

DISSONÂNCIAS NA EXTENSÃO RURAL BRASILEIRA: MODELOS, CONCEPÇÕES E INTERESSES

Coordenador (a): Ricardo Serra Borsatto, UNICAMP

Apresentadores (as): Marenilson Batista da Silva (DATER/MDA); Isabel Cristina Lourenço da Silva (ANATER); Marines Rosali Bock (FASER); Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco (UNICAMP)

Justificativa

A extensão rural brasileira atravessa um momento crítico de redefinição, marcado pela coexistência e pela contestação entre distintos paradigmas, arranjos institucionais e projetos de desenvolvimento. Esta sessão propõe examinar como essas visões concorrentes (que vão desde abordagens orientadas ao mercado e à produtividade até modelos agroecológicos e socialmente inclusivos) não constituem apenas alternativas técnicas, mas expressam disputas políticas e epistemológicas mais amplas sobre o futuro do desenvolvimento rural.

Essas disputas têm implicações concretas para o desenho e a implementação de políticas públicas, influenciando a definição de públicos prioritários, a alocação de recursos, os arranjos de governança e o papel do Estado. Evidências recentes apontam para um sistema fragmentado e plural, no qual diferentes atores públicos, paraestatais e privados competem e, por vezes, colaboram, frequentemente resultando em sobreposições, ineficiências e desigualdades na provisão dos serviços. Ao mesmo tempo, a extensão rural se afirma como uma política estratégica e intersetorial, fundamental para integrar agendas relacionadas à adaptação às mudanças climáticas, aos sistemas alimentares sustentáveis e à inclusão social.

Alinhada ao tema do congresso, a sessão busca avançar o debate acadêmico e de políticas públicas sobre o papel da extensão rural na construção de sistemas alimentares resilientes e de um desenvolvimento orientado pela conservação da natureza em contextos de incerteza e mudanças climáticas. A sessão pretende gerar subsídios para inovações em governança, coordenação institucional e instrumentos de política capazes de fortalecer a extensão rural como um vetor central das transições para a sustentabilidade.

1. A retomada da política nacional de extensão rural no Brasil: avanços, desafios e perspectivas no contexto do MDA (2023–2026) - Marenilson Batista da Silva (DATER/MDA)

A reconstrução da política pública de extensão rural no Brasil, a partir de 2023, insere-se em um contexto mais amplo de revalorização do papel do Estado na promoção do desenvolvimento rural sustentável, da segurança alimentar e nutricional e da inclusão produtiva. Com a recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), a política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) volta a ocupar posição importante na agenda governamental, especialmente diante dos desafios impostos pelas mudanças climáticas, pelas desigualdades territoriais e pela necessidade de fortalecimento da agricultura familiar.

A retomada das ações coordenadas pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) implicou, inicialmente, um esforço significativo de reconstrução institucional. Após um período de descontinuidade e fragilização das capacidades estatais, foi necessário reconstituir equipes, reativar instrumentos de política pública, restabelecer canais de diálogo com estados e sociedade civil, além de reposicionar a extensão rural como eixo articulador de políticas intersetoriais. Esse processo evidenciou desafios estruturais relevantes, como a limitação de recursos humanos e financeiros, a fragmentação dos arranjos institucionais e a necessidade de aprimorar mecanismos de coordenação federativa.

Ao longo dos últimos três anos e meio, avanços importantes podem ser identificados. Destacam-se a retomada de chamadas públicas de ATER, a reativação de espaços participativos, o fortalecimento de agendas estratégicas como a agroecologia, a adaptação às mudanças climáticas e a inclusão de públicos historicamente marginalizados (p.ex., mulheres, jovens rurais e povos e comunidades tradicionais). Além disso, observa-se um esforço crescente de integração da extensão rural com outras políticas públicas, ampliando seu papel como instrumento de acesso a direitos e de promoção do desenvolvimento territorial.

Entretanto, persistem desafios significativos. Entre os principais, destacam-se a necessidade de garantir financiamento estável e contínuo para a política de ATER; o aperfeiçoamento dos instrumentos de contratação, ainda marcados por rigidez e baixa adaptabilidade às realidades locais; a superação da fragmentação entre diferentes provedores de serviços; e o fortalecimento das capacidades institucionais nos níveis federal e estadual. Soma-se a isso a urgência de desenvolver sistemas robustos de monitoramento e avaliação, capazes de evidenciar os impactos da extensão rural e subsidiar processos decisórios mais qualificados.

Para o próximo ciclo, coloca-se como agenda estratégica a consolidação de um sistema nacional de extensão rural mais articulado e eficiente. Isso envolve o fortalecimento da governança multinível, a ampliação da cooperação interministerial, o investimento na formação e valorização dos agentes de extensão, e a incorporação de inovações metodológicas e tecnológicas. Em um contexto de crescente incerteza climática e pressões sobre os sistemas alimentares, a extensão rural deve se afirmar como política pública central para promover transições sustentáveis, resilientes e inclusivas no meio rural brasileiro.

