

UM ESTUDO SOBRE A RACIONALIDADE NAS ORGANIZAÇÕES DE EXTENSÃO RURAL: O CASO DA EMATER

Gustavo Fontinelli Rossés*
Renato Santos de Souza**

RESUMO: A partir de uma análise histórica, tem-se observado grande preocupação com questões que envolvem a assistência técnica e a extensão rural e sua importância enquanto agente promotor do acesso às novas tecnologias e ao conhecimento. Nesse cenário, emergem os serviços de assistência técnica e extensão rural, que inicialmente contavam com ações prioritariamente governamentais. Inúmeras discussões e postulações emergiram no sentido de dar maior significado e compreensão da racionalidade organizacional e suas implicações para a ação extensionista. Diante disso, este estudo tem como objetivo analisar a racionalidade empregada em organizações de extensão rural, bem como os efeitos sobre a ação extensionista. Em termos metodológicos esse estudo foi caracterizado como sendo qualitativo. Fundamentado em um estudo de caso, realizado na EMATER, esse trabalho valeu-se da coleta de dados por meio de 09 entrevistas, análise documental e observação direta, sendo delineados a partir de um conjunto detalhado de categorias de análise. Em termos de análise dos resultados adotaram-se as técnicas de classificação, categorização e, essencialmente, a análise de conteúdo. Os resultados permitiram concluir que a EMATER opera, prioritariamente, com base nos pressupostos de uma racionalidade formal. Também foi possível concluir que as políticas públicas de assistência técnica e extensão rural têm influenciado consideravelmente o comportamento da EMATER, tanto do ponto de vista de sua concepção, como de sua implementação.

PALAVRAS-CHAVE: Ação extensionista; Organizações de extensão rural; Políticas públicas; Racionalidade formal e substantiva.

RATIONALITY IN RURAL EXTENSION ORGANIZATIONS: EMATER

ABSTRACT: There is historically a deep concern on issues that involve technical assistance and rural extension and their importance as promoter to access new technologies and knowledge. Technical assistance and rural extension, which

* Doutor em Extensão Rural Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, Santa Maria, RS, Brasil.
E-mail: gustavo@politecnico.ufsm.br

** Doutor em Administração Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre, Brasil.

initially were government priority, emerge. Several discussions and postulations emerged to provide more significance and understanding of organizational rationality and its implications for extension activities. Current qualitative analysis studies the rationality used in rural extension organizations and the effects on extension activities. Based on a case study, EMATER, current study collected data by nine interviews, documents and direct observation, delineated from a detailed set of categories. Results employed classification, categorization and content analysis techniques. Results reveal that EMATER function primarily on presuppositions of a formal rationality. Public policies of technical assistance and rural extension have affected considerably EMATER's behavior from the point of view of its conception and its implementation.

KEY WORDS: Extension activity; Organization for rural extension; Public policies; Formal and substantial rationality.

INTRODUÇÃO

Ao final do século XX, tem-se observado um contexto altamente difuso e complexo no que tange ao estabelecimento de determinadas configurações estruturais, materiais e tecnológicas nas mais diversas composições organizacionais no meio rural. É evidente que a corrida pelo progresso e pelo desenvolvimento tem pautado as discussões imanentes nas questões acerca da atividade rural, do ponto de vista de sua finalidade, utilidade e sustentabilidade.

A ATER foi implantada como um serviço privado ou paraestatal, com o apoio de organizações públicas e privadas. Posteriormente, com apoio do governo do presidente Juscelino Kubitschek foi criada, em 1956, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural - ABCAR, constituindo-se, então, um sistema nacional articulado com a Associação de Crédito e Assistência Rural nos estados (PNATER, 2004).

Em meados da década 1970, o governo do presidente Ernesto Geisel estatizou o serviço, implantando o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural - SIBRATER, coordenado pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER e executado pelas empresas estaduais de Ater nos Estados, as EMATERes. Como parte dos programas de Ater daquela época, durante mais de uma

década, a participação do Governo Federal chegou a representar, em média, 40% do total dos recursos orçamentários das EMATERes, alcançando até 80% em alguns Estados (PNATER, 2004).

Ainda nesse contexto, é preciso considerar o surgimento de outras organizações que passaram a promover os serviços de ATER, juntamente com as instituições oficiais do Estado. Chama-se a atenção especialmente para as Organizações Não-Governamentais - ONGs. Segundo Muchagata *et al.* (2002), a maior parte destas organizações foi criada ou iniciou o seu trabalho de ATER a partir dos anos 1980, e principalmente ao longo da segunda metade dos anos 1990.

Em 1990 o governo do presidente Collor de Mello extinguiu a EMBRATER, desativando o SIBRATER e abandonando claramente os esforços antes realizados para garantir a existência de serviços de ATER no país. Diante disso, a participação financeira do Governo Federal, desde os anos 1990, caiu abruptamente, passando a ser irrisória em relação ao orçamento das empresas de ATER do setor público ainda existentes. Este afastamento do Governo Federal resultou em um forte golpe aos serviços, levando a uma crise sem precedentes na ATER oficial, que é tanto maior quanto mais pobres são os Estados e municípios (NAVARRO, 2001).

