O desmantelamento da política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Rio Grande do Sul (2010-2024): o caso da Emater/RS-Ascar

The dismantling of the Technical Assistance and Rural Extension Policy in Rio Grande do Sul (2010-2024): the case of Emater/RS-Ascar

Gustavo Ayres 1
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Porto Alegre, RS, Brasil

Marinês Rosali Bock 2
Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul (SEMAPI/RS). Porto Alegre, RS, Brasil

GT 11 - Elaboração e análise de política para agropecuária

Resumo: O trabalho analisa o desmantelamento da política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Rio Grande do Sul entre 2010 e 2024, focado na trajetória da Emater/RS-Ascar. A metodologia consiste em uma pesquisa qualitativa com suporte em dados quantitativos, baseada em análise histórica e documental de dotações orçamentárias, número de empregados e famílias assistidas. Os resultados revelam que, após o auge institucional em 2014, a política sofreu um declínio acentuado, com redução de 35% no quadro de pessoal e inanição orçamentária de 35,75% até 2023. Este cenário de desmantelamento por omissão sobrecarrega os extensionistas, que realizam grandes esforços frente às adversidades institucionais, sendo forçados a priorizar demandas burocráticas em detrimento do trabalho de campo. Conclui-se que a ATER deve ser consolidada como uma política pública de Estado estratégica para garantir a segurança alimentar e o desenvolvimento rural sustentável.
Palavras-chave: políticas públicas, capacidades estatais, desmantelamento por omissão.

Abstract: This study analyzes the dismantling of the Technical Assistance and Rural Extension (ATER) policy in Rio Grande do Sul between 2010 and 2024, focusing on the trajectory of Emater/RS-Ascar. The methodology consists of qualitative research supported by quantitative data, based on historical and documentary analysis of budget allocations, number of employees, and families assisted. The results reveal that, after its institutional peak in 2014, the policy suffered a sharp decline, with a 35% reduction in staff and a 35.75% budget cut by 2023. This scenario of dismantling through omission overburdens extension workers, who make great efforts in the face of institutional adversities, being forced to prioritize bureaucratic demands over fieldwork. It concludes that ATER must be consolidated as a strategic state public policy to guarantee food security and sustainable rural development.
Keywords: public policies, state capacities, dismantling by default.

1. Introdução

A política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) é um eixo transversal e pilar central na execução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável e à segurança alimentar. No Rio Grande do Sul, a Emater/RS-Ascar[1] é órgão oficial que desempenha esse papel há décadas. No entanto, a trajetória recente da organização revela um cenário de crise que ultrapassa questões meramente conjunturais. O objetivo deste trabalho é analisar o desmantelamento da política de ATER no estado no período de 2010 a 2024, a partir de dados da Emater/RS-Ascar: execução orçamentária anual estadual, nº de empregados e nº

[1] Associação de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (Ascar) do estado do Rio Grande do Sul (RS).

de famílias assistidas na Emater/RS-Ascar. A tese central sustenta que a organização sofreu um processo de inanição, onde a manutenção formal da estrutura mascara o esvaziamento de suas funções finalísticas, sobrecarregando os extensionistas rurais e transformando-os em um agente burocrático.

2. Revisão da Literatura

A análise fundamenta-se na literatura de desmantelamento de políticas públicas (*policy dismantling*). Segundo Bauer e Knill (2012), o desmantelamento não se limita à extinção de uma política, mas envolve a redução sistemática de suas capacidades, objetivos e instrumentos na sua implementação. No contexto brasileiro, Sabourin *et al*. (2020) apontam que esse processo tem sido recorrente nas políticas voltadas ao campo, operando por meio de cortes orçamentários e deslegitimação institucional.

Somado a isso, utiliza-se o conceito de capacidades estatais (Gomide; Pires, 2014) para compreender como a perda de recursos financeiros e de empregados afeta a implementação da política. A "burocracia de nível de rua"[2], representada pelos extensionistas, é uma das partes que mais sofrem diretamente os efeitos desse desmantelamento, sendo forçada a adotar estratégias de sobrevivência que, muitas vezes, afastam a política de seus objetivos originais de transformação social e de geração de bem-estar às famílias de agricultores.

3. Metodologia

Trata-se de uma pesquisa qualitativa com suporte em dados quantitativos, baseada em análise histórica e documental. O levantamento de dados abrangeu o período de 2010 a 2024, utilizando como fontes primárias: a) Relatórios Institucionais da Emater/RS-Ascar: número de empregados e nº de famílias assistidas; b) Secretaria da Fazenda do RS (SEFAZ): dados da execução orçamentária da Emater/RS-Ascar provenientes do Governo do Estado do RS. A análise dos dados foi balizada pelas categorias de desmantelamento "por omissão"[3], identificando os pontos de inflexão na capacidade operativa da organização.

[2] O burocrata de nível de rua é o funcionário público que está na linha de frente dos serviços, interagindo diretamente com os cidadãos no dia a dia de seu trabalho, e que detém um poder discricionário substancial na execução de suas tarefas (Lipsky, 2019).