2. A atuação da ANATER na retomada da política de extensão rural: desafios institucionais, avanços recentes e perspectivas estratégicas - Isabel Cristina Lourenço da Silva (ANATER)

A retomada da política pública de extensão rural no Brasil, a partir de 2023, recoloca a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) em posição estratégica na articulação, financiamento e indução de ações voltadas à agricultura familiar. Em um contexto de reconstrução institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), a ANATER é chamada a desempenhar um papel central na operacionalização da política, contribuindo para ampliar a escala, a efetividade e a capilaridade dos serviços de ATER.

O período recente foi marcado por esforços significativos de reestruturação e reposicionamento institucional da Agência. Após anos de limitações operacionais, a retomada exigiu a reorganização de fluxos administrativos, a reativação de parcerias com estados, organizações da sociedade civil e prestadores de serviços, bem como o aprimoramento de instrumentos de

contratação e execução. Esse processo evidenciou desafios importantes, como a necessidade de maior clareza no papel institucional da ANATER no arranjo federativo da extensão rural, a superação de entraves burocráticos e a ampliação de sua capacidade técnica e operacional.

Ao longo dos últimos três anos e meio, a ANATER avançou na implementação de chamadas públicas e projetos estratégicos, buscando ampliar o atendimento à agricultura familiar e incorporar agendas emergentes, como a adaptação às mudanças climáticas, a promoção da agroecologia e a inclusão produtiva de públicos vulneráveis. Observa-se também um esforço crescente de alinhamento com as diretrizes da política nacional, ainda que persistam desafios relacionados à integração entre diferentes níveis de governo e à coordenação com múltiplos provedores de serviços.

Entre as principais dificuldades enfrentadas, destacam-se a rigidez dos instrumentos de contratação, que muitas vezes limitam a adaptação das ações às especificidades territoriais; a fragmentação institucional, que dificulta a articulação entre atores; e a instabilidade no financiamento, que compromete a continuidade das ações e o planejamento de médio e longo prazo. Além disso, permanece como desafio a consolidação de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam mensurar resultados e qualificar a gestão da política.

Para o próximo ciclo, a agenda estratégica da ANATER passa pela consolidação de seu papel como agente articulador e indutor da política de extensão rural em nível nacional. Isso envolve o aprimoramento dos mecanismos de governança e coordenação federativa, a flexibilização e inovação nos instrumentos de contratação, o fortalecimento das capacidades institucionais e a ampliação de parcerias com diferentes atores do sistema de inovação agropecuária. Em um cenário de crescente complexidade, marcado pelas mudanças climáticas e pela necessidade de transformar os sistemas alimentares, a atuação da ANATER será fundamental para ampliar o alcance, a qualidade e a efetividade da extensão rural no Brasil.

3. Extensão rural pública e gratuita: trajetórias, desafios e centralidade estratégica no Brasil contemporâneo - José Cláudio Fidelis Pereira (FASER)

O debate sobre o futuro da extensão rural no Brasil passa, necessariamente, pela reafirmação de seu caráter público e gratuito como política essencial para o desenvolvimento rural e a garantia de direitos. Esta apresentação propõe refletir sobre por que investir na extensão rural pública é uma condição indispensável para enfrentar os desafios contemporâneos relacionados à segurança alimentar, às mudanças climáticas e à promoção de sistemas agroalimentares sustentáveis.

Historicamente, a extensão rural pública desempenhou papel central no processo de modernização do campo brasileiro, sendo responsável por difundir tecnologias, ampliar a produtividade agrícola e integrar amplos contingentes de agricultores às dinâmicas econômicas nacionais. Por meio das empresas estaduais de extensão rural, estruturou-se uma rede capilarizada e permanente de presença do Estado nos territórios, viabilizando a implementação de políticas públicas e o acesso a serviços essenciais por parte da população rural.

Entretanto, nas últimas décadas, esse sistema passou por um processo contínuo de sucateamento e desvalorização. A redução de investimentos, a precarização das condições de trabalho, o envelhecimento dos quadros técnicos e a perda de capacidade operacional comprometeram a atuação dessas instituições. Paralelamente, observou-se a crescente entrada de outros atores no

campo da extensão rural, muitas vezes orientados por lógicas de mercado e por públicos mais capitalizados, o que contribuiu para ampliar desigualdades no acesso aos serviços.

