

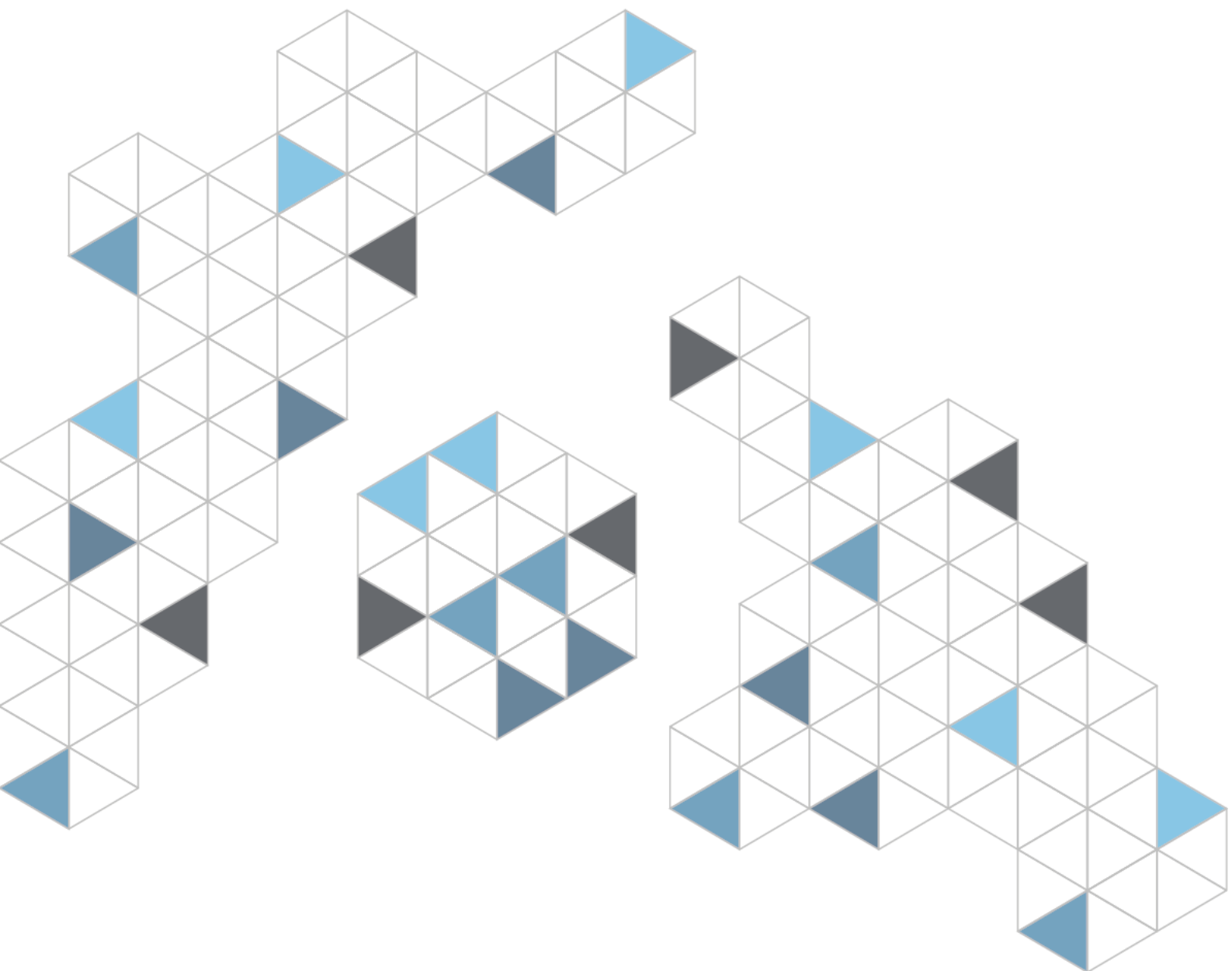
2025

30 de setembro

Relatório de Recomendações

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater)

Ciclo CMAP 2024-2025





2025

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a
Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater)

Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO

Presidente do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Wesley Matheus de Oliveira

Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Viviane Vecchi Mendes Muller

Secretária Nacional de Planejamento

Virginia de Angelis Oliveira de Paula

Secretário de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

Equipe Técnica

Arte e Design – Secretaria Executiva – MPO

Projeto gráfico e design: Viviane Barros

Assistente de design: Ivan Sasha

Aprendizes de design: Manu Queiros e
Douglas Saymom

Informações

E-mail: gabin.sma@planejamento.gov.br

Última alteração: 25 de setembro de 2025.

*É permitida a reprodução total ou parcial, desde que
citada a fonte.

