4. Financiamento

A estrutura de financiamento do SUS é complexa e envolve a participação das três esferas de governo (União, estados e municípios). A Emenda Constitucional nº 29/2000 e a legislação subsequente disciplinaram a aplicação de valores mínimos obrigatórios nos orçamentos de cada esfera na execução de Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS):

1. Municípios: devem aplicar, no mínimo, 15% do produto da arrecadação própria;
2. Estados e Distrito Federal: devem aplicar, no mínimo, 12% do produto da arrecadação própria;
3. União: após diversas alterações legislativas, a partir de 2023, com a revogação da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), o piso constitucional federal retornou sob a égide da Emenda Constitucional nº 86 (EC 86). O piso federal passou a ser 15% da Receita Corrente Líquida do respectivo exercício financeiro.

A Lei Complementar nº 141/2012 (LC 141) estabelece quais despesas são consideradas gastos em saúde. Apenas como um exemplo, são consideradas ASPS: vigilância em saúde (epidemiológica e sanitária), atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica, remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações. E não são consideradas ASPS: pagamento de aposentadorias e pensões, limpeza urbana e remoção de resíduos, obras de infraestrutura, mesmo que indiretamente beneficiem a rede de saúde.

O financiamento das ações e dos serviços de saúde é realizado por meio de transferências fundo a fundo (nacional, estadual, distrital e municipal). A organização e a execução dos recursos deve ser integradas aos instrumentos governamentais de planejamento (PPA - Plano Plurianual, LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias, e LOA - Lei Orçamentária Anual). Além disso, os recursos devem ser previstos e identificados nos instrumentos de planejamento do SUS, a saber: o Plano Municipal de Saúde (PMS), a Programação Anual de Saúde (PAS) e o Relatório Anual de Gestão (RAG). Vale destacar que, para ser apto a receber as transferências financeiras oriundas da União, os demais entes devem ter formalizado, além de um Fundo e um Plano de Saúde, um Conselho de Saúde.

Embora haja consenso no SUS quanto ao modelo de gestão e ao modelo de atenção, não há um modelo de financiamento que sustente tais consensos, o que fragiliza a capacidade de governança. Há um subfinanciamento crônico da saúde e, além disso, os estados e governo federal tendem a aplicar quantidade de recursos muito próximas ao mínimo, o que acaba por sobrecarregar o ente municipal.

5. Possíveis inspirações para a ATER

A força do SUS está em sua arquitetura federativa, que combina descentralização, coordenação nacional e participação social. Adaptar essa estrutura à ATER significaria não apenas organizar melhor os serviços, mas consolidar uma política pública de base territorial e cidadã, em que o conhecimento técnico e o controle social caminham juntos na promoção do desenvolvimento rural sustentável.

A partir da análise das principais normativas que regulamentam o SUS e a APS, foram identificados aspectos que devem constar na regulamentação de um sistema unificado ou de uma política nacional, a saber: princípios e diretrizes; objetivos; organização do sistema ou política; atribuições (comuns e específicas) dos entes federados; estrutura e governança; beneficiários e atenção a populações específicas; financiamento, planejamento e orçamento; participação popular e controle social; participação ou relação com a iniciativa privada; formação de recursos humanos para a área. Alguns deles são detalhados no produto 4, como contribuição para a qualificação da ATER.

Referências

BRASIL. *Portaria Nº 4.279, de 30 de dezembro de 2010*. Estabelece diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: MS, 2010.

BRASIL. *Portaria de Consolidação GM/MS nº 2, de 28 de setembro de 2017*. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: MS, 2017.

HART, J. T. The inverse care law. *The Lancet*, 297(7696), 405–412, 1971. doi:10.1016/S0140-6736(71)92410-X

MENDES, E. V. *As redes de atenção à saúde*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011.

PEREIRA, B. L. S. *Curso ser gestor SUS*, fascículo 5: gestão orçamentária e financeira do SUS no município. Brasília, DF: CONASEMS, 2024.

APÊNDICE III - Escuta de atores estratégicos: roteiro e principais achados

Nesta seção apresentamos, de forma integrada, os dados coletados e as reflexões teóricas, de modo a produzir uma leitura crítica sobre a coordenação e a governança da ATER no Brasil. Para melhor compreensão dos resultados, optamos por organizá-los em duas subseções. Na primeira tratamos de descrever, organizar e analisar os achados da escuta com atores da ATER. Na segunda, que trata dos atores do SUS, replicamos a mesma lógica. O foco, em ambas as subseções, recai sobre a interpretação dos achados à luz das categorias analíticas da matriz SWOT, as quais permitem identificar padrões, divergências e potenciais de articulação entre os campos analisados — ATER e SUS.

