

A emergência do SENAR na extensão rural brasileira
The Emergence of SENAR in Brazilian Rural Extension

Ricardo Serra Borsatto

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP, Brasil

Andre de Camargo Macedo

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP, Brasil

Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP, Brasil

GT 08 - Extensão Rural e Diálogos Interculturais

Resumo:

O trabalho analisa a emergência e a consolidação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) como provedor de assistência técnica à agricultura familiar no Brasil, em um contexto de pluralismo institucional. Argumenta-se que a expansão do SENAR reconfigura o campo da extensão rural ao intensificar a disputa entre distintos modelos de desenvolvimento. A pesquisa baseia-se em análise documental e dados secundários (2021–2024) do SENAR e da ANATER. Os resultados indicam crescimento expressivo do SENAR em recursos, cobertura e capacidade operacional. Conclui-se que essa assimetria evidencia tensões entre modelos de extensão e impõe novos desafios de governança.

Palavras-chave: Agricultura familiar; pluralismo institucional; desenvolvimento rural; Sistema S.

Abstract:

This work analyzes the emergence and consolidation of SENAR as a key provider of rural advisory services for family farming in Brazil, within a context of institutional pluralism. It argues that SENAR's expansion is reshaping the rural extension field by intensifying the dispute between competing development models. The study is based on documentary research and secondary data (2021–2024) from SENAR and ANATER. Findings show significant growth in SENAR's financial and operational capacity. The work concludes that this asymmetry raises new governance challenges.

Keywords: Family farming; institutional pluralism; rural development; System S.

1. Introdução

Nas últimas quatro décadas, o provimento de serviços de extensão rural no Brasil passou por profundas transformações institucionais. O que antes se configurava como uma estrutura predominantemente pública e estatal, evoluiu gradualmente para um ecossistema plural e heterogêneo, composto por organizações públicas, paraestatais e privadas que coexistem de forma complementar e, por vezes, competitiva (Diesel et al., 2021; Peixoto, 2020).

Nesse contexto, a criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), em 2004, posteriormente institucionalizada pela Lei nº 12.188/2010, buscou reorientar a ação estatal, reafirmando o papel do Estado na coordenação da extensão rural e estabelecendo diretrizes para sua execução (MDA, 2004). Atualmente, sua implementação envolve o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do DATER, e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) (Borsatto et al., 2022).

Contudo, o cenário contemporâneo é marcado por uma governança complexa, na qual a arquitetura pública convive com a crescente atuação de organizações paraestatais e privadas. Nesse contexto, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) tem se consolidado como um importante provedor de assistência técnica para a agricultura familiar no país, destacando-se por seu modelo de Assistência Técnica e Gerencial (ATeG), pelo financiamento estável e pela ampla capilaridade territorial. Diferentemente de outros arranjos mais dependentes de recursos públicos contingenciados, o SENAR opera com maior previsibilidade financeira, o que lhe permite expandir suas ações e alcançar um número significativo de produtores rurais.

Este artigo examina a emergência e a consolidação do SENAR como agente relevante na extensão rural brasileira, a partir de uma análise descritiva da evolução recente das atividades de ATeG, cotejada com dados sobre os investimentos da ANATER no período de 2021 a 2024.

2. Assistência Técnica e Gerencial (ATeG) do SENAR

Originalmente, o foco institucional do SENAR era restrito à formação profissional rural e à promoção social do trabalhador rural. Todavia, em 2018, por meio do Decreto nº 9.274, o SENAR institucionaliza a ATeG em seu estatuto, expandindo seu escopo de atuação.

A ATeG é definida como um processo educativo de caráter continuado, voltado a atender produtores rurais de todas as regiões brasileiras, com foco particular no estrato de agricultores familiares mais capitalizados, objetivando sua ascensão socioeconômica (SENAR, 2022). O núcleo principiológico da ATeG reside na ênfase da gestão da propriedade como uma empresa rural, buscando a melhoria da produtividade e da renda com base no mérito. Para atingir esse fim, a metodologia é rigorosamente estruturada em um processo de atendimento personalizado e individualizado, que inclui as etapas: diagnóstico, planejamento, adequação tecnológica, formação profissional do produtor e análise de resultados (SENAR, 2022).