Ministério do Planejamento e Orçamento



@gov.br/planejamento



@minplanejamento

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas
Públicas – CMAP

Casa Civil da Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Ministério da Fazenda

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Público

Ministério do Planejamento e Orçamento

Apoio ao Conselho

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Escola Nacional de Administração Pública

Secretaria Executiva

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas
Públicas e Assuntos Econômicos

Wesley Matheus de Oliveira

Subsecretário de Gestão, Formulação e Uso de
Avaliação de Políticas Públicas

Rodrigo de Castro Luz

Equipe Técnica

Andréia Rodrigues dos Santos

Antônio Paulo Barea Coutinho

Cíntia Beatriz Fonseca

Luiz Fernando Arantes Paulo

Rodrigo Cesar Bessoni e Silva

Ronan Luiz da Silva

Sérgio Ricardo dos Santos Rosa



2025

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a
Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater)



Sumário

<i>Sumário</i>	3
<i>Resumo Executivo</i>	4
Problema Público	4
Oportunidades de Aprimoramento	4
Aspectos Positivos e Boas Práticas	5
<i>Recomendações CMAP</i>	6
<i>APÊNDICE</i>	9



Resumo Executivo

A Avaliação Executiva da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) teve como escopo as ações executadas pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Trata-se da organização e implementação de ações de assistência técnica e de capacitação voltadas a agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, grupos que apresentam alto grau de vulnerabilidade econômica e social, com o objetivo de promover o desenvolvimento rural sustentável. A vulnerabilidade desse público-alvo dá-se por causas múltiplas e inter-relacionadas, incluindo o baixo acesso a conhecimento técnico adequado, escassez de crédito, dificuldades de acesso à terra e equipamentos e limitações das instituições prestadoras de Ater. Tais condições geram consequências econômicas (baixa renda e produtividade), sociais (insegurança alimentar, vulnerabilidade e êxodo rural) e ambientais (uso não-sustentável dos recursos naturais e baixa resiliência climática).

Problema Público

O problema público enfrentado pela política foi enunciado como “*limitado nível de desenvolvimento rural sustentável entre os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais*”, demandando uma resposta coordenada de políticas públicas — a Pnater atua em parte desse esforço, principalmente na provisão de conhecimento técnico adaptado. O modelo lógico da política, estruturado pela equipe avaliadora, sustenta a hipótese de que o acesso qualificado a serviços de Ater, por meio de extensionistas capacitados e instituições fortalecidas, pode melhorar as condições de vida e de produção desses grupos e contribuir para a sustentabilidade do campo.

Oportunidades de Aprimoramento

A avaliação aponta que o desenho atual da política apresenta padronização excessiva, pouca adaptabilidade territorial e articulação limitada com conselhos e universidades. O distanciamento dos princípios originais da Pnater, como descentralização e enfoque agroecológico, limita o alcance da transformação proposta pela política.

Também foram identificados desafios associados ao monitoramento da política. O Sistema de Gestão da Ater (SGA) é o principal instrumento de monitoramento e é apontado como uma ferramenta de difícil operação e baixa funcionalidade, o que afeta tanto a qualidade do acompanhamento

PPA 2024-2027 **Programa – 1191** **Agricultura Familiar e** **Agroecologia**

A governança da Pnater é marcada por um arranjo institucional complexo. O MDA, órgão recriado em recente reforma da estrutura administrativa do governo federal, exerce papel central na formulação e supervisão da política, enquanto a Anater assume a execução das ações junto às entidades parceiras. Apesar da Anater ter sido criada para conferir agilidade à política, nota-se desafios na articulação e interlocução com instâncias participativas, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e os conselhos estaduais de desenvolvimento rural, bem como na coordenação junto ao MDA a partir de um alinhamento estratégico.

Instituições/Entidades
Avaliadoras
Ipea
SMA/MPO
SOF/MPO



quanto o tempo disponível dos técnicos para atuação direta com os beneficiários. Além disso, foi identificada a necessidade de elaboração de indicadores que permitam avaliar os efeitos transformadores dos serviços prestados, especialmente em relação à transição agroecológica.

A execução orçamentária da política sofreu uma redução significativa entre 2014 e 2022, saindo de mais de R\$ 1 bilhão para menos de R\$ 30 milhões, com discreta recuperação nos anos recentes. A ação orçamentária 21B6 “Assistência Técnica e Extensão Rural” concentra os recursos da política, divididos em diferentes planos orçamentários por público (mulheres, quilombolas, indígenas entre outros) e tipos de despesas (formação, supervisão e serviços). A execução financeira ocorre majoritariamente por meio de transferências diretas e contratos com entidades públicas e privadas, sendo a Anater responsável por operacionalizar a maior parte da despesa — o que reforça sua centralidade na política.

Menos de 20% dos agricultores familiares recebem assistência técnica, seja por instituições públicas ou privadas, conforme dados do Censo Agropecuário de 2017. Com forte restrição orçamentária, a seleção do público prioritário para a política é realizada por meio de diretrizes específicas por programa (como mulheres, quilombolas, biomas, entre outros), mobilização territorial e seleção de entidades com histórico local.

