

## O enfoque organizacional nas Chamadas Públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER

Fabiana Lüdtkke - fabiana\_ludtke@yahoo.com.br

\* Submissão em: 25/03/2019 | Aceito em: 23/09/2019

### RESUMO

A condição organizacional do desenvolvimento rural têm sido um tema pouco estudado. De forma geral, evidenciam-se aspectos organizacionais relacionados a formas coletivas de enfrentamento de situações e pouca atenção é dada ao fato de que políticas públicas e ações de desenvolvimento são gestadas e passam também por organizações. Nesse sentido, o objetivo do trabalho é refletir sobre o processo de editalização dos serviços de ATER do ponto de vista da questão organizacional. O texto procura destacar, baseado nas teorias burocrática e institucional, alguns aspectos organizacionais que tem condicionado o comportamento das organizações de extensão no processo. A ênfase é dada sobre os aspectos de eficiência e legitimidade. Demonstra-se que os requisitos de eficiência se tornam menos importantes que a legitimidade do processo. A ação cerimonial representada na estrutura da Chamada confere legitimidade à prática extensionista, ainda que obtenha menos legitimidade junto aos agricultores familiares.

**Palavras-chave:** Chamadas Públicas; formalização; burocracia; legitimidade; eficiência.

### ABSTRACT

The organizational condition of rural development has been a poorly studied topic. In general, organizational aspects are evidenced related to collective forms of coping with situations and little attention is given to the fact that public policies and developmental actions are also provided by organizations. In this sense, the objective of this work is to reflect on the process of editalization of the ATER services from the viewpoint of the organizational question. The text seeks to highlight, based on the bureaucratic and institutional theories, some organizational aspects that have conditioned the behavior of the extension organizations in the process. Emphasis is given on the aspects of efficiency and legitimacy. It is demonstrated that the efficiency requirements become less important than the legitimacy of the process. The ceremonial action represented in the structure of the Public Calls confers legitimacy to the extensionist practice, even if it obtains less legitimacy with family farmers.

**Keywords:** Public Calls; Formalization; Bureaucracy; Legitimacy; Efficiency.

## 1 INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2010 o país passou a contar com a primeira Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Lei 12.188/2010). Além de apresentar as principais diretrizes e princípios à ação extensionista, a PNATER estabeleceu, no seu Artigo 19, a contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) por meio de Chamada Pública contendo uma série de itens para garantir a conformidade do processo. De acordo com Weid (2011) a nova lei permitiu solucionar problemas (que já se tornavam insuperáveis) relacionados ao repasse de recursos do governo já que os financiamentos dos projetos de ATER passaram a ser feitos através de contratos e não mais através de convênios<sup>1</sup>. As Chamadas se tornaram, a partir de então, o mecanismo jurídico-legal que passou a definir as ações de ATER a serem executadas pelo país por meio de diversas entidades (DINIZ et al., 2011).

Essa mudança técnico-burocrática acabou rompendo com aspectos importantes da ação extensionista que vinham sendo discutidos e elaborados, como texto de política pública, desde o ano de 2003, relacionados principalmente à orientação agroecológica e ampla participação dos diversos agentes e segmentos na dinâmica do desenvolvimento rural. Essas questões acabaram gerando debates conceituais e metodológicos importantes além de críticas pertinentes ao formato engessado das Chamadas<sup>2</sup>. De modo mais geral, essas análises se debruçam sobre questões referentes à qual tipo e ações de desenvolvimento as Chamadas, que expressam uma política pública, se orientam.

De acordo com Souza (2012), existe uma tendência histórica nos referenciais do desenvolvimento rural de se concentrar nos grandes debates sobre desenvolvimento e na orientação de políticas públicas e ações de intervenção propriamente ditas, negligenciando seus aspectos organizacionais. Pouca atenção é dada ao fato de que existe uma dimensão organizacional do

---

<sup>1</sup> De acordo com Weid (2011), durante o governo Lula havia uma superioridade de acesso a recursos públicos para serviços de ATER por parte das ONGs em razão do seu maior foco nas prioridades da PNATER. No início do segundo governo as dificuldades de repasse de recursos foram se agravando porque o “sistema de convênios não permitia o pagamento de profissionais permanentes das instituições nem despesas de investimentos e infraestrutura, limitando-se a cobrir os custos operacionais” (WEID, 2011, p. 3). Para as EMATERs isso não representou um grande problema porque os salários e custos básicos eram cobertos por orçamento estadual, mas para as ONGs (extremamente dependentes destes recursos) foi fatal. A dúvida sobre o que poderia ou não ser financiado acabou gerando uma paralisia quase que total no acesso aos recursos de ATER pelas ONGs. Essas questões pressionaram o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) a propor a Lei de ATER (WEID, 2011).