Achados da escuta com atores da ATER

Esta subseção apresenta os principais achados da pesquisa, resultantes da etapa de escuta qualificada com diferentes atores vinculados à Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Esses achados expressam percepções, experiências e avaliações construídas a partir das trajetórias profissionais, institucionais e territoriais dos participantes, revelando tanto os avanços quanto as fragilidades que caracterizam a atual configuração da ATER no país.

Para melhor visualização e análise dos achados, bem como para embasar apontamentos mais assertivos, utilizamos a ferramenta matriz SWOT para cada entrevista realizada.

A partir da análise prévia dos resultados individualizados de cada matriz, percebemos que haviam elementos transversais, ou seja, achados que, de forma repetida, reforçam certos entendimentos sobre a ATER. Partindo desse pressuposto, optamos por organizar todos os resultados numa única matriz de acordo com os seus eixos analíticos — Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças. Essa organização buscou evidenciar os elementos estruturais que contribuem para o fortalecimento da ATER pública, bem como os fatores de vulnerabilidade e risco que ainda limitam sua efetividade.

Além disso, procuramos estabelecer um diálogo entre os achados da pesquisa e os marcos legais e institucionais da ATER, como a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), a Lei nº 12.188/2010, que institui a Política Nacional de ATER e o Programa Nacional de ATER (Pronater), e as diretrizes da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). Essa aproximação tem como propósito situar

as percepções dos atores no contexto normativo vigente, permitindo compreender até que ponto os princípios estabelecidos em lei — como a universalização do acesso, a equidade, a descentralização e a participação social — têm se concretizado nas práticas e arranjos institucionais observados.

Dessa forma, os achados aqui apresentados não constituem apenas um conjunto de relatos empíricos, mas um retrato interpretativo do campo da ATER, à luz de suas bases legais e políticas. Essa articulação entre prática e norma oferece subsídios para refletir sobre a coerência entre o que está previsto nas diretrizes da política pública e o que se realiza no cotidiano dos territórios rurais, apontando caminhos para o aprimoramento da governança e da gestão da ATER no Brasil.

Na sequência, apresentaremos a síntese de todos os resultados em cada eixo da matriz, bem como buscaremos evidenciar as reflexões que consideramos mais oportunas ao debate.

Análise SWOT

FORÇAS (STRENGTHS)

- Existência de presença institucional consolidada das entidades públicas de ATER nos municípios.
- Reconhecimento do papel dos extensionistas, com agricultores valorizando o vínculo de confiança.
- Comprometimento de técnicos em acompanhar as famílias, mesmo com recursos limitados.
- Experiência acumulada de organizações da sociedade civil na execução de projetos, em especial de agroecologia.
- Organizações sólidas com representatividade alimentando o debate (FETRAF, CONTAG, MST, CNS),

Com base nos achados acima, percebemos que as forças representam um conjunto de potenciais estruturantes da ATER pública e social, ancorados tanto em dimensões institucionais quanto relacionais. Na sequência traremos algumas reflexões sobre estes resultados.

A presença institucional consolidada das entidades públicas de ATER nos municípios constitui um dos pilares mais relevantes para a sustentação da política no território brasileiro. Essa capilaridade, construída ao longo de décadas por empresas estaduais e, em alguns casos, por órgãos municipais, representa uma força estratégica para a execução descentralizada de políticas públicas, em sintonia com o princípio da territorialização previsto na Política Nacional de ATER (PNATER) e reafirmado pela Lei nº 12.188/2010. Mesmo diante de restrições orçamentárias e de descontinuidades políticas, a manutenção dessa base institucional permite que a ATER continue sendo um canal privilegiado de interlocução entre o Estado e os agricultores familiares, garantindo capilaridade operacional e conhecimento acumulado sobre os contextos locais.

Outro elemento de força identificado na escuta é o reconhecimento social do papel do extensionista e a valorização do vínculo de confiança estabelecido com as famílias agricultoras. Essa dimensão relacional é um ativo intangível da ATER, que dá concretude ao princípio da participação social — um dos fundamentos legais da PNATER. O extensionista, ao atuar como mediador entre saberes técnicos e populares, cumpre função educativa e emancipatória, alinhada à concepção de extensão rural como processo de desenvolvimento humano e social, conforme preconizado nos documentos orientadores do Pronater e nos referenciais da educação popular que inspiraram a política. Essa confiança mútua não apenas assegura maior adesão às práticas propostas, mas também fortalece o protagonismo dos agricultores na formulação e avaliação das ações públicas.

