

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR  
MARIA ELIZA CORRÊA GUEDES

*TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA:  
O DIFÍCIL DILEMA DA FORMAÇÃO EXTENSIONISTA*

PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO: VALÉRIA DE SOUZA

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão a várias pessoas, as quais me considero devedora. É impossível relacionar todos os nomes, no entanto, estou especialmente grata:

À Direção da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal pela oportunidade de realizar esta pesquisa, com liberdade e livre acesso às informações no âmbito da Empresa;

À Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP da Fundação Getúlio Vargas - FGV, onde encontrei amizade, estímulo intelectual e apoio tanto do corpo docente como do corpo discente.

À Professora Valéria de Souza, com ênfase especial a sua competência profissional como orientadora e pela troca constante de idéias, pelo incentivo, atenção, apoio, carinho e o importante papel desempenhado no encorajamento que precisei em diferentes ocasiões durante o curso e a realização desta pesquisa;

Aos professores Luiz César de Araújo e Paulo Roberto Motta, pelo privilégio de tê-los como membros da minha Banca Examinadora, por terem contribuído, em muito, para a ampliação dos meus conhecimentos na área de Administração, pelas conversas esclarecedoras, estímulo, incentivo e pelos valiosos conselhos;

Ao amigo Waldir Marques Giusti, por não ter medido esforços, enquanto ocupava o cargo de Presidente da EMATER/DF, no sentido de facilitar os trâmites burocráticos para minha liberação para participar do curso. Pelo apoio, atenção e preocupação sempre demonstrada e o interesse em ver concluída esta pesquisa;

À amiga Ana Rosa Carvalho de Abreu, a primeira a me estimular na realização do Curso e desta pesquisa;

Ao amigo Pedro Antonio de Lima Neto, pela troca constante de idéias, por compreender minhas dúvidas, estimular meu trabalho e me encorajar na realização do curso e desta pesquisa;

À amiga Eliana Elisabete Moreira Gosendo, pelo apoio, carinho, generosidade e pela seleção e remessa do material por mim solicitado para condução desta pesquisa;

Aos amigos da EMATER/DF, pelas valiosas contribuições para maior clareza e aperfeiçoamento das minhas idéias, especialmente: José Carlos da Matta, José Lopes Germano, Luiz Augusto Rocha, Reinaldo Pena Lopes e Renilton Santos Guimarães.

Aos Extensionistas da EMATER/DF que participaram desta pesquisa respondendo ao questionário ou às perguntas da entrevista, pela colaboração e a presteza no atendimento a minha solicitação;

Aos colegas de curso:

- Antonio Fernando, minha fonte mais rica de inspiração, pelos valiosos conselhos e contribuições a esta pesquisa;

- Darly Montenegro, minha fonte mais rica de desafio, pelas estimulantes discussões sobre crise, mudança de paradigma e visão holística da realidade e por desafiar meu pensamento científico até o âmago;

- Luiz Antonio Landini, pelas fascinantes conversas sobre agricultura e desenvolvimento e por compartilhar generosamente comigo suas idéias;

À amiga e Professora da Universidade de Brasília, Iara Guimarães Altafin, pela oportunidade de freqüentar às aulas da disciplina “Política Agrícola e Desenvolvimento Rural” no primeiro semestre de 1995, contribuindo desta forma para o enriquecimento desta pesquisa;

À amiga Maria de Lourdes Borges de Oliveira, pelas intermináveis e estimulantes conversas, pelas inúmeras demonstrações de amizade e carinho e pelos valiosos conselhos;

À amiga Maria das Graças Moura de Araújo Rosa que com seu bom humor deu um tom lúdico aos momentos de grande apreensão durante a realização desta pesquisa;

Às amigas Neuza Teodoro, Maria Rita Estanislau de Ataíde, Vanilda Barroso de Oliveira e Suzana Maraschin Pereira pelas carinhosas

correspondências e a disposição de ajudar em tudo quanto fosse necessário para a realização do curso e o desenvolvimento desta pesquisa;

Ao casal Antonio Goulart Guedes e Martha Menezes Guedes pela amizade, estímulo e apoio durante a realização do curso e desta pesquisa;

A minha família, pela compreensão e apoio, especialmente, a meus filhos Marcelo e Fernando pela presença amigável, as constantes demonstrações de amor e o respeito por esta pesquisa.

E, finalmente, ao grande amor da minha vida, pelo seu maravilhoso olhar.

## ÍNDICE

AGRADECIMENTO	ii
ÍNDICE	vi
RESUMO	ix
ABSTRACT	x
LISTA DE TABELAS	xi
LISTA DE FIGURAS	xii
LISTA DE ANEXOS	xiii
I . INTRODUÇÃO	01
II - ORIGEM E HISTÓRIA DO SERVIÇO DE EXTENSÃO RURAL	07
2.1. Antecedentes Históricos	07
2.2. O Serviço de Extensão Rural na Irlanda	08
2.3. O Serviço de Extensão Rural na Inglaterra	10
2.4. O Serviço de Extensão Rural nos Estados Unidos	11
2.5. O Serviço de Extensão Rural na América Latina	14
2.6. O Serviço de Extensão Rural no Brasil	14
2.7. O Serviço de Extensão Rural no Distrito Federal	20
III - TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS	27
3.1. Treinamento e Educação	27
3.1.1. Treinamento e Teorias de Educação	29
3.2. Treinamento e Administração de Recursos Humanos	35
3.2.1. Evolução da Teoria de Administração	36
3.3. Treinamento como Subsistema de Recursos Humanos	46
3.4. A Dimensão do Termo Treinamento	49

IV . TREINAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	55
4.1. Treinamento na Administração Pública da Antigüidade	55
4.2. Treinamento na Administração Pública da Atualidade	58
4.3. Transposição de Modelos Importados	61
V . PROCESSO DE FORMAÇÃO EXTENSIONISTA NO SISTEMA BRASILEIRO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL	64
5.1. Estruturação do Processo de Formação Extensionista	64
5.2. Formalização do Processo de Formação Extensionista	69
5.2.1. Política de Treinamento de Recursos Humanos para o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural	69
5.2.2. Projeto de Pós-Graduação - Mestrado e Doutorado	71
5.2.3. Projeto de Especialização	73
5.2.4. Revisão do Processo de Formação Extensionista	74
VI. PROCESSO DE FORMAÇÃO NA EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO DISTRITO FEDERAL	84
6.1. Política de Recursos Humanos no Governo do Distrito Federal	84
6.2. Política de Formação Extensionista	88
6.3. Caracterização do Processo de Formação Extensionista	90
6.4. Estruturação do Processo de Formação Extensionista	93
6.4.1. Projeto de Formação e Atualização	93
6.4.2. Projeto de Pós-Graduação	100
VII . A CRISE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	102
7.1. Crise da Administração Pública	103
7.2. Crise de Identidade	105
7.3. Crise de Identidade da Administração Pública	107
7.4. Crise e Programas de Desenvolvimento	114
7.5. Crise no Serviço de Extensão Rural	117
VIII . CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	122