<sup>2</sup> Esses debates são ainda iniciais e escassos e podem ser encontrados em Boeckmann e Caporal (2013); Caporal (2011); Diniz et al. (2012); Diniz e Tavares de Lima (2011); Tavares de Lima et al. (2011) e Weid (2011). Considerações sobre ineficiências das Chamadas podem ser encontradas também no relatório do Tribunal de Contas da União (TCU, 2012).

desenvolvimento, na qual pensamento e ações estão submetidos às condições próprias de cada organização. Políticas e intervenções são gestadas e implementadas por organizações (governos, ONGs, EMATER etc.); agentes envolvidos nos processos de desenvolvimento estão frequentemente “organizados” para acessar, demandar e operar ações e políticas públicas (SOUZA, 2012). No discurso presente nas abordagens do desenvolvimento as organizações são comumente tratadas como *solução* “para romper isolamentos individuais, empoderar grupos e potencializar ações” e mais raramente como *condição* organizacional, na consideração de que as organizações compõem “as estruturas sociais de onde partem, por onde passam e aonde chegam as políticas e ações de desenvolvimento” (SOUZA, 2012, p. 22).

O processo de formalização dos serviços de ATER através de contrato encerra condições organizacionais importantes. Esse formato burocratizado de política pública afeta a estrutura e o comportamento das organizações de extensão. Se por um lado a ação formalizada produz conformidade e legitimidade ao processo, por outro, ameaça sua eficiência. As formas estruturais que as organizações assumem não são determinadas pelas demandas do ambiente em seus respectivos níveis de exigência tecnológica, mas pela legitimidade que lhe transferem os costumes e as normas aceitas coletivamente. A opção entre as exigências da racionalidade técnica e a eficiência por um lado, e a desejada legitimidade institucional por outro, constitui uma frequente fonte de conflito nas organizações. Em alguns momentos, a atividade organizacional baseada na necessária ação cerimonial e ritual que se realiza para sua legitimidade institucional vai contra as rígidas medidas de eficiência técnica. Essa situação pode provocar uma relação conflituosa entre a eficiência e a legitimidade das ações (CARVALHO et al., 1999).

Assim, nessa perspectiva, esse trabalho busca refletir sobre o processo de editalização dos serviços de ATER, iniciado em julho de 2010, do ponto de vista da questão organizacional. O texto procura destacar alguns aspectos organizacionais que tem condicionado o comportamento das organizações de extensão rural no processo. A ênfase é dada sobre os aspectos de eficiência e legitimidade da ação extensionista, com base nas teorias burocrática e institucional definidas como abordagens explicativas do estudo. Foram analisadas as vinte e cinco Chamadas Públicas divulgadas no sítio da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) entre os anos de 2013 e 2016<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Nos anos de 2017 e 2018, além da severa diminuição de Chamamentos Públicos, eles têm se restringido a Chamadas para aquisições de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, destinados ao atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE e Programa de Aquisição de Alimentos/PAA; além da seleção para expositores em feiras internacionais.

Além desta parte introdutória, a estrutura do trabalho, na sua segunda seção, é composta pelo referencial teórico sobre a racionalidade burocrática, com destaque ao trabalho de Max Weber considerado o principal sistematizador da teoria burocrática. Ainda nesta seção é apresentado o referencial sobre institucionalismo e legitimidade no contexto organizacional, com ênfase nos trabalhos de Meyer e Rowan, reputados como fundadores do neoinstitucionalismo, e DiMaggio e Powell. A terceira seção apresenta a análise das teorias organizacionais nas Chamadas Públicas de ATER e a quarta seção encerra o trabalho com as considerações finais.

## 2 QUADRO DE REFERÊNCIA

### 2.1. SOBRE A RACIONALIDADE BUROCRÁTICA

A burocracia pode ser considerada o processo social mais importante da sociedade moderna. Apesar de antiga - os exércitos romanos já eram burocratizados - a organização burocrática floresce na sociedade moderna da confluência entre o Estado moderno, a racionalidade e o desenvolvimento do capitalismo. Nasceu da necessidade de conformidade das organizações que cresciam em tamanho e complexidade.