O comprometimento ético e profissional dos técnicos em acompanhar as famílias, mesmo diante de recursos escassos e editais de contratação temporária, reflete uma das principais reservas de vitalidade da ATER pública. Tal engajamento revela que a política se sustenta, em boa medida, sobre o esforço individual e coletivo dos profissionais que acreditam em seu papel transformador. Esse aspecto dialoga diretamente com as diretrizes da Lei nº 12.188/2010, que reconhece o caráter público da ATER e estabelece a responsabilidade do Estado em garantir condições adequadas de trabalho e formação continuada aos extensionistas. Entretanto, o fato de o comprometimento ser frequentemente compensatório às limitações institucionais sinaliza a necessidade de fortalecer os mecanismos de gestão de pessoal e capacitação, para que o entusiasmo individual não substitua as obrigações estruturais do poder público.

A experiência acumulada das organizações da sociedade civil na execução de projetos de ATER, especialmente no campo da agroecologia, representa outro ativo de grande relevância identificado na pesquisa. Essas entidades, muitas delas habilitadas como prestadoras de serviços no âmbito do dos programas de ATER vigentes, têm contribuído para diversificar as metodologias, ampliar a abordagem territorial e incorporar perspectivas de gênero, juventude e sustentabilidade socioambiental. Tal diversidade metodológica está em plena consonância com o que determina a PNATER, ao reconhecer a pluralidade institucional e incentivar parcerias entre o Estado e a sociedade civil organizada. Além disso, a sinergia entre experiências de base e políticas nacionais de transição agroecológica reforça a convergência com os princípios da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), ampliando o alcance da ATER para além da dimensão produtiva.

Por fim, a existência de organizações representativas e sólidas, como FETRAF, CONTAG, MST e CNS, que alimentam o debate sobre o futuro da ATER, constitui uma força política essencial à sua continuidade como política de Estado. Essas entidades têm desempenhado papel central na formulação de propostas, na defesa de recursos públicos e na construção de espaços de controle social, como os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável e os Territórios. Sua atuação reforça o princípio da gestão participativa previsto na PNATER, assegurando que a política seja permanentemente tensionada e aprimorada a partir das demandas dos sujeitos do campo. O diálogo entre essas organizações e o Estado é, portanto, condição indispensável para consolidar uma governança democrática e responsiva, capaz de garantir que a ATER permaneça orientada pelo interesse público e pelo fortalecimento da agricultura familiar.

FRAQUEZAS (WEAKNESSES)

- Cobertura insuficiente e desigual dos serviços, com muitos agricultores sem acompanhamento regular;
- Assistência técnica descrita como superficial;
- Dependência de editais e contratos curtos, o que prejudica a continuidade das ações.
- Formação técnica ainda centrada em modelos tradicionais, com pouca ênfase em metodologias participativas.

- Dificuldade em manter profissionais de agroecologia devido a salários e condições inadequadas.
- Desconexão entre os formuladores de políticas e a realidade prática dos agricultores.
- Resistência de alguns agricultores em abandonar práticas convencionais.
- Resistência de parte dos atores ao uso de ferramentas digitais na ATER.

Os achados relacionados às fraquezas revelam de forma precisa os nós críticos da governança e da operacionalização da ATER, conectando dimensões técnicas, institucionais e culturais. Abaixo tratamos de discorrer sobre eles.

A cobertura insuficiente e desigual dos serviços de ATER continua sendo um dos principais pontos de fragilidade da política, comprometendo o princípio da universalização do acesso previsto na Lei nº 12.188/2010. Apesar da presença institucional consolidada em muitos municípios, a pesquisa evidencia que uma parcela expressiva dos agricultores familiares ainda permanece sem acompanhamento técnico regular, especialmente em regiões periféricas e de menor dinamismo econômico, além da carência do serviço em espaços urbanos. Essa desigualdade territorial reflete a combinação de restrições orçamentárias, assimetrias federativas e ausência de planejamento integrado entre entes públicos, o que contradiz a diretriz da PNATER de promover uma ATER descentralizada, territorializada e orientada pela equidade. A insuficiência de cobertura limita o alcance de políticas complementares, como o PAA e o PNAE, reduzindo o impacto da ATER sobre a segurança alimentar e o desenvolvimento local.

Além disso, a superficialidade do atendimento técnico e a dependência de editais e contratos curtos aparecem, na escuta, como fatores que desestabilizam o vínculo entre extensionistas e agricultores e inviabilizam processos de aprendizagem contínua. A natureza episódica dessas ações contraria a lógica de planejamento de médio e longo prazo prevista na PNATER e compromete o objetivo de promover mudanças estruturais nos sistemas produtivos. Além disso, a execução baseada em chamadas públicas fragmentadas gera competição entre entidades prestadoras e impede a construção de redes colaborativas permanentes. Essa descontinuidade institucional evidencia a distância entre o desenho legal da política — que pressupõe continuidade, coordenação e avaliação — e sua implementação prática, frequentemente sujeita às flutuações orçamentárias e políticas.