8.1. O Dilema da Formação Extensionista	122
8.1.1. Primeira Questão: A Visão Mecanicista de Mundo	124
8.1.2. Segunda Questão: O Papel da Tecnologia	126
8.1.3. Terceira Questão: A Necessidade de Especialização	128
8.1.4. Quarta Questão: A Metodologia de Extensão Rural	130
8.2. Aperfeiçoamento do Processo de Formação Extensionista	133
BIBLIOGRAFIA	136
ANEXO	160



## RESUMO

### TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA: O DIFÍCIL DILEMA DA FORMAÇÃO EXTENSIONISTA

Autora: Maria Eliza Corrêa Guedes

Orientadora: Professora Valéria de Souza

Dissertação de Mestrado em Administração Pública

O objetivo deste trabalho foi o de analisar o Processo de Formação Extensionista adotado pela EMATER/DF, para verificar quais os fatores básicos que necessitam ser aperfeiçoados para que a empresa possa manter em seu Quadro de Pessoal extensionistas com qualificação técnica e que sejam capazes de enfrentar situações cada vez mais complexas, em um ambiente altamente mutável e cujas soluções dependem cada vez mais de um alto nível de conhecimento.

O estudo foi desenvolvido durante o ano de 1995 e, com o objetivo de obter informações suficientes para melhor compreensão do assunto, além da pesquisa bibliográfica e documental, foi realizada uma pesquisa de campo envolvendo trinta extensionistas da EMATER/DF. Os resultados obtidos foram traduzidos em quatro grandes questões consideradas fundamentais: a visão mecanicista de mundo, o papel da tecnologia, a necessidade de especialização e a metodologia de Extensão Rural. Ao mesmo tempo foi possível compreender que o Processo de Formação Extensionista não deve obedecer ao mesmo caráter ritualista, conservador e predeterminado que o caracterizou até os dias de hoje.

## ABSTRACT

### AGRICULTURAL TECHNOLOGY TRANSFER: THE EXTENSIONIST TRAINING DILEMMA

Author: Maria Eliza Corrêa Guedes  
Supervisor: Valéria de Souza  
Master's Thesis in Public Administration

The objective of this paper was the analysis of the training process of extensionists adopted by EMATER/DF, in order to verify which basic factors need to be improved to maintain a team of extensionists with good technical skill and with the capability of facings, more and more complex situation in a highly changeable environment. These solutions depends on a high level of knowledge and training.

The study was developed during 1995 with the objective of collecting enough information for a better comprehension of the subject. In addition to the bibliographical and literature search, field research was undertake among 30 extensionists from EMATER/DF. The results obtained were divided according four fundamental points of view: the mechanistic sight of the world; the role of technology; the need of specialisation; and the methodology of rural extension.

At the same time was determined that training of extensionists should notfollow to the same ritualistic, conservative and predetermined character that has being used until now.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Associações de Crédito e Assistência Rural Existentes no  
Brasil no Período de 1948 a 1967

TABELA 2 - Evolução da Estrutura Fundiária no Brasil

TABELA 3 - Evolução da Produção Agropecuária no Distrito Federal

TABELA 4 - Vagas Oferecidas para Curso de Mestrado e Doutorado

TABELA 5 - Grau de Importância Atribuído ao Curso de Capacitação Inicial

TABELA 6 - Treinamentos Realizados pela EMATER/DF

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Dimensões Organizacionais Segundo Galbraith 46

## LISTA DE ANEXOS

ANEXO I - Relatório da Pesquisa de Campo

160

## I - INTRODUÇÃO

Este estudo reflete o interesse na condução de uma investigação científica sobre o processo de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos em uma empresa pública brasileira de assistência técnica e extensão rural.

Atualmente, para expressar os desajustes econômicos, sociais, políticos, éticos e morais, que vêm ocorrendo no país, tem-se utilizado a palavra crise.

Na língua portuguesa crise significa a manifestação violenta e repentina de ruptura de equilíbrio de um sistema. Esta definição é muito semelhante à formulada por Bobbio (1986), onde “crise é o movimento de ruptura do funcionamento de um sistema”.

Com isto, pode-se depreender que os conceitos de crise são ao mesmo tempo amplos e abrangentes, o que justifica a sua utilização para indicar a situação em que se encontra o Brasil.

A reflexão sobre a situação de crise do Governo brasileiro determinou a necessidade de identificar os níveis em que esta encontra-se localizada ou focalizar um aspecto crítico relativo à administração pública, já que o modelo adotado e implantado no país entrou, nos últimos anos, em absoluto e definitivo colapso.

A partir deste interesse foi possível identificar dois tipos de crise que a administração pública brasileira vem atravessando: um de credibilidade e outro de identidade.

O problema da credibilidade está relacionado a uma longa trajetória da administração caracterizada pelo nepotismo, casuísmo, improvisação e corrupção, cujas origens remontam à época de D. João VI.

Sobre este aspecto, Oliveira Lima, citado por Vinhosa (1984), considera como característica da administração pública brasileira além da corrupção, o pecolato.

A questão da identidade é de natureza mais complexa e suas origens remontam à época da transmigração da família real portuguesa, quando houve a transposição para o Brasil do modelo burocrático construído em Portugal ao longo de vários séculos.

Assim, de acordo com Alan Manchester, citado por Vinhosa (1984), “toda a maquinaria do Estado estava sendo transportada, armas e bagagens, para uma nova sede além-mar onde deveria criar raízes e prosseguir sua rotina costumeira”.

A transmigração da família real para o Brasil, trazendo consigo todo esse aparato, veio a provocar grandes transformações na administração pública brasileira. Desta forma, a antiga administração colonial é substituída pela administração de uma nação soberana, baseada, no entanto, em mecanismos já ultrapassados para a época.

Posteriormente, após a Independência do Brasil e a saída dos portugueses, foi necessário reorganizar o Estado, executar as funções legislativas, executivas e judiciárias e, para tanto, foram traduzidos e adotados os regulamentos franceses e os códigos criminal e comercial dotados de bases legais de cunho ibérico.

Assim, a formação e a evolução da administração pública brasileira são o reflexo da longa vinculação do Brasil a Portugal, podendo ser subdividida em três grandes etapas.

A primeira, com início em 1891 quando a Constituição promulgada passou a atender aos interesses das oligarquias rurais, representadas pelos “coronéis” da terra e pelos “barões” do café, vindo a configurar um Estado centralizador e, mais tarde, autoritário.

A segunda etapa durante as décadas de 30 e 40 quando teve início o ciclo de reformas administrativas deliberadas na administração federal, baseadas no modelo burocrático taylorista/weberiano e inspirado nas experiências do serviço público norte-americano.

Durante este período várias providências administrativas foram adotadas destacando-se dentre elas a promulgação, em 30 de outubro de 1936, da Lei n. 284, mais conhecida como Lei do Reajustamento.