A teoria burocrática foi inicialmente sistematizada por Max Weber (1864-1920) a partir de seus estudos sobre dominação legal. Segundo Weber (1999), a dominação (autoridade) estaria fundada em razões diversas de submissão segundo padrões de legitimidade diferentes. Desses estudos, Weber (1999) identifica três tipos puros de dominação legítima - a dominação tradicional, a carismática e a racional-legal - de cuja combinação, mistura, adaptação e transformação resultam as formas encontradas na realidade histórica. Entretanto, é no tipo racional-legal de dominação, cuja legitimidade é adquirida por meio de normas e regulamentos racionalmente definidos (e não de poder patriarcal, patrimonial ou carismático), que se fundamenta a burocracia. A legitimidade da dominação é o fato que a torna efetiva, é a razão que explica porque determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém, conferindo-lhe poder (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). O que acontece, de fato, é uma obediência às regras e não as pessoas (WEBER, 1999). A burocracia, descrita por Weber, seria, portanto, o modelo ideal de organização, fundada na autoridade racional, formalmente constituída (estatuída) e aceita por todos os membros.

A burocracia, em sua forma pura, pode ser definida como um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada, ou seja, sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados e que se administra segundo o critério da eficiência (MOTTA; BRESSER-

PEREIRA, 2004). Essa racionalidade da burocracia, que a distingue dos demais sistemas sociais, se traduz em três características básicas: o formalismo, a impessoalidade e o domínio da administração profissional. De acordo com Motta e Bresser-Pereira (2004) essas características envolvem:

- No formalismo, normas racionais, escritas e exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades de forma sistemática de acordo com os objetivos a serem atingidos (a eficiência da organização). O comportamento dos participantes da organização torna-se muito mais previsível, mais preciso e mais controlável.

- Na impessoalidade, a distribuição de atividades é feita em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas. Daí o caráter impessoal da burocracia. A administração burocrática é realizada sem considerar as pessoas como pessoas, mas como ocupantes de cargos e de funções. O poder de cada pessoa deriva do cargo que ocupa. A obediência prestada pelo subordinado ao superior é relativa ao cargo que o superior ocupa e limitada pela norma. Isso porque a burocracia precisa garantir a sua continuidade ao longo do tempo considerando que pessoas vêm e vão, mas cargos e funções permanecem.

- Na administração profissional, o uso de conhecimento especializado, técnico, é essencial para o funcionamento eficiente. Surge o profissional que se especializa em gerir a organização. Cada funcionário é um profissional especializado nas atividades de seu cargo; que recebe salário correspondente ao cargo que ocupa; que é nomeado por sua competência e capacidade por superior hierárquico; com tempo de permanência indeterminado no cargo; que segue carreira dentro da organização; que não possui a propriedade dos meios de produção e administração; é fiel ao cargo e identifica-se com os objetivos da empresa.

Weber (1999, p. 222) propõe assim, a burocracia como sinônimo de organização eficiente por excelência e defende que, uma vez plenamente realizada, a burocracia “pertence aos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis”. No entanto, Weber não era um defensor incondicional da burocracia, apenas a identificou ao processo de racionalização do mundo moderno (VASCONCELOS, 2004). Considerou que, se por um lado esse processo de racionalização foi responsável pelo desenvolvimento científico e intelectual e por um notável crescimento da civilização ocidental, por outro lado apresentou seu caráter de desencanto e desmistificação do mundo (VASCONCELOS, 2004).

A racionalização elimina dos negócios todos os elementos humanos, pessoais e emocionais que fogem ao cálculo; e assim como aumenta a eficiência, também desumaniza (MARSDEN; TOWNLEY, 2001). Por outro aspecto, as regras protegem os indivíduos de sua vulnerabilidade

frente à ação social (CROZIER, 1981). Dentro da limitação das regras os indivíduos encontram liberdade de dar ou recusar sua participação, de forma arbitrada. Podem participar e dedicar-se com afinco aos objetivos da organização, assim como podem refugiar-se na acomodação, não dando de si mais do que uma parte mínima (CROZIER, 1981). Limitar-se a cumprir regras pode ser extremamente conveniente ao indivíduo; maior participação “poderia significar envolver-se pessoalmente, corresponsabilizar-se por ações que não são suas e correr o risco de ser manipulado e controlado por seus pares e superiores”; é nesse sentido que o espaço regulamentado do cargo é também um espaço de autonomia (SOUZA, 2012, p. 87). Mas, se por um lado a organização burocrática confere autonomia aos indivíduos, no sentido de menor dependência dos outros, por outro lado priva o indivíduo de desenvolver seu próprio potencial pelo limite das regras (SOUZA, 2012).