[3] O Desmantelamento por Omissão (*Dismantling by Default*), constitui uma estratégia de redução de políticas que se concretiza por meio da ausência de ação deliberada por parte dos *policymakers*. Esta forma de desmantelamento é caracterizada pela gradual diminuição da intensidade, abrangência ou valor real de uma política pública, e não por medidas ativas e frontais como revogação ou cortes explícitos. Ocorre quando os atores se abstêm de ajustar os parâmetros da política (como a indexação de benefícios à inflação ou a reposição orçamentária) a um contexto socioeconômico em mutação, levando a uma erosão silenciosa de sua eficácia. A política se torna

4. Discussão dos Resultados

Tabela 1. Dados da Emater/RS-Ascar (2010-2024): execução orçamentária (pago) anual oriunda do governo estadual, número de empregados e números de famílias atendidas.

Governador(a) do Estado	Ano	Execução orçamentaria (pago) oriunda do Governo Estadual*	Número de empregados**	Número de famílias atendidas**
Yeda Rorato Crusius (PSDB)	2010	R$ 220.719.539,89	1.995	282.548
Tarso Genro (PT)	2011	R$ 276.545.233,78	2.174	267.668
	2012	R$ 318.504.708,05	2.327	244.172
	2013	R$ 337.136.187,97	2.493	223.712
	2014	R$ 367.185.313,43	2.544	226.276
José Ivo Sartori (MDB)	2015	R$ 253.395.814,26	2.324	213.960
	2016	R$ 250.149.282,97	2.265	222.081
	2017	R$ 263.243.342,64	2.206	233.449
	2018	R$ 304.298.474,32	2.171	232.512
Eduardo Figueredo Cavalheiro Leite (PSDB)	2019	R$ 245.626.121,68	2.096	236.016
	2020	R$ 265.881.868,46	1.773	200.940
	2021	R$ 235.256.514,05	1.743	190.427
	2022	R$ 235.877.665,08	1.698	204.756
Eduardo Figueredo Cavalheiro Leite (PSDB)	2023	R$ 235.933.806,12	1.656	196.979
	2024	R$ 246.880.397,17	1.724	206.694

* Valores deflacionados pelo IPCA para dez/2025. Fonte: SEFAZ/RS. Elaboração: Assessoria Técnica da Bancada do PT na Assembleia Legislativa do RS.
** Dados obtidos nos relatórios anuais de atividades da Emater/RS-Ascar. Fonte: https://www.emater.tche.br/site/a-emater/portal-da-transparencia/relatorio-institucional.php

A evidência empírica demonstra que a política de ATER no Rio Grande do Sul seguiu uma curva de ascensão de 2010 a 2014 e posterior queda acentuada de 2015 a 2023, conforme a Tabela 1. O auge da política ocorreu em 2014, sob o Governo Tarso Genro (PT), quando a Emater/RS-Ascar atingiu sua maior execução orçamentária, R$ 367,1 milhões, e o maior contingente de pessoal da série, com 2.544 empregados. Nesse ano, a instituição atendeu 226.276 famílias, evidenciando uma alta densidade institucional.

Contudo, a partir de 2015, iniciou-se um ciclo de desmantelamento persistente com o início do Governo de José Ivo Sartori (MDB). Em 2023, de acordo com a Tabela 1, a instituição atingiu seu pior momento no período analisado durante o segundo mandato do Governador Eduardo Leite (PSDB): o número total de empregados caiu para 1.656, uma redução de 35% em relação a 2014. Ademais, houve redução na cobertura do serviço, sendo o número de

progressivamente menos relevante ou capaz de cumprir seus objetivos originais devido a essa inação calculada ou por omissão, resultando no seu esvaziamento ao longo do tempo (Bauer *et al.*, 2012).

famílias atendidas em 2023 de 196.979, o menor índice do período analisado, representando uma retração de cerca de 29 mil famílias em comparação a 2014.

Este cenário configura o que Bauer *et al.* (2012b) definem como desmantelamento por omissão. A não reposição de empregados e a inanição orçamentária criaram uma sobrecarga nos extensionistas remanescentes, pois a redução no nº de famílias atendidas foi inferior a redução orçamentária e do nº de empregados. Na prática, a redução da capacidade estatal sobrecarregou os extensionista. Desse modo, pressionado por metas burocráticas, o agente público é obrigado a dispender boa parte do seu tempo em atendimentos de escritório em detrimento da assistência a campo nos estabelecimentos rurais, essencial para a promoção do desenvolvimento rural sustentável e a segurança alimentar do RS.

5. Considerações finais

O desmantelamento da política de ATER no Rio Grande do Sul entre 2010 e 2024 não foi um evento abrupto, mas um processo silencioso de desidratação da política e da organização. Os dados de 2023 confirmam que a Emater/RS-Ascar opera hoje com uma capacidade estatal significativamente inferior à de uma década atrás. Esse esvaziamento compromete a autonomia técnica e a efetividade da política pública, sobrecarregando os extensionistas e reduzindo a extensão rural a uma função burocrática. A reversão deste quadro exige não apenas a reposição de quadros e orçamento, mas o reconhecimento da ATER como uma política de Estado estratégica para a promoção do desenvolvimento rural sustentável e o bem-estar das famílias de agricultores do estado.

Referências

BAUER, M. W.; KNILL, C. **Understanding Policy Dismantling**: an analytical framework. In: BAUER, M. W. et al. (eds.). Dismantling Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2012a.

BAUER, M. W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A. (Ed.). **Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012b.

GOMIDE, A. d. Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais. Brasília: IPEA, 2014.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Edição expandida do 30º aniversário. Brasília: ENAP, 2019.

SABOURIN, E. et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agriculture**, Paris, v. 29, n. 31, 2020.