Esta lei é a expressão viva da reforma administrativa de 1936 e do estilo autoritário predominante no governo de Getúlio Vargas. Por esta razão, ao final de 1945, quando o processo reformista perdeu o respaldo do regime em que fora concebido e implantado, o sistema entrou em processo de entropia, do qual jamais se recuperou totalmente.

A terceira fase compreende o período dos governos militares, entre 1964 e 1985, cujas principais preocupações eram com a centralização e com o fortalecimento do Poder Executivo e as prioridades do governo eram a segurança nacional, o desenvolvimento econômico, a eficiência, a racionalidade e a moralidade administrativa.



O Governo Central, atuando através da administração direta e indireta, se fazia presente em quase todos os setores econômicos e administrativos do País, atuando, de modo geral, no sentido de regular, controlar, mandar e disciplinar as atividades.

Por ocasião de uma conferência proferida no auditório da Escola Parque em Brasília, Benedicto Silva (1961: 45), afirmou que a organização administrativa brasileira era eclética, difusa, anárquica, macrocéfala, obsoleta e propícia à centralização patológica, chegando mesmo a declarar que a administração pública brasileira poderia ser comparada a uma *colcha de retalhos*. (grifo nosso)

Passadas três décadas, Júlio Lobos (1991), ao tratar da implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade afirmou que, ao invés do país buscar uma filosofia consistente com a idiosincrasia de seu povo e a cultura organizacional vigente, muitos passaram a acreditar que o programa nacional a cargo do governo e a cópia de um modelo seja japonês, americano ou coreano seriam suficientes para o *big leap forward*.

Sobre o modelo japonês, Vale (1992: 57), salienta que o fator chave para compreender a sociedade japonesa é perceber sua grande habilidade para adaptar-se a circunstâncias e necessidades radicalmente diferentes das anteriores, sem perder ou sacrificar seu senso distinto de *identidade*. (grifo nosso)

Modelos, portanto, não podem simplesmente ser copiados já que estão sempre assentados em variáveis culturais e históricas muito peculiares.

O fato de transpor ou copiar um modelo existente em um contexto para outro implica, segundo Martins (1985), num tipo de

comparação que consiste em atribuir identidade de natureza às relações que ligam os termos constitutivos de cada um deles.

Observa-se, desta forma, que o país ao fazer uso da analogia para a construção de seu modelo de administração pública, ultrapassou os limites deste recurso passando a atuar no plano do raciocínio analógico.

O recurso à analogia no estudo dos fenômenos sociais é utilizado com o objetivo de iluminar algo que é pouco conhecido através da comparação com algo mais conhecido, ou seja, apreender um fenômeno à luz do que já se conhece de outro semelhante.

Já o raciocínio analógico busca apreender um fenômeno através do estabelecimento de identidade com outro fenômeno considerado semelhante.

Enquanto o recurso à analogia conduz ao estabelecimento de correspondências entre fenômenos, o raciocínio analógico leva ao estabelecimento de identidade entre eles.

O estabelecimento de identidade entre dois fenômenos semelhantes induz à reprodução ou a transposição das relações ou processos encontrados para contextos diferentes.

Trazendo a questão para o caso da Extensão Rural, já que a mesma é parte integrante da administração pública brasileira, observa-se a adoção do raciocínio analógico durante sua trajetória histórica e, que a exemplo da administração pública brasileira, vem também, na última década sofrendo de uma grave crise de identidade.

No que tange, especificamente, à questão da formação extensionista, objeto deste estudo, urge que seja levado a efeito um processo de aperfeiçoamento concebido e contrastado à luz dos últimos

avanços alcançados pela ciência da administração, visando dotar a organização de um processo de treinamento e desenvolvimento de extensionistas rurais adequado à realidade do Distrito Federal e ao mesmo tempo dotado da necessária flexibilidade.

Apesar dos esforços depreendidos em treinamento e desenvolvimento de recursos humanos por si só não produzirem, necessariamente, mudanças a nível da organização, esta variável é de suma importância no processo de desenvolvimento e mudança.

Neste sentido, a realização do presente estudo tem como objetivo prestar uma singular contribuição para o desenvolvimento de uma organização pública da área de agricultura.

O resultado deste trabalho é fruto da conjugação entre o acervo de conhecimentos adquiridos ao longo do Curso de Mestrado em Administração Pública e a experiência prática acumulada ao longo de quinze anos de serviços prestados à administração pública brasileira.

## II - ORIGEM E HISTÓRIA DO SERVIÇO DE EXTENSÃO RURAL

O Serviço de Extensão Rural passa, atualmente, por uma grave crise que, para ser entendida, deve ser analisada a partir de uma perspectiva histórica.

Como não é possível compreender o papel da Extensão Rural dentro de seus próprios limites de tempo e espaço, nem compreender sua história a partir de sua implantação no território brasileiro, será apresentada neste capítulo uma retrospectiva histórica, enfocando a transposição do modelo norte-americano para o Brasil.

### 2.1. Antecedentes Históricos

O Brasil é o único país das Américas a ser criado, desde o início, pelo capitalismo comercial sob a forma de empresa agrícola e, até hoje, o setor agrícola é um dos segmentos mais dinâmicos da economia do Brasil.

Da década de 50 à década de 80 a economia brasileira sustentou taxas de crescimento excepcionalmente altas por qualquer padrão histórico comparativo. A taxa de crescimento médio da

produção foi de 2,9% ao ano em média, e a do PIB, per capita, de 4,3% ao ano.

Com o objetivo de atingir metas de crescimento e modernizar o setor agrícola, após a Segunda Guerra Mundial, a Extensão Rural foi transportada para o Brasil, de acordo com o modelo norte-americano.

Apesar de caracterizar-se como uma atividade tradicional, entre 1950 e 1986 a agricultura cresceu 4%, em média, ao ano.

As evidências são de que a área dos estabelecimentos agrícolas do País praticamente dobrou de 1950 a 1980 <sup>1</sup>, a utilização de tratores aumentou de 8 mil para 530 mil no mesmo período e o consumo de defensivos agrícolas aumentou de 27 mil para 125 mil toneladas entre 1970 e 1985.

## 2.2. O Serviço de Extensão Rural na Irlanda

De acordo com Jones (1988), o primeiro sistema de Extensão Rural foi, provavelmente, instituído na Irlanda, em meados do século XIX, durante uma crise econômico-social motivada por uma doença que atingiu as plantações de batata durante os anos de 1845 e 1850.

Como a batata representava, naquela época, a principal fonte de alimentação dos pequenos produtores rurais, os efeitos da

---

<sup>1</sup> Em 1950 a área agricultada dos estabelecimentos agrícolas do País era de 167 milhões de hectares.

queda na produção resultou em fome, levando o governo a instituir diversos planos de caráter emergencial, com o objetivo de amenizar a fome, diminuir o índice de desemprego e prestar apoio aos pequenos produtores rurais falidos.