Os aspectos negativos da organização burocrática têm sido objeto permanente de críticas e julgamentos subjetivos de diversos autores. O conceito popular de burocracia tem expressado o baixo grau de eficiência administrativa deste sistema social racional, associado à papelada, a um número excessivo de tramitações e apego excessivo aos regulamentos e mesmo chamando-se de burocracia os defeitos do sistema (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). Esses “defeitos” têm sido tratados pelos diversos autores como disfunções da burocracia, ou seja, como anormalidades e imperfeições no funcionamento do sistema. Cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático explicado por Weber.

De acordo com Merton (1978), essas disfunções da burocracia podem ser sintetizadas: a) na internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos a tal ponto que os meios se tornam superiores aos fins; b) na tendência ao excesso de formalismo e de documentação fazendo emergir elevado apego ao papelório pela necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações dentro da burocracia; c) na resistência a mudanças em virtude da rotinização do trabalho, o que provoca a acomodação do trabalhador e torna *o novo* sinônimo de ameaça à segurança; d) na superconformidade a rotinas e procedimentos dificultando a iniciativa e a criatividade individual - normas e rotinas tornam-se sagradas para o funcionário, produzindo rigidez e incapacidade de ajustamentos imediatos; e) na despersonalização dos relacionamentos no privilégio a cargos e não as pessoas; f) na tendência à utilização intensiva de símbolos ou de sinais de status para demonstrar a posição hierárquica dos funcionários; g) na dificuldade no atendimento aos clientes e conflitos com o público, uma vez que o trabalhador tende a se voltar para dentro da organização, para normas e regulamentos internos e para o cumprimento de rotinas e procedimentos, o que geralmente o leva

a criar conflitos com os clientes da organização.

Todas essas críticas levaram a proposição de modelos alternativos ao sistema burocrático. De acordo com Souza (2012, p. 89), apesar de falar-se, já há algum tempo, sobre flexibilidade, desburocratização, pós-burocratização e outras alternativas ao modelo burocrático, o que se tem acompanhado não é o fim da burocracia, nem mesmo seu enfraquecimento; ao contrário, em muitos casos observa-se seu recrudescimento. Isso se deve em parte, segundo o autor, às implicações sociais, organizacionais e individuais de estruturas não burocráticas. A flexibilidade, por exemplo, tende a reduzir a previsibilidade e aumentar a incerteza nas organizações. A libertação dos limites das regras pode sujeitar “os indivíduos aos arbítrios pessoais, tão imprevisíveis quanto perigosos, o que, além de reduzir a dimensão de autonomia de liberdade, pode comprometer a conformidade organizacional” (SOUZA, 2012, p. 89).

A burocracia resolveu, portanto, a questão de legitimidade do uso do poder na organização; legitimidade sem a qual dificilmente as organizações sobrevivem.

## 2.2. SOBRE INSTITUCIONALISMO E LEGITIMIDADE NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL

A partir da década de 1970 a ideia de legitimidade e sua função para a sobrevivência e o desenvolvimento organizacional tornou-se a base da nova teoria institucional (SOUZA, 2012). Esta nova orientação propôs que as estruturas da organização formal não refletem apenas exigências técnicas e dependência de recursos, mas que são também moldadas por forças institucionais, que incluem mitos racionais, conhecimentos legitimados através do sistema educacional e das profissões, opinião pública e leis (POWELL, 2007). A ideia central, segundo Powell (2007), é que as organizações estão profundamente enraizadas em ambientes sociais e políticos, onde práticas e estruturas organizacionais são muitas vezes reflexos ou respostas às regras, crenças e convenções construídas no ambiente mais amplo. A incorporação de elementos institucionalizados protege a organização de ter sua conduta questionada. A organização torna-se, em uma palavra, legítima, e usa a sua legitimidade para reforçar seu apoio e garantir a sua sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1977).

Produtos, serviços, técnicas, políticas e programas funcionam como poderosos mitos, que podem ser institucionalizados e adotados pelas organizações de forma cerimonial (MEYER; ROWAN, 1977). As estruturas formais de muitas organizações refletem os mitos de seu ambiente institucional ao invés de refletirem as demandas das suas atividades de trabalho. Meyer e Rowan

(1977) observam que, nas visões convencionais, a legitimidade é um elemento baseado na aceitação de normas racionais. No entanto, as normas racionais não são simples valores gerais. Elas existem, segundo os autores, em um contexto no qual regras, entendimentos e significados são incorporados pelas estruturas sociais institucionalizadas.