Outro ponto crítico destacado é a formação técnica ainda centrada em modelos convencionais, com baixa incorporação de metodologias participativas e abordagens agroecológicas, regenerativas e alinhadas às agendas climáticas. Essa limitação reforça a persistência de uma visão produtivista e tecnicista da ATER, que pouco dialoga com as dimensões socioculturais, ambientais e de gênero presentes nos territórios rurais. A PNATER e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) orientam explicitamente a promoção da educação continuada e da formação interdisciplinar dos extensionistas, com ênfase em processos de ensino-aprendizagem horizontais. No entanto, a falta de investimentos estruturados e continuados em capacitação e a inexistência de estratégias de valorização profissional resultam em baixa motivação e dificuldades na retenção de quadros qualificados, especialmente de profissionais com perfil alinhado ao desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar rural e urbana.

A rotatividade e a dificuldade de manter profissionais especializados, aliadas às condições salariais precárias, geram perdas significativas de capital humano e de memória institucional. Esse quadro revela a necessidade urgente de implementar políticas de recursos humanos compatíveis com o papel estratégico da ATER. A Lei nº 12.188/2010 estabelece que cabe ao Estado fomentar a formação, capacitação e valorização dos extensionistas como elemento essencial da política, mas essa diretriz raramente se traduz em práticas administrativas concretas. A instabilidade de vínculos e a terceirização de funções estratégicas enfraquecem a capacidade de planejamento e comprometem a continuidade de projetos voltados à transição da matriz produtiva, cuja natureza exige tempo, acompanhamento constante e confiança mútua entre técnicos e agricultores.

Por fim, a desconexão entre os formuladores de políticas e a realidade prática dos agricultores, somada à resistência de parte dos produtores a abandonar práticas convencionais e à baixa adesão às ferramentas digitais, revela um hiato entre inovação institucional e apropriação social. Esses elementos expõem desafios culturais e comunicacionais que transcendem o campo técnico e remetem à necessidade de uma gestão participativa efetiva, conforme defendido nos princípios da PNATER. O distanciamento entre instâncias decisórias e experiências de base reduz a legitimidade das políticas e dificulta a adoção de tecnologias sociais e digitais que poderiam ampliar o alcance da ATER. Assim, superar essas fragilidades exige não apenas ajustes normativos, mas também o fortalecimento dos espaços

de diálogo, escuta e coaprendizagem, permitindo que a política de ATER avance rumo a um modelo de governança verdadeiramente inclusivo, dinâmico e coerente com seus marcos legais e institucionais.

OPORTUNIDADES (OPPORTUNITIES)

- Demanda crescente por produtos agroecológicos.
- Uso de tecnologias digitais para mapeamento e monitoramento (sem substituir o presencial).
- Acordos e pactos internacionais sobre as mudanças climáticas.
- Criação de mecanismos de financiamento plurianual e aditivos contratuais para garantir continuidade.

Os pontos do eixo das Oportunidades mostram uma leitura muito estratégica — revelam tanto tendências externas favoráveis (mercado, clima, inovação tecnológica) quanto janelas institucionais e normativas que podem fortalecer a ATER como política pública de Estado, conforme apresentamos abaixo.

A demanda crescente por produtos agroecológicos representa uma das mais promissoras oportunidades para a ATER no contexto atual, conforme levantado na pesquisa. O avanço da consciência ambiental e do consumo responsável, somado às políticas públicas de alimentação saudável — como o PNAE e o PAA, que priorizam produtos da agricultura familiar —, cria condições favoráveis para ampliar o escopo da extensão rural voltada à transição da matriz produtiva. Essa tendência reforça os princípios da PNATER e da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), que reconhecem a agroecologia como eixo estruturante do desenvolvimento rural sustentável. A ATER, ao apoiar processos produtivos baseados em diversificação, manejo ecológico e mercados territoriais, assume papel central na construção de sistemas alimentares mais resilientes e na geração de renda para as famílias agricultoras.

Além disso, a incorporação gradual de tecnologias digitais para o mapeamento e monitoramento das ações de ATER, sem substituir o contato presencial, abre novas possibilidades de qualificação da gestão pública e de ampliação da escala de atendimento. Ferramentas como plataformas de georreferenciamento, aplicativos de acompanhamento

técnico e bancos de dados integrados podem contribuir para fortalecer o planejamento territorial participativo, previsto na PNATER, e gerar evidências que subsidiem a tomada de decisão em tempo real. Contudo, para que essa oportunidade se concretize, é fundamental que a digitalização seja orientada por uma lógica inclusiva e formativa, evitando aprofundar desigualdades tecnológicas entre territórios e sujeitos. Assim, as tecnologias devem ser vistas como instrumentos complementares, capazes de ampliar o alcance e a eficiência da ATER sem comprometer o vínculo humano que caracteriza sua natureza pedagógica.