Apesar de alguns planos terem sido considerados inovadores, seu impacto, de acordo com os teóricos da área, foi considerado inconstante e de valor ambíguo.

Dentre estes planos, é citado por Jones (1988), o iniciado em 1847 pelo então governador da Irlanda, Conde de Clarendon.

Clarendon, através de uma carta endereçada ao Duque de Leinster, então presidente da Real Sociedade de Agricultura da Irlanda<sup>2</sup>, apresentou um projeto de treinamento prático para pequenos produtores rurais atingidos pela fome.

[JCCF1] Comentário:

Além de ter apresentado detalhes quanto ao conteúdo dos treinamentos, os métodos de trabalho e o plano de financiamento, apresentava também o perfil dos instrutores a serem escolhidos e a definição da clientela a ser atendida.

A idéia central do projeto era de uma extensão rural voltada para a capacitação dos agricultores a fim de que os mesmos viessem a adotar novas práticas agrícolas, capazes de aumentar a produção de alimentos.

Para a implantação do projeto, Clarendon propôs a seleção de um grupo de pessoas que possuíssem conhecimentos práticos dos sistemas agrícolas aperfeiçoados, aplicáveis à Irlanda, ao mesmo tempo em que possuíssem uma educação geral que lhes permitisse comunicar, oralmente, através de visitas e palestras, essas informações.

---

<sup>2</sup> A Real Sociedade de Agricultura da Irlanda congregava as sociedades agrícolas locais.

Estas pessoas eram conhecidas como “instrutores itinerantes” e cada um deveria atender a oito comunidades rurais.

### 2.3. O Serviço de Extensão Rural na Inglaterra

Apesar das bases para o estabelecimento da atividade de Extensão Rural datarem do século passado, com a Carta de Clarendon, o termo “*extension education*” foi pela primeira vez utilizado na Inglaterra, em 1873, para denominar a atividade de ensino que funcionava fora do campus universitário.

Para Yates & Pieters (1988), o Serviço de Extensão Agrícola na Europa era realizado por um grupo de especialistas, dentro de uma determinada área geográfica, com o objetivo de auxiliar os agricultores na resolução de seus problemas técnicos.

Até o início da Segunda Guerra Mundial, a assistência ao campo na Inglaterra foi realizada por dois serviços: o Serviço Agrícola Distrital e o Serviço Consultivo Agrícola (RAE, 1988).

O Serviço Agrícola Distrital era um serviço local que prestava assistência técnica integrada à educação agrícola.

O Serviço Consultivo Agrícola funcionava nos colégios agrícolas ou no Departamento de Agricultura das universidades.

Seus diferentes especialistas, pagos pelo Ministério da Agricultura, prestavam consultoria aos Serviços Agrícolas Distritais.

Tanto as universidades como os colégios agrícolas possuíam pessoal, estrutura e equipamentos para treinar professores, pesquisadores e extensionistas.

De acordo com RAE (1988), na Inglaterra exigia-se que o fosse, “ao mesmo tempo, um agricultor pragmático e um cientista, guia, filósofo e amigo capaz de falar a linguagem do camponês.”

#### 2.4. O Serviço de Extensão Rural nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, de acordo com Morstein Max (1968: 41), a intervenção governamental no campo da agricultura teve início em 1862 com a criação do Departamento de Agricultura na sede do Governo, através da lei orgânica votada, pelo Congresso, para atender às pressões exercidas pela Sociedade Agrícola daquele país, cujos membros desejavam serviços adicionais do Governo.

Para esse autor, a ação da Sociedade Agrícola dos Estados Unidos retrata a intenção da agricultura organizada de ganhar para si a “*cordial assistência do governo*”. (grifo nosso)

Assim sendo, a Extensão Rural nos Estados Unidos tem sua origem em fins do século XIX e início do século XX com a criação do *Cooperative Extension Service*<sup>3</sup>, cujo objetivo era o de elevar o padrão técnico dos agricultores, através de um tipo de educação

---

<sup>3</sup> É importante salientar que a transição, por parte da sociedade americana, de uma condição predominantemente agrícola e rural para outra predominantemente industrial e urbana ocorreu entre 1900 e 1910.



informal, a partir de programas elaborados com base nos interesses das famílias rurais e a da *Farm Security Administration*, cujo objetivo era o de reabilitar, através do crédito rural supervisionado, as propriedades agrícolas em vias de falência devido à crise de 1929.

De acordo com Kelsey & Hearn (1966), a Extensão Rural nos Estados Unidos adotou duas modalidades distintas de atuação:

a) a que deveria proporcionar instrução e demonstração práticas sobre agricultura, economia doméstica e assuntos correlatos às pessoas que não tinham acesso à educação formal, desenvolvida pelo Serviço de Extensão Cooperativa;

b) a que deveria promover o desenvolvimento das comunidades, denominada Extensão Universitária ou Geral.

A prática extensionista nos Estados Unidos para Fonseca (1985), representou para a agricultura a passagem da estrutura escravista para a estrutura mercantil capitalista.

Para Trennepohl, citado por Belato (1985), na década de 50 percebeu-se, nos Estados Unidos, que:

*A integração técnico-produtiva e a integração de capitais entre a agropecuária, a indústria de insumos e máquinas, a indústria processadora de alimentos e matéria-prima, os serviços de comercialização e de financiamento produziu um entrelaçamento de interesses econômicos tão forte que tornou impossível e irracional insistir na divisão tradicional da economia em três setores: primário, secundário e terciário. Tornou-se mais racional analisar este “complexo Agroindustrial” em seu conjunto ou então subdividi-lo em ramos ou cadeias que apresentem especificidades relevantes (complexo - Soja, complexo Fumo, complexo Leite, etc). (p. 13)*

De acordo com esse mesmo autor, o modelo agrícola norte-americano foi exportado para o mundo inteiro, através da “revolução verde”<sup>4</sup> logo após a II Guerra Mundial, sendo que no Brasil essas transformações foram introduzidas fundamentalmente através da modernização da agropecuária iniciada nos anos 50 e 60 e consolidada na década de 70, ocorrendo, inicialmente, nas culturas de arroz, trigo e soja e rapidamente atingindo outros produtos como frango, milho, fumo e leite.

## 2.5. O Serviço de Extensão Rural na América Latina

---

<sup>4</sup> Sobre a introdução de alta tecnologia agrícola no Terceiro Mundo ver SEITZ, John L. A Política do Desenvolvimento: uma introdução a problemas globais, 1988, capítulo 3.

A Extensão Agrícola foi adotada na América Latina, de acordo com Pinto (1973), devido à necessidade do estabelecimento de mudanças tecnológicas na agricultura e tinha como objetivo “modernizar a atividade agrícola, mediante a incorporação de técnicas avançadas que permitissem aumentar a produção e a produtividade”, ao mesmo tempo em que pretendia que os aumentos no nível tecnológico estivessem vinculados ao aumento de renda das famílias rurais e à melhoria de seu nível de vida e de bem-estar social.