Na ausência do apoio federal aos serviços oficiais de ATER e diante da inexistência de uma política nacional para o setor, alguns Estados da federação, em um esforço de manutenção deste importante instrumento de política pública, reestruturaram os serviços, dando-lhes diversas formas institucionais e criando novos mecanismos de financiamento e operacionalização das empresas oficiais, além de apoiarem outras organizações emergentes.

Diante disso, outras organizações de extensão rural começaram a surgir, especialmente para construir diferentes metodologias enquanto ação extensionista, cuja finalidade está em romper com o modelo vigente, particularmente pela dimensão racional de atuação, o que leva à emergência de uma extensão rural pluralista.

Para Alex, Zijp e Byerlee (2000, p. 15) “[...] o surgimento de novas instituições é, antes de mais nada, uma resposta a novas demandas da sociedade, da existência de múltiplas visões sobre os caminhos que levam ao desenvolvimento rural, e da própria percepção dos papéis a serem desempenhados por diferentes instituições”.

Diante disso, pode-se afirmar que as últimas décadas constituíram um

período de intensas modificações, no que se refere às estruturas das organizações de ATER. Isso ocorre pelas questões que envolvem as políticas públicas e as temáticas que as circundam.

Nesse sentido, é preciso considerar que essa nova perspectiva para as políticas públicas de ATER desencadearam o surgimento de inúmeras organizações que passaram a prestar os mesmos serviços de ATER que as instituições oficiais já faziam. Esse contexto fez, então, emergir um cenário múltiplo e pluralista de organizações de ATER, cujo objetivo principal apoiava-se na descentralização e na melhoria dos serviços prestados.

Observa-se a emergência de organizações de ATER com diferentes racionalidades, estruturas organizacionais, lógicas de atuação e posturas gerenciais, que têm influência na forma como as organizações de ATER se estruturam e orientam as suas atividades.

Em função do atual pluralismo na extensão rural, emergem diferentes tipos organizacionais, com diferentes racionalidades, dentre elas organizações mais burocráticas e outras pretensamente coletivistas, exibindo padrões de racionalidade formal e substantiva.

Dentro desta perspectiva, acredita-se que possa prevalecer com maior intensidade o tipo de racionalidade instrumental/formal/burocrática. O conceito de racionalidade é fundamental para Max Weber, uma vez que no pensamento weberiano, a racionalidade é vista como um procedimento de controle para dominar a realidade dentro e fora do homem. Os critérios de tal procedimento são o cálculo, a previsibilidade e a generalização, visando o controle do mundo físico.

Para Ramos (1989), prevalece a racionalidade formal ou instrumental, fruto de um modelo de sociedade centrado no mercado, com os seres humanos induzidos por meios de comunicação e de publicidade, que interferem no poder de discernimento.

Porém, é preciso explicitar as discussões acerca da efetividade da burocracia, cuja questão principal está na forma como as estruturas burocráticas são contempladas pela imposição e/ou acordo. Dessa forma, destaca-se a burocracia como uma organização de múltiplas facetas, condensada na organização com base na especialização técnica e na organização com base na disciplina.

Nesse contexto de limitações e disfunções do modelo organizacional burocrático emerge o que se denomina como organizações substantivas/coletivistas, como uma alternativa diferenciada e de inserção efetiva.

O fenômeno da multiplicação de organizações alternativas ou coletivistas (aqui denominadas substantivas) tem tido um forte incremento desde os anos sessenta e já é observado em todos os continentes, demonstrando uma curiosa espontaneidade à medida que a autonomia é um dos seus fatores marcantes, pois nele não se observa o caráter orgânico que determina a natureza das organizações burocráticas ao conferi-las um sentido integrativo e sistêmico (FARIA, 1993, p. 37).

No final dos anos 1970, Joyce Rothschild-Whitt realizou um importante estudo em cinco organizações nos Estados Unidos, situadas em uma cidade de médio porte no Estado da Califórnia. De modo mais objetivo, foram investigados uma clínica médica, um escritório de advocacia, uma cooperativa de alimentos, uma escola infantil alternativa e um jornal alternativo. A autora denominou essas organizações como sendo do tipo coletivistas (ROTHSCHILD-WHITT, 1979).

Com base nestas considerações, chama a atenção um caso que suscita a investigação sobre como as racionalidades formal/burocrática e substantiva/coletivista podem impactar sobre as atividades organizacionais no campo da extensão rural. Este caso é a EMATER - Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Diante de tais considerações, este trabalho tem como objetivo analisar a racionalidade empregada em organizações de extensão rural, bem como os efeitos sobre a ação extensionista. A partir disso, dois aspectos caracterizam este trabalho, sendo o primeiro voltado para identificar o que de fato pode ser considerado como característica particular de uma organização formal/burocrática ou substantiva/coletivista na extensão rural, e em um segundo momento, como estas características influenciam a gestão e a operação desta organização em especial, sob a ótica extensionista.