Paralelo a isso, os acordos e pactos internacionais sobre as mudanças climáticas, especialmente no âmbito da Agenda 2030 e do Acordo de Paris, configuram uma janela política relevante para a valorização da ATER como instrumento de adaptação e mitigação. A agricultura familiar e a agroecologia estão diretamente relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em particular os ODS 2 (fome zero e agricultura sustentável), 12 (produção e consumo responsáveis) e 13 (ação contra a mudança global do clima). Nesse contexto, a ATER pode ser reposicionada como política estratégica para a implementação das metas ambientais e climáticas assumidas pelo Brasil, integrando-se a programas de crédito verde, pagamentos por serviços ecossistêmicos e iniciativas de conservação e regeneração de áreas degradadas. Essa perspectiva amplia o reconhecimento internacional e interno da ATER, reforçando seu papel como política pública transversal que articula produção, meio ambiente e inclusão social.

Outra oportunidade identificada na pesquisa reside na criação de mecanismos de financiamento plurianual e aditivos contratuais, capazes de garantir continuidade institucional e estabilidade operacional aos serviços de ATER. Essa inovação administrativa, já em debate em diferentes esferas governamentais, dialoga com o princípio da sustentabilidade e perenidade das ações previsto na Lei nº 12.188/2010. A possibilidade de contratos plurianuais entre Estado e entidades executoras — públicas e da sociedade civil — pode corrigir uma das principais fragilidades identificadas nas etapas anteriores da pesquisa: a descontinuidade provocada por editais curtos e recursos instáveis. Além de favorecer o planejamento de médio prazo, esse tipo de arranjo contribui para consolidar parcerias duradouras e aprofundar processos de aprendizagem institucional.

Por fim, a convergência entre essas oportunidades evidencia que a ATER se encontra diante de um contexto político e social favorável à sua revalorização. A combinação entre a

valorização de sistemas produtivos saudáveis e sustentáveis, a digitalização inclusiva, a agenda climática global e as inovações em financiamento cria condições inéditas para reposicionar a ATER como política estruturante do desenvolvimento sustentável rural. Aproveitar essas oportunidades, contudo, requer capacidade de coordenação intersetorial e fortalecimento das instâncias de governança previstas na PNATER — em especial o Sistema Unificado de ATER (SUATER), que, se implementado plenamente, pode articular esforços federativos e institucionais em torno de um projeto de longo prazo. Assim, o cenário atual oferece à ATER não apenas a chance de recuperar seu protagonismo histórico, mas também de reinventar-se como política pública de futuro, alinhada às transformações socioambientais e às demandas emergentes do país.

AMEAÇAS (THREATS)

- Cortes orçamentários e instabilidade política que comprometem a sustentabilidade da ATER pública.
- Digitalização excludente, marginalizando produtores com baixa alfabetização digital ou infraestrutura precária.
- Influência de entidades corporativas (CNA/Senar) que limitam modelos alternativos.
- Pressão por resultados imediatos que desconsideram os processos de aprendizagem.
- Problemas de sucessão no campo e migração dos jovens para a cidade.

As ameaças levantadas na pesquisa tocam diretamente nos dilemas estruturais e políticos da ATER brasileira, incluindo financiamento, disputas institucionais, exclusão digital e crise geracional no campo. A seguir, apontaremos as principais reflexões sobre esses achados.

A sustentabilidade da ATER pública enfrenta seu maior risco nas restrições orçamentárias recorrentes e na instabilidade política que caracterizam o cenário institucional brasileiro. A Lei nº 12.188/2010, que institui a PNATER, estabelece a ATER como política pública permanente, contudo, na prática, a execução depende fortemente da disponibilidade de recursos temporários, frequentemente reduzidos em períodos de ajuste fiscal. Essa vulnerabilidade compromete não apenas a continuidade das ações, mas também a valorização e a segurança institucional das equipes técnicas. O enfraquecimento orçamentário reduz a

capacidade do Estado de coordenar políticas estruturantes de desenvolvimento rural, abrindo espaço para a fragmentação de iniciativas e para a substituição de agendas públicas por programas de caráter pontual e assistencialista.

A digitalização excludente constitui outra ameaça crescente. Embora as ferramentas tecnológicas representem uma oportunidade de modernização da ATER, seu uso desarticulado das realidades territoriais pode aprofundar desigualdades entre agricultores e territórios. Nas regiões com baixa conectividade ou com predominância de agricultores de menor escolaridade, a ênfase exclusiva em plataformas digitais tende a marginalizar justamente os públicos prioritários da PNATER: agricultores familiares, assentados, povos e comunidades tradicionais. Isso contraria o princípio da universalidade e da equidade previsto na política nacional e reforça a necessidade de um modelo híbrido, que reconheça a presencialidade como dimensão pedagógica essencial da extensão rural, articulada ao uso crítico e formativo das tecnologias.