Os programas de Extensão Rural introduzidos na América Latina após a Segunda Guerra Mundial, estavam fundamentados, de acordo com Fonseca (1985), no modelo clássico de extensão rural concebido nos Estados Unidos.

Neste modelo, os conhecimentos são transmitidos da fonte de origem aos produtores rurais através do extensionista. A comunicação é, portanto, o meio pelo qual os produtores rurais estabelecem contato com as novas tecnologias.

## 2.6. O Serviço de Extensão Rural no Brasil

Até a década de 30 a economia do Brasil era baseada, especificamente, na produção de alimentos e matéria-prima para exportação e o poder político estava concentrado nas mãos das oligarquias rurais.

A crise deste modelo agroexportador, o fim da Segunda Guerra Mundial e a influência das idéias econômicas propagadas por Keynes vieram a marcar, profundamente, a evolução econômica do Brasil.

De acordo com Prado (1985), em 1947 o País apresentava um déficit na balança comercial de 55 milhões de dólares, subindo para 335 milhões em 1949.

A agropecuária brasileira deveria, apesar de seus problemas estruturais, produzir mais do que estava produzindo, a fim de que fosse possível financiar o desenvolvimento econômico almejado pelo Governo daquela época.

Aliando-se aos Estados Unidos, no momento em que realmente teve início a grande penetração capitalista norte-americana, foi criada, inicialmente, a Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais, que permitia ao País contar com o apoio de técnicos americanos especializados em educação e Extensão Rural<sup>5</sup>.

Em 1948 foi constituída a Comissão Mista Brasileiro-Americana, também conhecida por Missão Abbink, composta por economistas, técnicos, empresários e membros dos governos dos dois países, com o objetivo de identificar os principais problemas da economia brasileira.

Neste mesmo ano, a convite do Governo de Minas Gerais, a Associação Internacional Americana - AIA<sup>6</sup> organizou um programa

---

<sup>5</sup> Este acordo foi estabelecido em 1945 pelo Ministério da Agricultura e a *Inter-American Educational Foundation*.

<sup>6</sup> A Associação Internacional Americana - AIA, entidade sem fins lucrativos, foi criada nos Estados Unidos, em 1946, pelos irmãos Rockefeller.

de desenvolvimento rural para o Brasil que deveria ser executado por uma associação.

É criada, então, a Associação de Crédito e Assistência Rural - ACAR, instituída como entidade civil, sem fins lucrativos<sup>7</sup>, cujas atividades desenvolvidas eram denominadas de “ajuda técnica e financeira aos agricultores”<sup>8</sup>.

O convênio assinado entre a AIA e o Governo de Minas Gerais apresentava como objetivo geral o estabelecimento de um programa de assistência técnica e financeira que possibilitasse a intensificação da produção agropecuária e, conseqüentemente, a melhoria das condições econômicas e sociais da vida rural, visando, em última instância, à conquista do desenvolvimento econômico do país.

A Associação de Crédito e Assistência Rural do Estado de Minas Gerais - ACAR/MG iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1949 e ao final da década de 50 a ACAR já estava presente em mais onze unidades da federação: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Goiás e Rio de Janeiro.

Em 1956 a experiência mineira já estava consolidada e havia se espalhado por vários estados brasileiros, conforme pode ser observado na Tabela 1.

---

<sup>7</sup> Todas as demais associações congêneres posteriormente criadas e que vieram, mais tarde, a constituir o Sistema Brasileiro de Extensão Rural foram instituídas com as mesmas características, ou seja, entidades civis, sem fins lucrativos.

<sup>8</sup> A primeira experiência de levar assistência técnica ao homem do campo aconteceu no Brasil em 1930, por ocasião da Primeira Semana do Fazendeiro, organizada pela Escola Superior de Agricultura e Veterinária do Estado de Minas Gerais.

TABELA 1 - Associações de Crédito e Assistência Rural no Brasil no período de 1948 a 1967.

Unidade da Federação	Denominação (sigla)	Criação(ano)
Minas Gerais	ACAR	1948
Pernambuco, Bahia e Ceará	ANCAR	1954
Paraíba e Rio Grande do Norte	ANCAR	1955
Rio Grande do Sul	ASCAR	1955
Paraná	ACARPA	1956
Santa Catarina	ACARESC	1956
Espírito Santo	ACARES	1957
Rio de Janeiro	ACAR	1958
Goiás	ACAR	1959
Sergipe	ACAR	1962
Alagoas	ANCAR	1963
Maranhão	ACAR	1963
Mato Grosso	ACAR	1965
Pará	ACAR	1965
Piauí	ANCAR	1966
Amazonas	ACAR	1967
Distrito Federal	ACAR	1967

Para coordenar os trabalhos desenvolvidos no País foi criada, em 21 de junho de 1956, sob a forma de entidade civil, de direito privado, sem fins lucrativos, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural - ABCAR<sup>9</sup>.

Em 1967 a Extensão Rural já se fazia presente em 17 Estados, atendendo a 831 Municípios. Em 1969 já possuía 1025 escritórios municipais espalhados pelo País e no final da década de 80 já estava presente em vinte e cinco Unidades da Federação.

<sup>9</sup> A sede da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural - ABCAR estava localizada, na época de sua criação, na cidade do Rio de Janeiro.

Em 1969, com o fim da participação da Associação Internacional Americana - AIA, o Ministro da Agricultura passou a ser o presidente da ABCAR, enquanto os Secretários de Agricultura dos Estados assumiram a presidência das Juntas Administrativas de cada uma das vinte e cinco Associadas existentes.

Nessa mesma época, o Sistema de Extensão Rural passou a ser favorecido com recursos dos cofres públicos, já a estatização da atividade de assistência técnica e extensão rural foi realizada através da criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, no plano federal, através da Lei n° 6.126, de 14 de novembro de 1974 e do Decreto n° 75.373 de 14 de fevereiro de 1975, e nos estados e territórios através da transformação das Associações em Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural, totalizando vinte e cinco associadas, constituindo o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural - SIBRATER.

De acordo com Giusti (1993), a Extensão Rural na década de 90 se fez presente em 4.056 dos 4.374 municípios existentes no Brasil. Através de uma equipe de, aproximadamente, quinze mil e novecentos Extensionistas, passou a prestar assistência técnica a cerca de um milhão e quinhentos mil produtores rurais.

Apesar desses resultados, de acordo com Fonseca (1985), “a experiência extensionista brasileira, considerando as circunstâncias históricas, não pode ser tomada como a de mais um país que adotou o modelo de adoção difusionista americano do início do século, mas sim como uma experiência singular, devido a formação social aqui existente e como algo consentido pelas elites na defesa de seus

interesses imediatos e não como algo necessário e imprescindível aos interesses das camadas populares”.