Para se analisar o tipo de racionalidade predominante, também é salutar investigar de que forma essas organizações surgem, ou seja, seu histórico e conjunto

de valores, o contexto/ambiente institucional e técnico no qual se desenvolvem, suas semelhanças e diferenças, o tipo de serviço oferecido, a concepção de desenvolvimento trabalhada, dentre outros aspectos.

De modo a facilitar a compreensão deste trabalho, a seção 2 dedica-se a expor os aspectos metodológicos do estudo. Por sua vez, a seção 3 tem como finalidade apresentar os resultados necessários para identificar as racionalidades formal e substantiva e sua percepção por parte da EMATER, bem como a compreensão do efeito dessas racionalidades sobre a ação extensionista. Finalmente, a seção 4 relata as considerações do estudo.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Esta pesquisa é classificada como sendo qualitativa. Para Triviños (1987, p. 120), “a pesquisa qualitativa pode ser entendida como uma expressão genérica, pois compreende atividades de investigação que podem ser denominadas específicas, onde todas podem ser caracterizadas por traços comuns”.

Para que esta pesquisa pudesse ser realizada, adotou-se como desenho de pesquisa o de estudo de caso, com ênfase no estudo das características específicas de dois tipos de organização, que se entende como sendo delineadas à luz dos princípios norteadores das organizações de extensão rural. Na ótica de Gil (2009, p. 5) “o estudo de caso pode ser considerado um delineamento em que são utilizados diversos métodos ou técnicas de coleta de dados, como, por exemplo, a observação, a entrevista e a análise de documentos”.

Pautado por um estudo de caso do tipo instrumental, tomou-se como objetos de análise deste estudo a EMATER - Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural. Este contexto de estudo de caso se justificou para conhecer a estrutura da EMATER no panorama das racionalidades formal e substantiva.

A escolha pela EMATER se deu em função da importância econômica e social dessas organizações nos contextos local, regional e nacional, e por suas características em relação às organizações burocráticas e coletivistas, já que uma é oriunda dos

movimentos sociais e outra das estruturas do Estado. No caso da EMATER, a instituição atende às demandas diárias de seu público, formado por agricultores familiares, quilombolas, pescadores artesanais, indígenas, assentados, um contingente superior a 250 mil famílias de assistidos com áreas em 497 municípios. Em 9.550 comunidades rurais dessas localidades que se observa a atuação transversal do serviço de extensão rural, revigorada pelo convênio com as prefeituras, fertilizando o desenvolvimento socioeconômico e cultural do Rio Grande do Sul.

Para que isso pudesse ser alcançado, utilizou-se como forma de obter as informações desejadas, as entrevistas, a análise documental e a observação direta. Minayo (2004) reforça que essas técnicas são importantes ao processo de coleta de dados e auxiliam o pesquisador a ter acesso às possíveis respostas que se deseja obter ao longo do processo de investigação.

Em se tratando das entrevistas, estas foram construídas com base em um conjunto de categorias de análise, apresentadas no Quadro 1. Tais categorias embasaram a construção do roteiro de entrevistas, cujas perguntas foram elaboradas a partir das considerações de Weber (1968; 1978) e Rothschild-Whitt (1979). Na EMATER foram entrevistados 9 (nove) profissionais, que ocupavam os seguintes cargos: presidente, diretor técnico, diretor administrativo, coordenador de planejamento, gerente de planejamento, gerente de recursos humanos, gerente regional e dois extensionistas de campo. A escolha por estes profissionais se deu pela indicação da própria organização pesquisada e foi utilizado como critério a atuação direta e significativa destes profissionais na organização investigada.

Quanto à análise documental, esta teve como propósito a identificação e a avaliação das informações contidas no documento. A saber, foram acessados os seguintes documentos: relatórios institucionais, manual de planejamento estratégico, atas de reuniões, organograma institucional, manuais de procedimentos administrativos e roteiros de trabalho de campo.

A observação direta oportunizou a constatação, na prática, de algumas impressões obtidas pelos entrevistados e análises documentais realizadas. A observação direta foi efetivada por meio de observação de reuniões internas de direção e de coordenação, de reuniões com produtores, de treinamentos com equipes de trabalho e de reuniões de avaliação do trabalho.

Com o aporte dessas técnicas de coleta, entendeu-se ter condições de promover a análise das informações obtidas. Conforme Lakatos e Marconi (2001), a análise dos resultados tem como objetivo principal permitir ao pesquisador o estabelecimento das conclusões. Sendo assim, durante a realização desse procedimento adotou-se algumas técnicas: classificação e categorização e, essencialmente, a análise de conteúdo.

Como colocam Olabuenaga e Ispizúa (1989), o processo de categorização deve ser entendido em sua essência como um processo de redução de dados. As categorias representam o resultado de um esforço de síntese de uma comunicação, destacando neste processo seus aspectos mais importantes. Assim, neste estudo, a categorização foi utilizada para agrupar dados considerando a parte comum existente entre eles.

A partir disso foram realizadas as análises descritivas e o confronto teórico. Para tanto, procedeu-se a análise das informações qualitativas, que foi feita sob a ótica da análise de conteúdo e ao longo do processo de discussão dos resultados, no qual estas informações serviram como elementos de aprofundamento e entendimento dos resultados.