À luz dos achados da pesquisa, outra ameaça que cabe destacar trata da influência de entidades corporativas, como o Sistema CNA/Senar. Essas organizações, historicamente ligadas ao agronegócio patronal, disputam narrativas, recursos e legitimidade institucional no campo da ATER. Embora possuam capilaridade e capacidade técnica (basicamente formativa), seu modelo de extensão está orientado à competitividade mercantil e à maximização de produtividade, em contraste com o enfoque emancipatório, participativo e sustentável defendido pela PNATER. Essa assimetria institucional tende a limitar a expansão de modelos alternativos, baseados em sistemas produtivos mais sustentáveis e mais próximos à agricultura familiar, e na gestão social dos territórios, enfraquecendo o caráter público e transformador da ATER. Nesse sentido, a manutenção e o fortalecimento de espaços colegiados de governança — como os Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, os Territórios e as comissões estaduais de ATER — tornam-se fundamentais para equilibrar a correlação de forças e garantir a pluralidade institucional.

Além disso, a pressão por resultados imediatos é outro fator que ameaça a natureza processual da ATER. A lógica gerencialista aplicada à avaliação de políticas públicas tende a privilegiar indicadores quantitativos de curto prazo — número de visitas, hectares assistidos, contratos firmados — em detrimento dos resultados qualitativos, como fortalecimento organizativo, autonomia produtiva e inovação e avanço social. Essa distorção

contraria o princípio da formação continuada e da construção coletiva do conhecimento, previstos na PNATER. O desafio consiste em reconstruir métricas que reconheçam o tempo social e pedagógico dos processos de mudança, sobretudo nos contextos de transição da matriz produtiva, onde o aprendizado e a experimentação são dimensões centrais.

Por fim, os problemas de sucessão no campo e a migração dos jovens para as cidades configuram uma ameaça de longo prazo à continuidade das dinâmicas produtivas e sociais rurais. A desvalorização simbólica do trabalho agrícola e a ausência de políticas integradas de juventude rural fragilizam a base social da ATER. A PNATER e programas complementares, como o Pronater e o Programa Nacional de Juventude e Sucessão Rural (lançado em 2024), reconhecem a importância estratégica da inserção da juventude nos processos produtivos e decisórios, mas ainda carecem de execução estruturada e permanente. Enfrentar essa ameaça requer que a ATER incorpore metodologias voltadas à formação de jovens extensionistas, à inovação social e ao uso criativo das tecnologias digitais no campo, articulando saberes tradicionais e novas perspectivas de futuro.

Achados da escuta com atores do SUS

Os atores entrevistados, acadêmicos e gestores vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS) foram provocados a refletir sobre quais elementos de sua experiência poderiam inspirar a criação de um Sistema Unificado de ATER, bem como quais são os desafios ou gargalos do SUS que poderiam ser sinais de alerta para outros sistemas. As respostas obtidas foram sistematizadas por meio da análise SWOT apresentada abaixo.

Análise SWOT

FORÇAS (STRENGTHS)

- Arcabouço legal robusto (Constituição Federal; Lei Orgânica; normativas infralegais que regulamentam políticas, programas e repasses financeiros);
- Previsão, na Lei Orgânica, de competência do SUS na formação de recursos humanos para a saúde, tendo desdobramento enquanto Política Nacional de Educação Permanente em Saúde;
- Existência de sistemas de informação nacionais que contribuem com a vigilância e o planejamento em saúde;

- Municipalização da saúde e autonomia dos entes federados, que possibilita a implementação de ações e programas incentivados pelo Ministério da Saúde de acordo com a necessidade local (embora também possa trazer desafios para a implementação das diretrizes nacionais);
- Atuação dos Conselhos de Saúde na representação das necessidades dos territórios e na resistência frente às tentativas de desmonte da política de saúde;
- Instrumentos de gestão (Planos de Saúde e Relatórios de Gestão) como ferramentas que contribuem com a transparência das ações de gestão e a continuidade destas nos territórios.