É importante destacar, também, que:

a) o modelo de desenvolvimento agrícola americano, ao contrário do modelo brasileiro era, na época da implantação das atividades de Extensão Rural, em essência, aquele em que as propriedades agrícolas camponesas<sup>10</sup> não se constituíam por relações de latifúndios feudais de apropriação de excedentes e, por conseguinte, tinham a possibilidade de evoluir, passando do padrão de produção patriarcal para o desempenho do papel de empresário agrícola;

b) enquanto nos Estados Unidos os latifúndios, praticamente, desapareceram no início deste século, o Brasil apresenta até os dias de hoje uma defeituosa estrutura agrária com uma inadequada distribuição de terras, conforme dados dos recadastramentos realizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária - INCRA, apresentados na tabela 2.

TABELA 2 - Evolução da Estrutura Fundiária no Brasil

Classes	Imóveis (n°)				Área (%)			
	1966	1972	1978	1992	1966	1972	1978	1992
<100 ha	87,55	85,78	84,07	85,78	20,40	17,43	14,27	17,18
>100 e ≤ 1000ha	11,23	12,73	14,09	12,77	34,45	31,17	27,14	30,79

<sup>10</sup> Existem grandes diferenças entre agricultor familiar e camponês, dentre as quais podem ser consideradas como principais: o grau de integração aos mercados e a própria limitação desses mercados. Outra diferença importante e que merece destaque é o fato de um sistema agrário do tipo camponês nunca ser apenas tradicional ou de subsistência, já que por possuir uma dinâmica própria, sofre um contínuo processo de adaptação às mudanças que vão ocorrendo ao seu redor.

A este respeito, ver ABROMOVAY, Ricardo. De camponeses a agricultores. paradigmas do capitalismo agrário em questão. Campinas, UNICAMP, 1990, mimeo.



Classes	Imóveis (n°)				Área (%)			
	1966	1972	1978	1992	1966	1972	1978	1992
>1000 ha	1,22	1,49	1,84	1,45	45,15	51,40	58,59	52,03

Finalmente, é importante destacar que existem grandes diferenças entre agricultores em economias capitalistas industrializadas e em economias de países em fase de transição.

De acordo com Veiga (1991), as principais diferenças estão relacionadas à:

- a) facilidade de acesso ao crédito;
- b) o valor das taxas de juros cobradas;
- c) o acesso e preço de insumos moderno;
- d) o acesso às informações quanto às inovações tecnológicas;
- e) o grau de integração dos mercados e das comunicações, refletido pelo nível de informação sobre preços de insumos e produtos a nível local, regional e nacional.

## 2.7.. O Serviço de Extensão Rural no Distrito Federal

Brasília ao ser construída em região de cerrado, com objetivos político-administrativos e com limitada extensão territorial <sup>11</sup> contou, a princípio, como um modelo de abastecimento interno baseado na importação de gêneros alimentícios provenientes, principalmente, de São Paulo.

<sup>11</sup> O Distrito Federal conta com uma área total de 5.814 km².

Sua pequena área rural contava com 235.619 hectares e cerca de 2.500 produtores rurais. A produção agropecuária era incipiente, além de carecer de uma assistência técnica efetiva.

Dado ao caráter induzido da formação de Brasília, o Governo desempenhou um importante papel para o desenvolvimento da agropecuária do Distrito Federal.

Este desenvolvimento, de acordo com Araújo (1979), pode ser dividido em dois principais momentos:

a) de 1957 a 1964:

Período caracterizado pela divisão de terras rurais em pequenos lotes, cujos direitos de arrendamento eram concedidos como atrativo adicional à transferência de funcionários públicos, mediante escolha de arrendatários feita com base em número de filhos ou a apresentação de atestado de pobreza.

b) de 1964 a 1977:

Período em que se configurou a diferenciação da área rural do Distrito Federal. Foram formados novos núcleos rurais e a legislação visava a tornar produtivas algumas atividades, especialmente a produção de hortigranjeiros, ao mesmo tempo em que possibilitava a concentração dos grandes empreendimentos. Foram instaladas grandes empresas na área rural como a Só Frango e o Café Arábia e criada a Central de Abastecimento de Brasília - CEASA.

Nesse período e, a exemplo do que vinha acontecendo em outras unidades da federação, foi criada, em 1967, a Associação de

Crédito e Assistência Rural do Distrito Federal - ACAR/DF, com o objetivo de estabelecer um programa de assistência técnica e financeira que possibilitasse a intensificação da produção agropecuária.

Em 1968, no entanto, de acordo com a Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN<sup>12</sup>, apenas 28,65% dos produtores rurais do Distrito Federal tinham acesso à assistência técnica.

Em 1971 o Governo do Distrito Federal lançou o Plano Agropecuário para o período de 1971 a 1973, apresentando um conjunto de medidas necessárias para a implantação de uma agricultura moderna e capaz de abastecer o mercado interno, dentre as quais a assistência técnica e o crédito rural supervisionado.

Enquanto no plano federal, como foi visto anteriormente, era criada, em 1974, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, com o objetivo de coordenar as atividades desenvolvidas pelas empresas a nível estadual, através do Decreto n° 2.739 de 16 de outubro, as atividades de assistência técnica e creditícia desenvolvidas pela ACAR/DF eram transferidas para a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal - FZDF, desvinculando-se do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Apesar do Governo do Distrito Federal ter lançado, em 1978, um programa de financiamento da produção agropecuária e comercialização, de acordo com Araújo (1979), “o crédito rural continuou praticamente impossível para o pequeno produtor rural não capitalizado e a Extensão Rural continuou inoperante”.

---

<sup>12</sup> Relatório de pesquisa realizada no ano de 1968.

Para sanar os problemas de assistência técnica até então denunciados e aproveitando-se da fase de larga proliferação de empresas públicas, foi criada, então, em 07 de abril de 1978, através do Decreto nº 4.140 a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal - EMATER/DF, entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, integrante da Administração Indireta do Distrito Federal, vinculada à Secretaria de Agricultura e Produção do Distrito Federal e associada da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, tendo como objetivos:

a) colaborar com órgãos competentes do Governo do Distrito Federal e da Administração Federal na formulação e execução das políticas de assistência técnica e extensão rural;

b) planejar, coordenar, executar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à difusão de conhecimentos de natureza técnica, econômica e social, para aumento da produção e da produtividade agrícolas e a melhoria das condições de vida no meio rural do Distrito Federal, de acordo com as políticas de ação do Governo do Distrito Federal e do Governo Federal.

Para consecução desses objetivos, a EMATER/DF deveria compatibilizar seus programas de assistência técnica e extensão rural com os Planos Nacional e Regional de Desenvolvimento.

Desta forma, a partir das diretrizes constantes do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que apontava o atraso no setor de produção de alimentos como um dos problemas que afetavam a

economia do País, a EMATER/DF elaborou seu planejamento e estabeleceu as estratégias para a consecução dos objetivos para os quais foi criada.