A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que pode tornar retráteis e válidas as inferências dos dados referentes ao seu contexto (BELL, 2008). A análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de um conjunto amplo de respostas. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados, em um nível que vai além de uma leitura comum.

Para tanto, foi preciso que se criassem categorias de análise. As categorias representam possíveis respostas para sua pergunta e essas categorias podem ser criadas através dos dados coletados, ou podem ser pré-estabelecidas.

Sendo assim, o Quadro 1 apresenta o conjunto de categorias de análise efetivamente empregado na realização dessa pesquisa, levando-se em consideração as mesmas questões sobre a base teórica, o autor central e os autores secundários, apresentados anteriormente.

Quadro 1. Categorias de análise da pesquisa

BASE TEÓRICA	AUTOR CENTRAL	CATEGORIAS DE ANÁLISE
		Antecedentes históricos
		Valores
		Planejamento
		Tomada de decisão
		Autoridade
		Regras e procedimentos
Racionalidade formal	Weber (1968; 1978)	Recrutamento e seleção
		Formação e treinamento
e		Estrutura de incentivos
		Relações sociais
Racionalidade substantiva	Rothschild-Whitt (1979)	Estratificação social
		Divisão do trabalho e especialização
		Satisfação pessoal
		Conflitos organizacionais
		Instrumentos de controle e avaliação

Dessa forma, entendeu-se que as técnicas de coleta de dados foram suficientes para dar as respostas desejadas e ainda oportunizaram informações complementares sobre diferentes aspectos estudados quanto às características das racionalidades formal e substantiva.

3 RESULTADO E DISCUSSÃO

3.1 ELEMENTOS QUE CARACTERIZAM A ORGANIZAÇÃO ESTUDADA DO PONTO DE VISTA DA RACIONALIDADE

Para iniciar a discussão dos resultados, entendeu-se necessário apresentar qual o tipo de racionalidade predominante na organização estudada. Esse tipo de apresentação tem como finalidade explicitar de maneira objetiva qual é a racionalidade mais presente em cada tipo de categoria analisada nesse trabalho. O

Quadro 2, a seguir, apresenta um resumo que confronta as categorias de análise deste estudo e o tipo de racionalidade predominante na EMATER.

Quadro 2. Quadro resumo da racionalidade organizacional predominante

CATEGORIAS	EMATER
Valores	Racionalidade formal
Planejamento	Racionalidade formal
Tomada de decisão	Racionalidade formal
Autoridade	Racionalidade formal
Regras e procedimentos	Racionalidade formal
Recrutamento e seleção	Racionalidade formal
Formação e treinamento	Racionalidade substantiva
Estrutura de incentivos	Racionalidade formal
Relações sociais	Racionalidade substantiva
Estratificação social	Racionalidade substantiva
Divisão do trabalho e especialização	Racionalidade formal
Satisfação pessoal	Racionalidade substantiva
Conflitos organizacionais	Racionalidade substantiva
Instrumentos de controle e avaliação	Racionalidade formal

Conforme apresentado no Quadro 3, observou-se que na EMATER predomina a racionalidade formal, que caracteriza as organizações burocráticas. Esta concepção de racionalidade pode ser mais bem explicada pelos temas que envolvem: os valores institucionais, o planejamento, a tomada de decisão, a autoridade, as regras e procedimentos, o recrutamento e seleção, a estrutura de incentivos, a divisão do trabalho e especialização e, por fim, os instrumentos de controle e avaliação.

O primeiro item analisado versou sobre os valores institucionais. Foi constatado que as políticas públicas passaram a estabelecer forte influência sobre os valores da EMATER. Tal fato ocorreu especialmente porque quando em 2003 o Brasil iniciou um processo de construção de uma política para assistência técnica e extensão rural, capaz de atender a agricultura familiar de forma efetiva, de modo a contribuir para a superação da problemática socioambiental vigente no campo e trabalhar para a transição a estilos de agriculturas sustentáveis, bem como articular

as demais políticas públicas voltadas ao meio rural.

Foi observado ainda que para que os valores da EMATER fossem modificados alinhando-os aos propósitos da nova Política de ATER, esses valores deveriam ser caracterizados especialmente pela promoção de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, do fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações e das metodologias educativas e participativas.

Essa estrutura de racionalidade formal emerge na EMATER, uma vez que ela tem se caracterizado como forte operador de políticas públicas e isso, de certa forma, tem obrigado a instituição a alinhar seus valores àqueles preceitos que as políticas públicas na forma de “uma ação institucional capaz de implantar e consolidar estratégias de desenvolvimento rural sustentável, estimulando a geração de renda e de novos postos de trabalho” (PNATER, 2004, p. 3).

O segundo item analisado foi o planejamento. Aqui ficou evidente que o mesmo orienta-se pela ótica da racionalidade formal, uma vez que a EMATER tem se caracterizado como forte operador de políticas públicas; isso, de certa forma, tem obrigado a instituição a alinhar seu processo de planejamento aos preceitos das políticas públicas. Essa condição de operador de políticas públicas faz com que a EMATER tenha que alinhar esse processo aos elementos norteadores dessas políticas (a pluralidade, as diferenças regionais, a diversidade socioeconômica e ambiental existente no meio rural e nos diferentes territórios), especialmente para garantir a legitimidade daquilo que faz.