A partir das entrevistas, fica evidenciado que as forças do SUS residem, especialmente, em sua fundamentação legal robusta e nos mecanismos de gestão democrática e transparente. A existência de um arcabouço legal ancorado na Constituição e em uma Lei Orgânica própria contribui com a continuidade da política, diferentemente da descontinuidade histórica da ATER. Os Planos de Saúde quadrienais, cuja elaboração tende a ser participativa e ascendente, bem como os relatórios de gestão, também são destacados como fundamentais por diversos motivos: porque direcionam a atuação da gestão para diretrizes, objetivos, metas e indicadores previamente pactuados; porque contribuem para que haja um alinhamento entre planejamento e orçamento, possibilitando a qualificação do gasto público por meio de ações mais custo-efetivas; e porque são mais uma forma de buscar garantir a continuidade das ações.

A fundamentação legal do SUS abarca, inclusive, a questão da formação profissional, pois que o Artigo 27 da Lei nº 8.080/1990 define a responsabilidade do SUS em articular e executar a política de formação e desenvolvimento de recursos humanos para o setor. Este é um aspecto central quando se pensa em transformações de longo prazo – para transformar a saúde, é necessário transformar a formação, para que esta seja coerente com a política pública de saúde e que não mantenha, apenas, interesses individualistas e privatistas.

Outras forças cruciais dizem respeito à participação e ao controle social. A existência de Conselhos de Saúde com atuação efetiva, bem como a existência de Sistemas de

Informação Nacionais também contribuem com o planejamento baseado em dados e com a transparência.

FRAQUEZAS (WEAKNESSES)

- Cofinanciamento federal e estadual insuficientes (ainda que existam percentuais mínimos de aplicação na saúde para cada ente, o município sempre extrapola, ao passo que os estados, especialmente, tendem a repassar o mínimo estabelecido);
- Mudanças frequentes nas regras de financiamento da Atenção Primária;
- Insuficiência de recursos (humanos e financeiros) frente a uma demanda sempre crescente;
- Distanciamento entre a formação universitária dos cursos da Saúde e o SUS (foco na clínica privada e pouco compromisso com as políticas públicas);
- Disparidades regionais na formação e na distribuição dos profissionais de saúde, especialmente médicos especialistas;
- Como ocorreu o processo de municipalização da saúde os municípios ficaram sobrecarregados com a execução e financiamento da política de saúde;
- Fragilidade no monitoramento e prestação de contas de consórcios intermunicipais - inexistência, por exemplo, de conselhos intermunicipais que possam monitorar a execução e avaliar os relatórios de prestação de contas;
- Vinculação a um único Ministério e a inexistência de instância intersetorial formal dificulta a integração saúde com outros setores.

A partir das fraquezas apontadas é possível observar que se sobressaem dois aspectos: financiamento e recursos humanos. Com relação ao financiamento, nota-se que a avaliação dos entrevistados é que ele é insuficiente e onera demais o ente municipal. Ainda que o financiamento seja tido como “solidário”, no sentido de que envolve os três entes federados, em última instância é o gestor local que é responsável pela saúde da sua população. Logo, tende a recair sobre ele a maior parte das despesas. Além disso, mudanças frequentes nas regras de financiamento, especialmente no que diz respeito à Atenção Primária, são fontes de confusão, insegurança e instabilidade no planejamento em saúde.

A questão dos recursos humanos também é relevante, pois para além de normas, a saúde é feita de pessoas e, nem sempre, a formação das pessoas está alinhada com os princípios e diretrizes do SUS, tampouco com as competências e habilidades necessárias ao trabalho no setor público. Observa-se um distanciamento entre a formação universitária dos cursos da saúde e as reais necessidades do SUS. Em geral, há um foco excessivo na clínica privada e um baixo compromisso com as políticas públicas. Ainda, há concentração de determinadas profissões nos grandes centros urbanos e formadores e escassez nos municípios de pequeno porte, rurais ou em áreas de difícil acesso. Nesse sentido, o Programa Mais Médicos pelo Brasil alcançou resultados importantes, pois conseguiu alocar profissionais médicos na Atenção Primária da maioria das localidades. Entretanto, ainda é insuficiente, pois há outras especialidades (médicas e não médicas) que também são de difícil provimento e fixação.

Outra fragilidade apontada diz respeito ao fato da política de saúde estar vinculada a um único Ministério, o que dificulta a intersetorialidade e a articulação interinstitucional, que é fundamental para que se tenha saúde - em seu conceito mais ampliado, considerando seus determinantes e condicionantes. Esta questão especificamente foi levantada por um entrevistado que julga que o caso do Sisan - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cuja gestão é vinculada à Presidência da República, tem melhores resultados e maiores chances de não sofrer desmontes.

OPORTUNIDADES (OPPORTUNITIES)

- Consórcios intermunicipais para compras de insumos, medicamentos ou prestadores de serviços - quando bem planejados e executados, os consórcios intermunicipais são uma potência para o SUS, sobretudo para enfrentar desigualdades territoriais, contribuir com a regionalização, fortalecer municípios menores, otimizar recursos (economia de escala) e ampliar acesso.