As instituições consistem em estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas que proporcionam estabilidade e significado ao comportamento social, e que são transportadas pela cultura, estruturas e rotinas (SCOTT, 1995). Scott (1995) desenvolveu, assim, três pilares de ordem institucional, cada qual com uma lógica diferente de legitimidade, seja em virtude de estar legalmente sancionada, moralmente autorizada ou culturalmente compatível. No pilar regulativo as instituições restringem e regularizam o comportamento de indivíduos e organizações através de regras, monitoramentos e sanções. Sua base de legitimação é a sanção legal; a conformidade com as regras. No pilar normativo, valores e normas sociais estruturam as escolhas individuais e organizacionais. Sua base de legitimidade está na conformidade moral. No pilar cognitivo, a atenção é direcionada aos aspectos simbólicos das ações resultantes das interpretações e consequentes representações que os indivíduos fazem do ambiente. As organizações encontram-se inseridas em ambiente constituído por regras, crenças e redes relacionais, criadas e consolidadas por meio de interação social.

Assim, as organizações moldam suas estruturas não apenas em razão da eficiência. Ao buscarem conformidade com o ambiente institucional (isomorfismo), o fazem para obter legitimidade. O conceito de legitimidade é, portanto, central na teoria institucionalista.

De acordo com DiMaggio e Powell (2005), apesar da burocracia permanecer sendo a configuração organizacional comum, desde os tempos de Weber, os mecanismos de racionalização organizacional mudaram. A mudança estrutural nas organizações está cada vez menos orientada pela competição e pela necessidade de eficiência. Os autores sustentam que a burocratização e demais formas de mudanças organizacionais ocorrem como resultado de processos que tornam as organizações mais similares (homogêneas) em termos de estrutura, cultura e resultados.

Para DiMaggio e Powell (2005), o isomorfismo institucional decorre da interferência de três mecanismos básicos que, embora envolvam modelos separados, podem operar simultaneamente: o isomorfismo coercitivo, mimético e normativo. O isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais ou informais exercidas pelo Estado, por outras organizações e pelas expectativas da sociedade. As organizações são assim levadas a adotarem estratégias similares. A forma mais comum do isomorfismo coercivo é sua manifestação através de um ambiente de leis e técnicas

comuns que afetam vários aspectos da estrutura e do comportamento organizacional. O isomorfismo mimético ocorre a partir da imitação de estratégias e arranjos de sucesso implementados por outras organizações. A incerteza constitui uma força poderosa que encoraja a imitação. Quando as tecnologias organizacionais são insuficientemente compreendidas, quando as metas são ambíguas ou o ambiente cria uma incerteza simbólica, as organizações podem vir a tomar outras organizações como modelo. O isomorfismo normativo deriva da profissionalização. Esta manifestação isomórfica é possibilitada, principalmente, pela progressiva especialização dos membros de uma determinada ocupação no compartilhamento de um conjunto de normas, ou seja, refere-se a formas padronizadas de ações frente a situações compartilhadas.

A teoria institucional reconhece, portanto, a presença de diferentes racionalidades no processo organizacional. Os valores compartilhados no ambiente também passam a compor a análise das organizações, abrindo espaço para explicações em que as abordagens tradicionais não conseguiram fornecer respostas (CARVALHO et al., 1999). A sobrevivência da organização depende também da sua habilidade em se tornar legitimada pelo ambiente institucional. A legitimação será tanto mais necessária quanto mais difícil for a avaliação do produto ou do resultado da organização, ou seja, quando os indivíduos ou a sociedade não conseguirem visualizar com clareza, a quantidade e a qualidade daquilo que a organização produz (SOUZA, 2012).

De acordo com Souza (2012, p. 68), “a legitimidade nada mais é que o reconhecimento da conformidade da organização - das suas estruturas, condutas e ações - com o conjunto de construtos sociais (valores, normas, regras e significados compartilhados) que formam as instituições em seu ambiente institucional”.