Tais elementos foram observados na medida em que o processo de planejamento das ações de EMATER é desencadeado basicamente pela interrelação dos seguintes elementos: políticas e programas públicos; valorização de parcerias estratégicas e de espaços participativos de representação social e das necessidades; e problemas e linhas de ação definidas em contato direto com as unidades de planejamento. Tal comportamento formal da EMATER é aportado por Serva (1996) quando aponta que a percepção formal da racionalidade tem apoio nas ideias de utilidade, fins e rentabilidade.

Ficou evidente ao longo das observações feitas que as políticas públicas têm provocado significativas modificações no processo pelo qual o processo de

planejamento da EMATER é construído. Evidenciou-se que aspectos como as prerrogativas de uma política para assistência técnica e extensão rural, a problemática acerca da agricultura familiar, a dimensão socioambiental, a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável e das metodologias educativas e participativas passaram a figurar fortemente como elementos chaves da construção do processo de planejamento.

Esse conjunto de pressupostos tende a determinar o comportamento organizacional e tirar dela a capacidade de escolher os caminhos próprios sobre como organizar e proceder na operacionalização das suas atividades.

Um terceiro item analisado se caracterizou como sendo estruturado pela concepção de racionalidade formal e diz respeito à tomada de decisão. Isso porque as políticas públicas que têm surgido ao longo dos anos têm influenciado diretamente o comportamento decisório da EMATER. A justificativa para isso repousa no fato de que tais políticas mostram-se carregadas de um cunho sociológico e antropológico que têm obrigado a instituição a promover mudanças sobre esse ponto de vista. Ainda na análise da metodologia de decisão da EMATER, verificou-se que a organização utiliza-se de metodologias participativas em consonância com as orientações da PNATER.

Além disso, a literatura mais atual sobre extensão rural (ALEX; ZIJP; BYERLEE, 2002; DIAS, 2007; 2008; DINIZ; TAVARES; ALMEIDA, 2012) tem apontando para uma intervenção dos agentes de ATER nos processos decisórios, pautada de forma democrática, adotando metodologias participativas e uma pedagogia mais construtivista e humanista, tendo sempre como ponto de partida a realidade e o conhecimento local. E essa é uma questão que tem se mostrado fortemente presente nas organizações de ATER oficiais.

Uma quarta categoria analisada foi autoridade. Esta categoria também evidencia o caráter de racionalidade formal da EMATER, uma vez que há forte relação administrativa entre as questões que tratam do processo decisório e a questão da autoridade. Ficou evidente que a EMATER apresenta uma estrutura organizacional formalmente definida, e de certa forma pode-se afirmar que existem distinções de autoridade dentro da organização, no sentido estabelecido pela hierarquia dentro da organização.

Observou-se que na EMATER a autoridade orienta-se pela lógica do respeito à hierarquia e à distribuição do poder dentro da organização. Tal pressuposto está baseado no modelo organizacional da racionalidade formal, que se orienta pela burocracia moderna que funciona sob formas específicas, ordenadas por leis e normas administrativas. Ela estabelece relações de autoridade, delimitada por normas relativas aos meios de coerção e de consenso.

Corroborando ainda essa ideia o fato de que cada participante tem um cargo ou uma posição definidos com esfera específica de competência, com deveres, responsabilidades e autoridade. O que evidencia mais uma vez a presença de uma racionalidade formal como característica de uma organização burocrática.

Uma quinta categoria analisada foi regras e procedimentos. Ao se estudar a questão das regras e procedimentos na EMATER, verificou-se que existem regramentos definidos pelas diretrizes e orientações gerais da instituição que servem como elementos guia do trabalho de todos os profissionais que a compõem. Isso foi observado mediante o fato de que não há como estabelecer diretrizes e orientações estratégicas se não forem criadas regras e procedimentos. Além disso, outro fato que explicitou a racionalidade formal apontou que uma organização do tamanho da EMATER, com 2.500 funcionários, encontraria dificuldades em operar de modo efetivo, sem que houvesse regras e procedimentos. Tais apontamentos foram suficientes para considerar que a EMATER opera mediante princípios de uma racionalidade formal. Tais pressupostos são embasados por Thiry-Cherques (2009), que aponta que a racionalidade formal está presente em aparelhos como o contábil e o burocrático, implicando regras, hierarquias, especialização, treinamento.

A sexta e sétima categorias analisadas versaram sobre recrutamento e seleção e estrutura de incentivos, evidenciando seu caráter de racionalidade formal. O recrutamento e seleção orientam-se por essa lógica racional, pois prevalece a competência técnica, onde a seleção e a escolha dos profissionais da EMATER é baseada na qualificação profissional dos candidatos e não em valores, ideias ou preferências de ordem pessoal. Isso enfatiza um comportamento orientado por uma perspectiva de recrutamento com foco na impessoalidade nas relações. Já a questão da estrutura de incentivos demonstra que, atualmente, está presente na EMATER a meritocracia. Isso porque o avanço na carreira profissional é baseado em tempo

de casa e nas realizações de reconhecido mérito. Além disso, outra questão que justifica a predominância de uma racionalidade formal nas questões da estrutura de incentivos da EMATER é o fato de que os incentivos de ordem material estão em primeiro lugar, ao passo que os incentivos relacionados à autorrealização e à solidariedade tal como amizade, estão em segundo plano.