3. Metodologia

A metodologia deste trabalho baseou-se em pesquisa documental e análise de dados secundários provenientes de fontes institucionais do SENAR, da ANATER e do Portal da Transparência do Governo Federal, considerando o período de 2021 a 2024, definido pela disponibilidade e consistência das informações. No caso do SENAR, foram utilizados dados do Portal da Transparência da CNA e dos Relatórios de Gestão, incluindo valores executados na Assistência Técnica e Gerencial (ATeG), número de visitas técnicas, técnicos de campo e unidades de produção atendidas. Para a ANATER, foram coletadas informações sobre repasses

financeiros no Portal da Transparência e dados de atendimentos e famílias beneficiadas a partir de seus relatórios institucionais. Todos os valores monetários foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com base em 31/12/2025. Os dados foram organizados em bases analíticas próprias e submetidos à análise estatística descritiva, permitindo a sistematização das informações e a compreensão contextualizada do papel do SENAR na extensão rural brasileira, bem como sua comparação com as ações financiadas pela ANATER.

4. Resultados

A análise dos dados indica que o SENAR tem investido crescentemente no serviço de ATeG. No ano de 2021, o montante de recursos alocados pelo SENAR para o seu serviço de ATeG foi de aproximadamente R\$ 71 milhões; no ano de 2024, o montante investido chega a quase R\$ 126 milhões. Um crescimento de 77,29% (Tabela 1).

Tabela 1. Valores investidos em ATeG pelo SENAR e repasses recebidos pela ANATER entre 2021 e 2024.

	2021	2022	2023	2024	Média (milhões R\$)	Desvio padrão (milhões R\$)	Coefficiente de variação (%)
Despesas com ATeG (milhões R\$)	71,03	93,49	82,42	125,93	93,22	20,49	22
Repasses à ANATER (milhões R\$)	46,97	33,10	107,03	66,73	63,46	27,85	44

* Valores monetários corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para dezembro de 2025.
Fonte: Portal da Transparência do SENAR/CNA e Portal da Transparência do Governo Federal.

Ao cotejar os valores investidos pelo SENAR em ATeG com os repasses do governo federal à ANATER, destacam-se dois aspectos centrais: a maior estabilidade orçamentária do SENAR frente às oscilações nos repasses à ANATER e que, na maior parte dos anos analisados, o volume de recursos do SENAR superou a ANATER. Ressalta-se, contudo, que não se trata de uma comparação direta, uma vez que os dados do SENAR correspondem às despesas efetivamente executadas em ATeG no ano fiscal, enquanto os da ANATER referem-se à entrada de recursos, que podem ser executados em exercícios distintos ou em atividades não finalísticas.

O SENAR apresentou forte expansão na prestação de ATeG entre 2021 e 2024, com o número de propriedades atendidas passando de 50.736 para 197.976 (+290,3%). Esse

crescimento é acompanhado pela ampliação contínua da cobertura e pelo aumento das visitas técnicas (de 677 mil para 1,48 milhão), enquanto a ANATER não apresentou trajetória equivalente de expansão no período, ainda que as comparações sejam limitadas pelas diferenças metodológicas entre as instituições. Ademais, o SENAR apresentou uma ampliação do corpo técnico, que praticamente dobrou no período, alcançando 7.207 profissionais em 2024.

Tabela 2. Indicadores operacionais da Assistência Técnica e Gerencial (ATeG) do SENAR, 2021–2024.

Indicador	2021	2022	2023	2024
Propriedades atendidas pela ATeG	50.736	134.116	169.660	197.976
Novas propriedades incorporadas à ATeG	n/d	69.587	75.415	80.031
Visitas técnicas realizadas	677.000	922.382	1.325.761	1.488.111
Técnicos em campo	3.625	5.605	6.663	7.207

Fonte: Portal da Transparência do SENAR/CNA.

5. Considerações finais

A análise dos dados indica a consolidação do SENAR como importante provedor de assistência técnica para a agricultura familiar. Sua crescente atuação explicita a disputa entre modelos de desenvolvimento para a agricultura familiar: um orientado à eficiência e integração às grandes cadeias produtivas, e outro, vinculado à PNATER/ANATER, baseado na agroecologia. Essa ascensão impõe desafios de governança e reflete tensões políticas recentes. Embora amplie a eficiência produtiva, o modelo do SENAR foca em atender segmentos menos vulneráveis. Por fim, destaca-se que seus recursos, de origem pública, deveriam alinhar-se a uma estratégia inclusiva de desenvolvimento rural.

Referências

BORSATTO, Ricardo Serra et al. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater): fim de um ciclo? *Emancipação*, v. 22, e2022, p. 1–20, 2022. DOI:

<https://doi.org/10.5212/Emancipacao.v.22.2220283.002>

DIESEL, Vivien et al. Política de assistência técnica e extensão rural no Brasil: um caso de desmantelamento? *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, p. 1–38, 2021. DOI:

<https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-5>

PEIXOTO, Marcus. Assistência técnica e extensão rural: grandes deficiências ainda persistem. In: *Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário*. Brasília, DF: Ipea, 2020. p. 323–338.

SENAR. *Documento norteador da assistência técnica e gerencial*. Brasília, DF: SENAR, 2022.