Os consórcios intermunicipais foram entendidos como oportunidade, como fragilidade e, também, como uma ameaça ao SUS, como será visto a seguir.. Como oportunidade, os consórcios intermunicipais oferecem um caminho interessante para o

enfrentamento de desafios regionais e para a otimização de recursos. Quando bem planejados e executados, permitem que municípios menores e com menor capacidade de gestão ou arrecadação se unam para oferecer serviços complexos que não poderiam manter individualmente, o que contribui, por exemplo, com a ampliação da oferta e do acesso a serviços de média e alta complexidade, que dependem de maior capacidade instalada. Podem, também, gerar economia de escala em processos de compras (medicamentos, insumos) ou na contratação de serviços especializados, tornando os gastos públicos mais eficientes.

No entanto, há a necessidade de qualificar os processos de monitoramento e de prestação de contas, o que marca uma fragilidade importante. A ausência de instâncias formais, como conselhos intermunicipais, que possam acompanhar a execução e avaliar os relatórios financeiros, reduz a transparência e desafia o controle social.

AMEAÇAS (THREATS)

- Cultura individualista e enfraquecimento da participação popular;
- Apoderamento dos conselhos saúde pelos gestores;
- Gestores de consórcios intermunicipais disputando a gestão do SUS com gestores municipais.

As ameaças ao SUS mencionadas aqui são de natureza cultural e política. A questão da cultura individualista diz respeito a como a participação popular é, muitas vezes, exercida, com sujeitos que representam a si mesmos e as suas necessidades, e a de grupos, comunidades e organizações locais, o que enfraquece a própria participação popular. O apoderamento dos conselhos de saúde pelos gestores, deslegitimando a participação de trabalhadores e da população geral também compromete a participação popular, uma vez que acaba por subverter a função primordial dos Conselhos, que é ser um espaço de controle social e deliberação da sociedade civil, transformando-os em espaços que apenas homologam decisões (já tomadas) da gestão.

Por fim, como já foi adiantado acima, os consórcios também são vistos como uma ameaça, no sentido de que, em alguns locais, ocorrem disputas de poder importantes entre os gestores locais e os dos consórcios, o que pode minar a governança local. Essa disputa é um

risco à articulação da rede e à autonomia local, pois gera conflito na definição de prioridades e na alocação de recursos dentro do território, o que compromete a oferta dos serviços de saúde e a eficiência da gestão.

Diálogos entre a ATER e o SUS

Ao estabelecer um diálogo com o Sistema Único de Saúde (SUS), emergem caminhos inspiradores para o redesenho da ATER. O SUS consolidou-se como um sistema público universal ao adotar princípios de territorialização, descentralização e controle social — os mesmos que orientam a PNATER, mas ainda não plenamente implementados no campo da extensão rural. Assim como o SUS estruturou uma rede hierarquizada de atenção, a ATER poderia fortalecer uma rede integrada de serviços territoriais, articulando agentes públicos, organizações sociais e movimentos populares em torno de planos locais de desenvolvimento rural sustentável. O SUS também oferece lições sobre financiamento tripartite, monitoramento contínuo e participação social institucionalizada, elementos que poderiam inspirar o SUATER a se tornar um verdadeiro sistema nacional de política pública, e não apenas um conjunto de iniciativas dispersas. Avançaremos mais nesse ponto na subseção seguinte, quando apresentamos e discorremos sobre os achados do SUS.

Os achados evidenciam que o futuro da ATER depende da capacidade de transformar potencial institucional e capital social acumulado em estrutura permanente de governança pública, sustentada por financiamento estável, metodologias participativas e intersetorialidade. A inspiração no modelo do SUS indica que a construção de um sistema universal de ATER, descentralizado e participativo, é complexo, mas pode ser viável. Tal como o SUS, a ATER pode e deve ser entendida como política pública estruturante e alicerce para um projeto nacional de governança para o desenvolvimento sustentável.

A sistematização apresentada nos eixos da matriz SWOT evidencia que os entraves não se distribuem de forma isolada, mas estão profundamente interconectados. A fragmentação institucional soma-se à instabilidade política e à fragilidade financeira, alimentando um ciclo de descontinuidade. Sendo assim, entraves operacionais e sociais não decorrem apenas de falhas pontuais, mas da ausência de mecanismos estruturais que assegurem a implementação dos princípios legais da ATER.

Essas situações configuram bloqueios sistêmicos, que atravessam o funcionamento integral da política de ATER e persistem independentemente de mudanças conjunturais. Assim, mais do que ajustes pontuais, os resultados apontam para a necessidade de repensar arranjos de governança e mecanismos de coordenação capazes de sustentar a ATER como política pública essencial ao desenvolvimento rural sustentável.