### **3 A CONDIÇÃO ORGANIZACIONAL NAS CHAMADAS PÚBLICAS DE ATER**

As Chamadas de serviços de ATER são chamadas temáticas e tem como objetivo selecionar instituições de ATER públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, para execução de atividades com agricultores familiares em espaço geográfico definido. Essas Chamadas apresentam, de modo geral e com poucas variações, a seguinte estrutura: a) uma seção introdutória com disposições gerais onde são apresentados os departamentos responsáveis por sua elaboração e as políticas públicas na qual a Chamada se insere, além de referência a Lei de ATER; b) apresenta-se o objeto da Chamada (agricultores familiares, indígenas, comunidades quilombolas etc.), especificando-se o trabalho a ser feito e as entidades executoras (aquelas aptas a prestar o serviço, segundo a Lei de ATER); c) é apresentada a descrição do público beneficiário (aqueles que serão e aqueles que não

serão beneficiados pelas ações); d) é definida a área geográfica da prestação dos serviços, geralmente organizada em lotes; e) nas atividades contratadas são feitas as descrições detalhadas das atividades individuais e coletivas que devem compor a proposta técnica a ser apresentada, a quantidade de atividades por lote, seu tempo de execução, o cronograma base de execução e o valor pago para cada atividade; que devem ser rigorosamente obedecidos para a elaboração da proposta; f) todas as atividades realizadas exigem sistematização de dados e elaboração de documentos em meio eletrônico, utilizando *softwares* e equipamentos eletrônicos indicados; g) todas as atividades previstas exigem para comprovação da execução o ateste dos beneficiários; h) todos os relatórios devem conter registros fotográficos; i) os meios e procedimentos para verificação do cumprimento das atividades, necessários para que o governo efetive o pagamento, são informados posteriormente de forma oficial; j) é definido um prazo de execução dos serviços, que geralmente é de 36 (trinta e seis) meses, podendo ser prorrogado nos termos do Art. 57, § 1º, da Lei n.º 8.666/93; k) o valor da Chamada Pública é estipulado; os valores para os lotes também são discriminados; l) é determinada a qualificação e composição da equipe técnica a ser contratada para a execução dos serviços, bem como a definição do perfil do coordenador(a) dessa equipe técnica; m) apresenta a metodologia para a execução dos serviços, indicando algumas premissas e destacando a necessidade de se estabelecer processos participativos e dialógicos; n) encerra-se a Chamada com componentes de encaminhamento das propostas, dos critérios objetivos para seleção da entidade executora, da divulgação dos resultados, da validade das propostas, das impugnações e casos omissos.

O serviço de ATER junto ao público beneficiário segue, portanto, etapas padronizadas e obrigatórias, numa estrutura formalizada que deixa de considerar tanto as reais demandas dos agricultores familiares, quanto alguns princípios da própria PNATER, de participação e protagonismo dos atores, que, segundo as Chamadas, deveriam nortear a metodologia de ATER. A Lei 12.188/2010 estabeleceu, portanto, os princípios e diretrizes para uma ação de ATER formalizada num novo processo burocrático alicerçado em contrato. Esse formato contratual tem sido objeto de um número crescente de críticas relacionadas ao provável retrocesso que esse tipo de instrumento pode implicar no campo da extensão rural.

As organizações de extensão rural haviam iniciado importantes mudanças estruturais e de procedimentos nas décadas recentes. Diferente das ações rotineiras e padronizadas, características e (questionavelmente) adequadas no período da modernização agrícola, os trabalhos de extensão passaram a ser orientados por uma visão mais ampla do meio rural, direcionados a processos mais

localizados e territoriais, participativos e sustentáveis nas suas múltiplas dimensões. O texto-síntese da PNATER de 2003 dava suporte a essas modificações.

De acordo com Souza (2012), a incerteza das tarefas do extensionista aumentou significativamente diante desta nova realidade, e nestas condições, os controles centralizados e burocráticos não se mostraram adequados. As organizações buscaram, assim, uma maior aproximação do ambiente local e envolvimento das comunidades no controle das ações. Segundo o autor, esse aspecto pode ser visto como a busca por uma nova forma de controle e legitimação organizacional. Entretanto, o autor destaca que:

A busca por estruturas que sejam, ao mesmo tempo, eficazes frente às novas “tarefas” das organizações de extensão e legítimas frente aos diferentes agentes que interagem nos processos de desenvolvimento é um desafio ainda sem desfecho. De um lado, a participação local parece estar emergindo como uma nova base de legitimação para as ações e organizações de desenvolvimento. De outro, a participação garante legitimação frente aos agentes locais e aos novos significados compartilhados sobre o desenvolvimento rural e as atividades de extensão, que exigem flexibilidade e descentralização, mas encontra uma tênue legitimidade frente às estruturas e regras do Estado e às suas instituições reguladoras e políticas, como os tribunais de conta, o Ministério Público e as disputas político-partidárias, o que, geralmente, conduz a um retorno às regras e aos controles burocráticos centralizados (SOUZA, 2012, p. 93).