A consolidação dos trabalhos da EMATER/DF teve início em 1979. Contando com uma estrutura técnico-administrativa constituída por 76 empregados, sendo trinta técnicos e quarenta e seis administrativos, a empresa prestou assistência técnica a 867 produtores rurais numa área total assistida de 19.248 hectares.

Em 1984, após cinco anos de atividade e contando com 104 técnicos e 63 administrativos, o atendimento passou para 5.500 produtores rurais e a área assistida para 121.000 hectares, superior cerca de seis vezes a de 1979.

Em 1992 a EMATER/DF, contando com 181 empregados prestou assistência técnica a 75,6% dos produtores rurais do Distrito Federal, totalizando 14.773 pessoas.

Assim, de 1978 a 1992 houve um aumento significativo na produção agropecuária do Distrito Federal, conforme pode ser observado na Tabela 3.

TABELA 3 - Evolução da Produção Agropecuária do Distrito Federal

Produto	Unidade	1978	1992	Acréscimo Anual
Grãos	t	4.802	197.724	30,4%
Hortaliças	t	29.177	102.342	9,4%
Frutas	t	6.469	22.811	9,4%

Carne				
. Bovina	t	1.300	4.375	9,1%
. Suína	t	894	2.328	7,1%
. Frango	t	1.156	23.588	24,0%
Leite	milhão/l	6	16	7,2%
Ovos	milhão/dz	1	24	25,0%

Quanto à abrangência, em 1993 o público beneficiário da EMATER/DF totalizou 31.980 pessoas e sua área de atuação passou de 449.000 hectares para 3.536.000 hectares, com a agregação da área de 14 municípios da região do Entorno do Distrito Federal<sup>13</sup>, localizados no estado de Goiás.

Para a realização das atividades no ano de 1993 a EMATER/DF contou com o trabalho de 245 empregados, desenvolvendo suas ações através do Escritório Central, 30 Escritórios Locais e um Centro de Treinamento.

Enquanto a produção agrícola do Distrito Federal em 1978 era de quinze mil toneladas por ano, em 1992 chegou a mais de duzentas mil toneladas.

É inegável que o aumento da produção agropecuária do Distrito Federal, em parte, ocorreu em função da elevação do rendimento físico das culturas, índices estes que, conforme assinala Silva (1984), “é alcançado através da introdução de um conjunto de métodos e práticas agropecuárias”.

<sup>13</sup> Foram agregadas à área de atuação da EMATER/DF, mediante convênio firmado entre o Governo do Distrito Federal e o Governo do Estado de Goiás as áreas rurais os municípios de Abadiânia, Alexânia, Pirenópolis, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás, Formosa, Cabeceiras, Corumbá, Luziânia, Cristalina, Cidade Ocidental, Santo Antonio do Descoberto, Mimosas e

A EMATER/DF, responsável pela transferência de tecnologia agropecuária no Distrito Federal atribuiu, conforme Relatório de Atividades de 1985, a melhoria de eficiência, eficácia e efetividade ao trabalho desenvolvido pela empresa ao constante aperfeiçoamento de seus funcionários.

Da mesma forma, o Relatório de Atividades da Empresa em 1986 apresentou como uma das prioridades o treinamento de recursos humanos e, como resultados alcançados nesta área o seguinte:

*Neste ano [1986], 90% do corpo técnico e 65% do corpo administrativo participou de alguma forma de treinamento. O objetivo foi um só: levar aos técnicos e administrativos os novos métodos e meios de trabalho, ou seja, o que existe de mais novo em termos de operação e tecnologia. (p. 17)*

Da mesma forma, o Relatório de Atividades de 1993 aponta como uma de suas importantes realizações o treinamento de pessoal.

### III - TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Para Ferreira (1986: 114), uma das atividades de maior importância dentro da política de recursos humanos de uma empresa é a manutenção de um programa racional de treinamento, destinado a preparar e manter os empregados em condições de executar bem o seu trabalho e, atualmente, esta atividade deve refletir a ação coordenada dos órgãos gerenciais, em todos os níveis, não se limitando, tão somente, à Unidade de Recursos Humanos da organização.

Esse capítulo apresenta uma visão geral sobre treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, focalizando os aspectos que melhor contribuem para a compreensão da questão.

#### 3.1. Treinamento e Educação

A palavra treinamento tem origem no termo francês *entrainer*, derivado do verbo latino *tragere*, que significa arrastar.



O verbo educar é composto pela preposição *ex* (de, para) e do verbo *ducere* que significa trazer.

Etimologicamente podem ser identificadas diferenças e semelhanças. Apesar de alguns autores considerarem treinamento diferente de educação em termos de objetivos e propósitos, outros concordam que o treinamento pode ser considerado como uma forma de educação especializada.

Assim, ao considerar como uma forma de educação, observa-se que existe, também, diferenças em relação ao conceito de educação utilizado. Carvalho (1974) e Aquino (1980), por exemplo, utilizam como conceito para educação o enunciado por John Dewey de que o processo educativo é uma contínua reconstrução da experiência pessoal de quem aprende algo.

Dewey, ao publicar sua principal obra em 1915, intitulada “*Schools of Tomorrow*”, preconiza a aplicação do pragmatismo à educação. Após a Segunda Guerra Mundial, no entanto, esta concepção perdeu seu ímpeto, passando a receber críticas, principalmente, de Theodore Brameld, que a considerava ineficiente por ter dotado a educação apenas de meios. (Kneller: 1964).

O pragmatismo em Filosofia é uma doutrina na qual a verdade nasce da relação existente entre a experiência humana e seus efeitos práticos. O conhecimento, por sua vez, tem caráter teleológico, sendo um instrumento a serviço de resultados.

O pragmatismo é, por conseguinte, a filosofia dos resultados, da experiência humana em contato com as coisas da ação positiva.

Assim, Waldo (1971: 39) afirma que “o pragmatismo, popularizado por William James e especialmente por John Dewey, é uma filosofia que acentua a experiência e a ação e torna a utilidade o teste da verdade.”

As diferenças de concepções podem ser reconhecidas através da análise da teoria de educação subjacente aos programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos concebidos nas organizações.

### 3.1.1. Treinamento e Teorias de Educação

Para a montagem de um programa de treinamento, as teorias de educação são consideradas como um dos pontos de referência de grande importância.

Existem diferentes abordagens ou concepções básicas de processo educativo e as implicações da aplicação de seus princípios fundamentais vão determinar a forma e a operacionalização do programa de treinamento elaborado.

Atualmente existem inúmeras teorias educacionais e, por vezes, bastante divergentes entre si. Para uma melhor compreensão das mesmas faz-se necessário estabelecer uma classificação.