A avaliação apontou indícios de custo-efetividade, especialmente na formação de extensionistas. No entanto, faltam mecanismos estruturados para comparar custo e impacto entre diferentes arranjos e programas.

As propostas de aprimoramento, baseadas em evidências da avaliação, apontam para três prioridades: i) fortalecer o monitoramento e a avaliação; ii) definir critérios claros para a priorização de públicos-alvo e projetos na alocação de recursos; e iii) aprimorar a governança da política.

Aspectos Positivos e Boas Práticas

Foram identificados avanços na focalização dos atendimentos, alcançando, majoritariamente, os grupos mais vulneráveis da agricultura familiar, com destaque para mulheres, povos tradicionais e agricultores pobres.

Evidências da literatura apontam efeitos positivos da Ater na diversificação da produção, acesso a mercados institucionais — via outras políticas públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar — segurança alimentar (PNAE), permanência de jovens no campo e aumento da renda. Ainda assim, faltam avaliações de impacto robustas, especialmente, em relação aos impactos ambientais.



Recomendações CMAP

Recomendação 1: Fortalecer o monitoramento e a avaliação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) por meio da qualificação dos sistemas de informação, da ampliação da transparência e do aprimoramento de rotinas avaliativas, contemplando:

(1) no âmbito do **Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)**:

- (i) o desenvolvimento e disponibilização de painel público e dinâmico para o acompanhamento da política, com definição participativa de indicadores-chave e disponibilização ativa de dados como número de contratos ativos, famílias beneficiárias, extensionistas empregados e atividades realizadas, por tipo, região, programa e contrato;
- (ii) o aprimoramento de rotinas sistemáticas de monitoramento e avaliação da Pnater; e
- (iii) o aprimoramento do preenchimento do módulo “Acompanhamento Orçamentário” para garantir a atualização e o registro qualificado de informações que evidenciem a atuação da Pnater junto a mulheres, populações negras, quilombolas e indígenas no meio rural.

(2) no âmbito da **Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater)**:

- (i) o aprimoramento do Sistema de Gestão da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), com foco na simplificação do preenchimento, na integração dos formulários utilizados e na melhoria da usabilidade, visando maior agilidade no registro e eficiência na coleta e disponibilização de dados;
- (ii) a criação de rotinas sistemáticas de avaliação das formações realizadas com os extensionistas; e
- (iii) a disponibilização periódica do relatório de execução física e de desembolso financeiro, bem como prévia prestação de contas dos recursos orçamentários transferidos, inclusive constando o detalhamento das atividades desenvolvidas qualitativa e quantitativamente.



Destinatários: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater).

Evidências que fundamentam a proposta:

1. Sistema informatizado complexo, com deficiências funcionais e que gera perda de tempo de técnicos.
2. Dados disponíveis dispersos, com baixa acessibilidade para o público e gestores.
3. Monitoramento é frágil e inexistem mecanismos institucionais de avaliação.

As evidências estão detalhadas nas seções de Implementação e Governança do Relatório de Avaliação.

Recomendação 2: Instituir critérios sobre priorização de públicos-alvo e projetos para alocação de recursos na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater).

Destinatário: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Destinatário: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Evidência que fundamenta a proposta:

Cobertura baixa da política e critérios insuficientemente definidos.

A evidência está detalhada nas seções de Governança e Resultados e Impactos do Relatório de Avaliação.

Recomendação 3: Aprimorar a governança da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) por meio da revisão dos instrumentos normativos e operacionais, com o objetivo de explicitar e articular as atribuições do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), fortalecendo os mecanismos de coordenação, supervisão do contrato de gestão e fluxo de informações entre as instâncias responsáveis.



Destinatários: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) em articulação com a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater).

Evidência que fundamenta a proposta:

Sobreposição de papéis entre MDA e Anater, falta de clareza nas atribuições de ambos.

A evidência está detalhada na seção de Governança do Relatório de Avaliação.



APÊNDICE

São apresentadas, neste apêndice, propostas de aprimoramento sugeridas pelas equipes de avaliação que foram classificadas como complementares pelos Comitês técnicos (CMAS ou CMAG), não sendo levadas à apreciação pelo Conselho. Nesse sentido, são propostas que não gozam da chancela do CMAP e, portanto, não terão sua eventual implementação acompanhada pelo colegiado.

Proposta 1: Fortalecer o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e do Comitê Permanente de Assistência Técnica e Extensão Rural (CP-ATER), garantindo que atuem como instâncias de participação social e monitoramento da Pnater, com condições institucionais, técnicas e operacionais adequadas para o exercício pleno de suas funções.

Destinatário: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)