Por fim, outros dois elementos emergiram para corroborar a ideia de prevalência da racionalidade formal na EMATER. A oitava categoria tratou da questão da divisão do trabalho e especialização e a nova variável analisada foi controle e avaliação.

A divisão do trabalho e especialização caracterizou-se por uma lógica de racionalidade formal, pois se apoia na ideia de que uma divisão do trabalho dentro de uma tendência formal atende a uma racionalidade que é adequada ao objetivo a ser atingido, ou seja, a eficiência da organização. E essa eficiência deve ser obtida pelo aspecto funcional da burocracia, pela divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder, pelo estabelecimento das atribuições de cada participante e, por fim, pela concepção de que cada participante sabe qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e quais os limites de sua tarefa.

Já os instrumentos de controle e avaliação caracterizaram-se dessa mesma forma uma vez que esses instrumentos são caracterizados pela ênfase no cálculo, nos fins econômicos e técnicos, na maximização de recursos, nos resultados, no desempenho, na utilidade, na rentabilidade e na estratégia interpessoal. Ou seja, há uma preocupação institucional com o controle do indivíduo e a ampliação do domínio sobre sua subjetividade, de forma que ele possa cultivar os valores e contribuir para o sucesso organizacional, com base no que estão evidenciados pelas políticas públicas.

3.2 COMPLEMENTARIDADES DA RACIONALIDADE ORGANIZACIONAL: A RAZÃO SUBSTANTIVA EM UMA ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA

O objetivo dessa parte é mostrar que a organização estudada não é puramente burocrática, e que não há uma racionalidade organizacional única, embora haja o predomínio de uma delas. Ao longo do processo de investigação, quando da análise

da EMATER, verificou-se que cinco categorias estudadas mostram-se como sendo orientadas, ao menos parcialmente, pela racionalidade substantiva, quais sejam: formação e treinamento, relações sociais, estratificação social, satisfação pessoal e conflitos organizacionais.

Observou-se haver uma tendência em apontar o predomínio da racionalidade substantiva nas metodologias de formação e treinamento da EMATER, fato este evidenciado pela existência de uma política institucional calcada naquilo que as pessoas que fazem parte da mesma entendem como sendo importante e necessário. Tal elemento garante o caráter de emergência das necessidades de capacitação por parte daqueles que realmente necessitam. Tais concepções vão ao encontro do que manifesta Serva (1996), onde o mesmo atesta que na racionalidade substantiva a ação é orientada para duas dimensões: na dimensão individual, que se refere à autorrealização, compreendida como concretização de potencialidades e satisfação; na dimensão grupal, que se refere ao entendimento, na direção da responsabilidade e satisfação sociais. Outra justificativa para isso repousa na ideia de que o comportamento da EMATER está ligado à noção de liberdade, de emancipação e está no cerne da formação dos grupos sociais, os quais se organizam de acordo com um consulado de comportamentos.

As categorias relações sociais, estratificação social, satisfação pessoal e conflitos organizacionais podem ser analisadas dentro de uma mesma lógica. Isso porque os resultados da pesquisa mostraram haver forte relação entre essas categorias e a forma como são tratadas na EMATER.

Em termos de relações sociais prevalece um comportamento pautado pela lógica da inserção e da emancipação social, bem como pela lógica da participação efetiva dos atores sociais. Além disso, prevalece uma perspectiva de coletividade, onde as relações devem ser pessoais e os conflitos resolvidos com base em soluções integradoras.

Tal comportamento apoia-se na inexistência de estratificação social. Isso emerge espacialmente, pelo fato de não terem sido percebidas diferenças de *status* na organização, como uma consequência das diferenças de habilidades e de conhecimento, considerando a EMATER como uma organização que possui elementos de racionalidade substantiva.

Outra questão singular a essa discussão pauta-se pela satisfação pessoal. Foi observado haver uma postura voltada para um comportamento substantivo, uma vez que elementos como autorrealização e autonomia emergiram ao longo da pesquisa. Tal comportamento caracterizou-se pela existência de pressupostos éticos, traduzidos em autenticidade e verdade existenciais, especialmente por ser uma organização oficial de extensão rural que precisa criar um ambiente favorável para mostrar aos extensionistas qual o papel que ele tem enquanto um profissional da extensão rural.

Estas três categorias analisadas deixam evidente o caráter substantivo da racionalidade na EMATER e têm o aporte teórico de Rothschild-Whitt (1979) e Serva (1996), que apontam que estas concepções estão baseadas em um ideal de comunidade, pois são marcadas pela afetividade, globalidade e pelos valores dos indivíduos. Além disso, busca-se concretizar, sob diversas formas, o igualitarismo, ou seja, procura-se eliminar grandes diferenças de prestígio social e de privilégios. É por meio dela que os indivíduos podem conduzir a sua vida pessoal na direção da satisfação social, ou seja, levando em conta também o direito dos outros indivíduos de fazê-lo.