Assim, apesar das tentativas de desburocratização das organizações de extensão, a burocracia se reinventou dentro do contrato da Chamada, na busca por legitimidade, principalmente relacionada à necessidade de prestação de contas às estruturas reguladoras do governo. Mesmo as ONGs, que por princípio são não burocráticas, acabam se burocratizando na medida em que internalizam um formalismo que não fazia parte delas. Ao concorrerem por verba pública necessitam adequar sua estrutura e procedimentos àquele conjunto de regras e àquelas organizações concorrentes. O isomorfismo mimético se manifesta nesse sentido, a partir da imitação de estratégias e arranjos considerados de sucesso implementados por outras organizações, como a EMATER, por exemplo, que tem se destacado na seleção das Chamadas. De acordo com DiMaggio e Powell (2005, p. 81) o reconhecimento governamental de empresas ou organizações-chave por meio de processos como subsídios ou contratos pode dar legitimidade e visibilidade a essas organizações, levando as empresas concorrentes a imitar aspectos de suas estruturas e procedimentos operacionais na esperança de obterem reconhecimentos semelhantes.

O formato burocratizado da Chamada, a partir do conjunto de regras e normas de atuação pré-definidos, favorece a conformidade do processo. A questão da eficiência na burocracia está relacionada, portanto, ao rito e não a eficiência financeira ou de qualidade do serviço. Segundo

Meyer e Rowan (1977), a sobrevivência da organização depende de sua habilidade de se tornar legitimada e isso acontece de maneira independente da sua eficiência técnica ou da racionalidade econômica. Organizações de desenvolvimento e de extensão rural “operam em ambientes com forte institucionalização e com fracas pressões do ambiente técnico” (SOUZA, 2012, p. 67). Essas organizações, segundo o autor, crescem e sobrevivem mais em função da legitimidade que obtêm do que da eficiência de suas operações. Isso acontece porque se torna extremamente difícil avaliar o resultado (produto) da organização. Sem dimensões objetivas claras, o ambiente tende a se tornar complexo institucionalmente, construindo, socialmente, significados sobre os resultados, “valores, normas sociais e regras formais, através dos quais as atividades e estruturas são avaliadas externamente” (SOUZA, 2012, p. 68). A legitimidade está, no caso das Chamadas, no seu procedimento (rito), que gera confiança pela conformidade com as regras formais institucionalizadas, não na sua eficiência.

E nesse sentido de eficiência, as entidades de ATER têm encontrado inúmeras dificuldades de operacionalizar suas ações: a falta de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)<sup>4</sup> em parte significativa do público, em particular os mais pobres; o tamanho do público alvo que obriga as entidades a uma expansão acelerada de seu quadro técnico sem tempo para um processo de formação; a inexistência de um adiantamento de recursos no início da execução dos projetos, o que deixa as entidades não governamentais trabalhando no vermelho até o recebimento da primeira parcela; atrasos no processamento da comprovação das atividades por parte do governo, o que retarda os pagamentos; dificuldades de execução do cronograma extremamente carregado de atividades (WEID, 2011, p. 5). Os extensionistas veem sua autonomia de ação limitada ao conjunto de regras do contrato. Os técnicos de ATER acabam agindo por formalidade e não a partir daquilo que realmente importa ou necessita ser feito. As demandas partem de opções temáticas predefinidas nas Chamadas e nesse sentido, parece incoerente a realização de diagnósticos amplos e detalhados para identificar problemas quando os temas já estão definidos.

De acordo com Meyer e Rowan (1977), a necessidade de legitimidade pode levar, em organizações institucionalizadas, à incorporação de regras que conflitem com exigências técnicas das tarefas, fazendo confrontar legitimidade e eficiência. Elas podem acabar adotando estruturas que sejam ineficientes. Como estas regras institucionais podem provir de mitos que vem de diferentes partes do ambiente, há grande chance de regras conflitarem também com outras regras institucionais; ou seja, quando a organização está em um ambiente institucionalmente ambíguo ou

---

<sup>4</sup> A Declaração de Aptidão ao Pronaf é o instrumento que qualifica o agricultor familiar beneficiário da Lei de ATER.

contraditório, ela pode construir estruturas que sejam inconsistentes ou incoerentes entre si, gerando ineficiência (MEYER; ROWAN, 1977).