Diante desse cenário, reafirmar a centralidade da extensão rural pública implica reconhecer seu papel insubstituível na promoção da equidade e na construção de respostas coletivas aos desafios contemporâneos. A extensão rural pública é fundamental para viabilizar a transição agroecológica, apoiar a adaptação da agricultura às mudanças climáticas, promover a produção de alimentos saudáveis e garantir o acesso às políticas públicas pelos segmentos mais vulneráveis da agricultura familiar.

Investir na extensão rural pública e gratuita significa fortalecer a presença do Estado nos territórios, assegurar continuidade e capilaridade das ações e promover uma abordagem orientada pelo interesse público. Para o futuro, coloca-se como prioridade a recomposição das capacidades institucionais das empresas públicas, a valorização dos profissionais de extensão, o fortalecimento de sistemas de financiamento estáveis e a ampliação de sua integração com outras políticas públicas. Em um contexto de múltiplas crises, a extensão rural pública se afirma como um instrumento estratégico para promover desenvolvimento rural sustentável, justiça social e soberania alimentar no Brasil.

4. Extensão rural sob a tutela das organizações internacionais: as ações do Banco Mundial no território brasileiro – Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco

As diferentes concepções de extensão rural, atualmente em convivência no Brasil, produzem efeitos distintos sobre o desenvolvimento rural sustentável e sobre a própria agricultura familiar. O argumento central é que a extensão rural, longe de ser apenas um instrumento técnico, materializa projetos divergentes de desenvolvimento que impactam diretamente quem é incluído, como é incluído e com quais intencionalidades.

A partir de evidências empíricas, aponta-se que, nos últimos anos, o Banco Mundial tem assumido crescente protagonismo na extensão rural brasileira, especialmente por meio da difusão da estratégia de Alianças Produtivas. Esse movimento não se limita à ampliação do financiamento, mas expressa a consolidação de um novo paradigma de ação extensionista, centrado na inserção produtiva, na competitividade e na integração a mercados. Tal orientação se distingue daquela que estrutura a PNATER, evidenciando a coexistência de abordagens ancoradas em diferentes ideologias e agendas que, embora operem sobre o mesmo público e território, atribuem princípios, prioridades e objetivos distintos à extensão rural no país.

A atuação do Banco Mundial, materializada nas Alianças Produtivas, promove uma orientação centrada na inserção produtiva, na competitividade e na integração dos agricultores familiares a cadeias de valor dinâmicas. Mesmo incorporando elementos como organização social e conservação ambiental, essa abordagem está ancorada em uma leitura do desenvolvimento rural que privilegia a eficiência econômica, o desempenho de mercado e a capacidade dos agricultores de se posicionarem como agentes econômicos competitivos.

Por outro lado, a PNATER estrutura-se a partir de uma concepção que associa a ação extensionista à promoção do desenvolvimento rural sustentável, à valorização da agricultura familiar e ao emprego da agroecologia como referencial norteador de suas ações. Nessa perspectiva, a extensão rural é compreendida como um instrumento de inclusão social e

fortalecimento de capacidades, orientado pela participação dos agricultores, pela diversidade dos sistemas produtivos e pela busca da cidadania no campo.

As diferenças entre essas abordagens não se restringem aos instrumentos ou às formas de implementação, mas expressam distintas formas de interpretar os problemas do meio rural e as estratégias legítimas para enfrentá-los. Enquanto a lógica orientada à inserção produtiva tende a privilegiar agricultores com maior capacidade de integração a mercados, a abordagem vinculada à PNATER parte da heterogeneidade da agricultura familiar e busca construir estratégias mais inclusivas.

Essa coexistência de diferentes perspectivas que se materializa na extensão rural gera tanto complementaridades quanto tensões. Por um lado, a presença de iniciativas apoiadas pelo Banco Mundial contribui para a ampliação de recursos, a modernização de estruturas institucionais e a continuidade de ações em contextos de restrição orçamentária. Por outro, a introdução de uma racionalidade orientada ao mercado pode tensionar os fundamentos de uma política pública construída historicamente em diálogo com movimentos sociais e orientada à promoção de um desenvolvimento rural de viés agroecológico.

Do ponto de vista dos agricultores familiares, público central dessas políticas, os efeitos dessas abordagens são distintos. Enquanto alguns segmentos se beneficiam das oportunidades de inserção em cadeias produtivas e do acesso a mercados mais dinâmicos, outros podem ser marginalizados por não atenderem aos critérios implícitos de desempenho econômico exigidos por esse modelo.

Por fim, aponta-se que a crescente atuação do Banco Mundial na extensão rural brasileira, ao mesmo tempo em que contribui para suprir lacunas de financiamento e capacidade estatal, também reconfigura as bases ideológicas que orientam o serviço público de extensão rural. Diante disso, torna-se fundamental refletir sobre os limites e implicações dessa convivência entre abordagens distintas, especialmente no que se refere à construção de uma estratégia nacional de extensão rural.