Por fim, quanto à análise dos conflitos organizacionais, este orienta-se por uma concepção substantiva, na medida em que a intensidade das relações interpessoais é bastante elevada, conjugada com os princípios da aceitação de conflitos e da disposição permanente de negociação. Isso claramente revela um extenso uso da comunicação, prevalecendo contatos diretos e pessoais. Há uma preocupação com sua autenticidade e legitimidade, evidenciando-se uma preocupação com o efetivo resgate da condição humana.

3.3 A RELAÇÃO ENTRE O TIPO ORGANIZACIONAL, SUAS RACIONALIDADES PRÓPRIAS E OS EFEITOS SOBRE A AÇÃO EXTENSIONISTA

Esse item do estudo tem como objetivo apresentar de que forma a relação entre os tipos organizacionais e a racionalidade organizacional própria de cada tipo exerce influência sobre as ações de ATER que são realizadas. Isso tem como propósito expor, discutir e elucidar algumas conclusões que foram feitas no intuito

de alicerçar a forma como essas questões em particular afetam e/ou influenciam a ação organizacional.

Quando da análise da EMATER, também foi observado que todas as categorias estudadas exercem influência nas ações extensionistas, porém algumas dessas categorias estudadas mostraram-se mais impactantes. Essas categorias foram: os valores, o planejamento, as regras e procedimentos, a formação e treinamento, a divisão do trabalho e especialização e a satisfação pessoal.

Em relação aos valores organizacionais, verificou-se que uma vez que a EMATER tem se caracterizado como forte operador de políticas públicas, isso, de certa forma, tem obrigado a instituição a alinhar seus valores àqueles preceitos que as políticas públicas preconizam. Isso tem implicado fortemente nas práticas extensionistas, posto que esses valores estão relacionados com determinados métodos de extensão rural com base nos resultados que esses podem oferecer.

Também são fortes as influências do planejamento organizacional nas ações extensionistas. Isso tem justificativa na medida em que o planejamento das ações de EMATER é desencadeado, basicamente, pela interrelação dos seguintes elementos: políticas e programas públicos, valorização de parcerias estratégicas e de espaços participativos de representação social, e das necessidades, problemas e linhas de ação definidas em contato direto com as unidades de planejamento.

A partir da construção do seu processo de planejamento, a EMATER organiza suas práticas extensionistas levando em conta as demandas das comunidades, as negociações de convênios, as ações de diagnóstico, o traçado de cenários e os métodos de ação extensionista que permitam maior efetividade em termos de resultados.

Em termos de relação entre as regras e procedimentos e a ação extensionista, observou-se fortes influências no caso da EMATER. Isso porque, quando há o emprego de recursos públicos nos projetos que a EMATER opera, a ação extensionista deve ser feita a partir de uma organização do trabalho que é composta por um conjunto compartilhado de regras, normas, procedimentos e acordos, que regulam a função e o poder da organização.

Na visão da EMATER, deve predominar uma situação em que o conjunto de regras, normas e procedimentos da organização consiga superar os conflitos

e gerar um consenso, sempre provisório, sobre os fins perseguidos. Tais regras e procedimentos estão em constante processo de modificação, uma vez que são desenvolvidos a partir daquilo que os agentes definem como sendo os melhores procedimentos, diante das situações, das possibilidades, dos recursos disponíveis e das políticas públicas.

Observou-se, também, que há grande influência da formação e treinamento sobre a ação extensionista da EMATER. Isso é explicado por haver estruturas organizacionais que visam a capacitação dos técnicos, o preparo e o aperfeiçoamento teórico e prático aos quais os mesmos serão submetidos antes de ingressarem no serviço de extensão.

Conforme o Plano Anual de Trabalho da EMATER (2014), a formação de recursos humanos na EMATER-RS/ASCAR é uma atividade permanente e de abrangência estadual. Além do processo de capacitação inicial, pelo qual todos os profissionais que ingressam no serviço de ATER devem passar, existe também a formação técnica e social continuada nas mais diversas áreas de atuação. Essa proposta está atrelada à concepção de ATER com função extensionista bem definida.

Esse processo de formação e treinamento tem sido um dos fatores fundamentais para empreender as práticas extensionistas, não somente pela uniformização dos seus princípios doutrinários, mas também pela oportunidade que tem dado a diversas pessoas de desenvolver suas potencialidades, capacitando-as à realização de um trabalho de educação e formação (PLANO ANUAL DE TRABALHO DA EMATER, 2014).

Também se mostrou evidente a influência da divisão do trabalho e especialização nas práticas extensionistas empreendidas pela EMATER. Cada cargo está atrelado a um conjunto de responsabilidades e deveres que devem ser colocados em prática quando da realização do trabalho. Esse conjunto de responsabilidades e deveres tem como norte as práticas extensionistas que cada profissional da EMATER deve realizar.