A opção entre as exigências da racionalidade técnica e a eficiência por um lado, e a desejada legitimidade institucional por outro, constitui uma fonte de conflito nas organizações. Em alguns momentos, a atividade organizacional baseada na necessária ação cerimonial e ritual (cada etapa definida e detalhada na Chamada) que se realiza para sua legitimidade institucional vai contra as rígidas medidas de eficiência técnica.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formalização das ações de ATER em contrato afetou as estruturas e o comportamento das organizações de extensão. A PNATER elaborada em 2003 havia sustentado um processo de flexibilização da ação extensionista. Esses trabalhos de extensão, desenvolvidos em ambientes altamente institucionalizados, por regras, valores, significados e normas aceitas e compartilhadas, dificultaram uma avaliação de resultados. Os controles burocráticos e centralizados, característicos da fase da modernização da agricultura, não se mostraram mais adequados porque quando se desburocratiza, a organização volta a depender das pessoas e as dificuldades de conformidade aumentam. O reconhecimento de conformidade dos serviços foi buscado então nas ações participativas, nos processos de diversificação etc., ou seja, em outras racionalidades.

No processo de contratação de serviços de ATER por Chamada Pública, a burocracia governamental conduziu um retorno às regras e aos controles burocráticos centralizados. Os contratos foram se burocratizando para controlar as pessoas. Os requisitos de eficiência se tornaram menos importantes que a legitimidade do processo. A ação cerimonial representada na estrutura das Chamadas confere legitimidade à prática extensionista, ainda que obtenha menos legitimidade junto aos agricultores familiares.

As condições organizacionais têm, portanto, muito a dizer sobre processos de desenvolvimento e extensão rural. A compreensão desta realidade organizacional pode contribuir para processos mais efetivos de desenvolvimento rural.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOECKMANN, M.; CAPORAL, F. R. **Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e os desafios da sustentabilidade.** In: *VIII Congresso Brasileiro de Agroecologia*, 2013, Porto Alegre. Cadernos de Agroecologia, 2013. v. 8.



CAPORAL, F. R.11858 - **Lei de Ater: Exclusão da Agroecologia e outras armadilhas.** *Resumos do VII Congresso Brasileiro de Agroecologia – Fortaleza/CE – 12 a 16/12/2011.*

CARVALHO, C. A. P., VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. **Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações.** *Anais do XXIII Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, Foz do Iguaçu, 1999.*

CROZIER, M. **O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

DINIZ, P.; TAVARES de LIMA, J. **Leis, decretos, chamadas públicas, conferências... a construção da política pública de ATER.** *XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste.* GT 27. UFPI: Teresina, 2012.

DINIZ, P.; TAVARES de LIMA, J.; ALMEIDA, A. **Chamadas Públicas de Ater: primeiras reflexões.** Recife-UFRPE, 2011.

MARSDEN, R.; TOWNLEY, B. **Introdução: a Coruja de Minerva: reflexões sobre a teoria na prática.** In: CLEGG, Stewart; HARDY, C.; NORD, W. R. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais.* São Paulo: Atlas, 2001. v. 2.

MERTON, R. K. **Estrutura burocrática e personalidade.** In: CAMPOS, E. (Org.). *Sociologia da burocracia.* 4. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. **Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony.** *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à Organização Burocrática.** São Paulo: Thomson, 2004.

POWELL, W. **The New Institutionalism. To appear in The International Encyclopedia of Organization Studies Sage Publishers, 2007.** Disponível em: <<http://web.stanford.edu/group/song/papers/NewInstitutionalism.pdf>> Acesso em fevereiro de 2015.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations.** London and New Delhi: SAGE publications, 1995.

SOUZA, R. S. **A condição organizacional: o sentido das organizações no desenvolvimento rural.** Santa Maria: Ed. da UFSM, 2012.

TAVARES, L. et al. **E o Pajeú...vai até o meio do mar... refletindo a chamada de ATER para o território do Pajeú.** *Resumos do VII Congresso Brasileiro de Agroecologia – Fortaleza/CE, 2011.*



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria Geral de Controle Externo. **Relatório de Auditoria nas Ações de Assistência Técnica e Extensão Rural, 2012.** Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/organizacao\\_agraria/Relat%C3%B3rio\\_Ater\\_editorado.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/organizacao_agraria/Relat%C3%B3rio_Ater_editorado.pdf)> Acesso em: julho de 2014.

VASCONCELOS, F. C. **Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático.** *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 38(2):199-220, Mar./Abr. 2004.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEID, J. **Texto de referência do campo agroecológico para a conferência nacional de Ater.** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://aspta.org.br/2011/12/texto-de-referencia-do-campo-agrpecologico-para-a-conferencia-nacional-de-ater/>> Acesso em: julho de 2014.