Finalmente, com relação à questão das práticas extensionistas e a satisfação pessoal, constatou-se que há uma preocupação por parte da instituição em mostrar para o extensionista qual o papel que ele tem enquanto um profissional da extensão rural. A concepção trabalhada pela EMATER está voltada para resgatar a dimensão

humana do trabalho da extensão rural, transformando-a realmente em um fator de realização pessoal.

4 CONCLUSÃO

Ao analisar a racionalidade empregada em organizações de extensão rural, bem como os efeitos sobre a ação extensionista, conclui-se que a EMATER opera, de forma predominante, dentro de uma lógica de racionalidade formal.

Fatores como valores institucionais, processo de planejamento, tomada de decisão, autoridade, regras e procedimentos, recrutamento e seleção, estrutura de incentivos, divisão do trabalho e especialização, e instrumentos de controle à avaliação foram analisados e deixaram evidente uma racionalização formal.

No entanto, também foi possível observar que na EMATER fatores como formação e treinamento, relações sociais, estratificação social, satisfação pessoal, e conflitos organizacionais, mostraram-se orientados pela racionalidade substantiva.

Ainda pode-se concluir que as políticas públicas de ATER têm influenciado consideravelmente o comportamento da EMATER em direção a uma racionalidade notadamente mais formal/instrumental. As políticas públicas são fatores influenciadores das organizações de extensão rural, na medida em que determinam uma série de comportamentos reguladores, que devem ser seguidos a fim de que os projetos vinculados a essas políticas possam ser planejados e implementados. Com isso, elas dirigem as organizações a uma racionalidade mais formal e uma estrutura mais burocrática.

Diante destes apontamentos, concluiu-se ainda que, como decorrência disto, que a EMATER, financiada quase que exclusivamente pela operação de políticas públicas via chamadas públicas, foi intensificando, ao longo do tempo, sua racionalidade e sua estrutura para atender às exigências desta nova realidade, tornando-se ainda mais formalista e burocrática.

REFERÊNCIAS

ALEX, G.; ZIJP, W.; BYERLEE, D. **Rural extension and advisory services: new directions**. Washington: World Bank, 2002.

AMEUR, C. **Agricultural extension: a step beyond next step**. Washington: World Bank, 1994.

ANDRADE, S. P. C.; TOLFO, S. R.; DELLAGNELO, E. H. L. Sentidos do trabalho e racionalidades instrumental e substantiva: interfaces entre a administração e a psicologia. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 16, n. 2, 2012.

BELL, J. **Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Política nacional de assistência técnica e extensão rural**. Brasília: MDA/SAF, 2004.

DIAS, M. M. As mudanças de direcionamento da PNATER em face do difusionismo. **Revista Brasileira de Economia Doméstica Oikos**, v. 18, n. 2, 2007.

DIAS, M. M. Políticas públicas de extensão rural: limites e potencialidades. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, Belo Horizonte, 2008.

DINIZ, P. C. O.; TAVARES, J. R. T.; ALMEIDA, A. **Chamadas públicas de Ater: primeiras reflexões**. Recife: UFRPE, 2012.

FARIA, J. H. O fenômeno das organizações substantivas. **Revista de Administração de Empresas EAESP/FGV**, v. 33, n. 2, São Paulo: 1993.

GIL, A. C. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

HABERMAS, J. **Conhecimento e interesse**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

HABERMAS, J. **O discurso filosófico da modernidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico: procedi-**

mentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINE, G. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, v. 1, n. 3, 1990.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

MOREIRA, D. A. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2005.

MUCHAGATA, M. *et al.* Políticas agrárias e ambientais na Amazônia Oriental nos anos 90. *In*: ESTERCI, N.; VALLE, R. S. T. Reforma agrária e meio ambiente. Documento especial do Fórum Social Mundial. São Paulo: Instituto Sócio-Ambiental, 2002.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, 2001.

OLABUENAGA, J. I. R.; ISPIZUA, M. A. **La descodificación de la vida cotidiana: metodos de investigación cualitativa**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1989.

PEIXOTO, M. **Extensão rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

QUIVY, R. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 2000.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação das riquezas das nações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

ROTHSCHILD-WHITT, J. The collectivist organization: an alternative to rational-bureaucratic models. **American Sociological Review**, v. 44, n. 4, 1979.

SILVA, A. M. A extensão rural na Região Sul: perspectiva e situação dos países. *In*: SEMINÁRIO DE EXTENSIÓN RURAL EN LA REGIÓN SUR, 2010, Buenos Aires, Argentina **Anais [...]**. Buenos Aires, 2010.

SELL, C. E. Racionalidade e racionalização em Max Weber. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 79, 2012.

SERVA, M. O fenômeno das organizações substantivas. **Revista de Administração de Empresas**, v. 33, n. 2, 1993.

SERVA, M. **Racionalidade e organizações**: o fenômeno das organizações substantivas. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1996.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.

THIRY-CHERQUES, H. R. Max Weber: o processo de racionalização e o desencantamento do trabalho nas organizações contemporâneas. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, 2009.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WEBER, M. **Economy and society**: an outline of interpretative sociology. Berkeley: University of California Press, 1968.

WEBER, M. **Critique of Stammer**. Nova York: The Free Press, 1978.

Recebido em: 25/01/2018

Aceito em: 26/09/2018