Utilizando a sistematização proposta por Saviani (1991), as teorias educacionais podem ser reunidas em três grandes grupos:

a) Tradicional

Como um antídoto à ignorância, o processo educativo tem como objetivo difundir a instrução, transmitir os conhecimentos acumulados pela humanidade e sistematizados logicamente, no qual o professor ocupa posição central sendo responsável pela transmissão, segundo uma gradação lógica, do acervo cultural aos alunos, cabendo, a estes, assimilar os conhecimentos a eles transmitidos.

Está estruturado através do método expositivo, cuja matriz teórica pode ser identificada em cinco etapas: a preparação, a comparação e assimilação, a generalização e a aplicação, que correspondem ao esquema do método indutivo, formulado por Bacon.

O essencial para o bom êxito do processo educativo é contar com professores bem preparados.

Tal concepção está centrada no intelecto, na essência, no conhecimento.

b) Nova

O movimento denominado Escola Nova, propagado durante a primeira metade do século XX por quase todos os países do mundo, encontrou suas raízes na Filosofia de Educação de John Dewey (1976), baseada na premissa de que a educação necessitava de mais

ciência e menos literatura e que o aluno deveria aprender mais por meio da prática do que através de livros, além de estar centrada na vida, na existência e na atividade humana.

A partir do pressuposto da neutralidade científica e inspirada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, essa pedagogia é introduzida no Brasil, adquirindo duas posições: uma espécie de Educação Nova Popular, cuja principal expoente foi Paulo Freire e outra na qual advogava-se a reordenação do processo educativo de maneira a torná-lo objetivo e operacional, conhecida como a Pedagogia Tecnicista.

### c) Tecnicista

Nesta concepção, o elemento principal passou a ser a organização racional dos meios, ocupando professor e aluno posição secundária, relegados à condição de executores de um processo cuja concepção, planejamento, coordenação e controle deveriam ficar a cargo de especialistas supostamente habilitados, neutros, objetivos e imparciais. A organização do processo converte-se na garantia da eficiência sendo o produto uma decorrência da forma como é organizado.

Nesta concepção tecnicista, o objetivo é formar indivíduos eficientes e, portanto, capazes de darem sua parcela de contribuição para o aumento da produtividade da sociedade.

A base de sustentação teórica da Pedagogia Tecnicista desloca-se para a psicologia behaviorista e a engenharia

comportamental que têm em comum a inspiração filosófica neopositivista e o método funcionalista.

#### d) Crítica

Esta concepção situa-se além da tradicional e da nova, superando-as ao incorporar suas críticas numa proposta radicalmente nova.

Não é o esquema indutivo tal como formulara Bacon, nem é o modelo experimentalista ao qual se filiava Dewey.

A orientação para o processo de descoberta de novos conhecimentos e de transmissão-assimilação de conhecimentos é compreendido de forma dialética, considerando o movimento que vai da síncrese (visão caótica do todo) à síntese (totalidade de determinações e de numerosas relações), pela mediação da análise (abstrações e determinações mais simples).

Finalmente, de acordo com este autor, do ponto de vista pedagógico conclui-se pois, que, para a pedagogia tradicional a questão central é aprender, para a pedagogia nova é aprender a aprender e para a pedagogia tecnicista o importante é aprender a fazer.

Outra sistematização das teorias educacionais é proposta por Mizukami (1986) que apresenta três abordagens principais, centradas no processo de aprendizagem.

#### a) Abordagem Comportamentalista

A característica principal é a ênfase no objeto e o conhecimento é considerado como resultado direto da experiência.

Neste caso, os objetivos do treinamento são as categorias de comportamento ou habilidades a serem desenvolvidas.

#### b) Abordagem Cognitivista

A característica principal é a ênfase nos processos cognitivos, não sendo passíveis de observação, por ocorrerem a nível neural.

Neste caso, os objetivos do treinamento enfocam a capacidade das pessoas de integrar informações e processá-las, a forma pelas quais organizam dados, adquirem conceitos e resolvem problemas.

#### c) Abordagem Humanista

Nesta abordagem, o enfoque está no sujeito, nas relações interpessoais e no desenvolvimento das potencialidades do ser humano.

Neste caso, o objetivo do treinamento é a auto-realização da pessoa e o uso pleno de suas potencialidades.

A concepção de humanismo aqui abordada não diz respeito a um ideal abstrato, mas ao que Freire (1993) considerou como um compromisso que se orienta no sentido de transformação de qualquer situação objetiva na qual o homem concreto esteja sendo impedido de desenvolver sua vocação ontológica que é a de ser sujeito e não objeto e que, por ser sujeito, não deve ser um simples espectador.

O treinamento nesta concepção e, em se tratando de treinamento de profissionais envolvidos no processo de mudança social, deve proporcionar condições para a reflexão sobre seu compromisso perante as pessoas envolvidas no trabalho ou a responsabilidade e a seriedade com que a atividade deve ser desenvolvida.

Conforme assinala Campos (1990: 30), “nas sociedades modernas aceita-se como natural e espera-se que os governos - e o serviço público - sejam responsáveis perante os cidadãos”.

Essa responsabilidade não se refere, também, a algo abstrato ou destituído de sentido prático, mas ao que nas sociedades democráticas modernas é conhecido como *accountability*, termo ainda sem tradução para a língua portuguesa.

De acordo com Campos (1990), Frederich Mosher, por exemplo, apresenta *accountability* como:

*Sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a - mas não necessariamente incompatível com - responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a accountability, sendo uma responsabilidade objetiva, ‘acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho’. E quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades. (p. 33)*

Assim, *accountability* é uma conquista da sociedade e é uma consequência do comportamento da população em relação ao

serviço público. A ausência, portanto, desse conceito no Brasil é decorrente do estágio de desenvolvimento político do País<sup>14</sup>.

### 3.2. Treinamento e Administração de Recursos Humanos

Apesar da atividade de Administração de Recursos Humanos existir desde a Antigüidade, somente a partir da Revolução Industrial é que essa atividade passou a assumir um papel importante dentro do contexto organizacional.

Por outro lado, no passado as atividades de Administração de Recursos Humanos eram realizadas de forma isolada, com ênfase nas tarefas rotineiras como folha de pagamento, admissões e demissões de pessoal.

No entanto, a medida que essa abordagem vai assumindo novos contornos, a atividade de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos passa a ser alvo de preocupação por parte dos teóricos da área de Administração.

Assim, para Ferreira (1986: 114), dentro da política de recursos humanos de uma empresa uma das atividades de maior importância é a de treinamento.

Outra questão importante é a tendência, cada vez maior, da atividade de treinamento e desenvolvimento refletir a ação coordenada dos órgãos gerenciais, em todos os níveis, não se limitando, tão somente, à Unidade de Recursos Humanos da organização.

Uma das maneiras de melhor compreender esta questão é através do estudo da evolução da Teoria da Administração.

---

<sup>14</sup> Para Pedro Demo a democracia no Brasil é extremamente relativa, porque não tem base popular autêntica.



### 3.2.1. Evolução da Teoria da Administração

A princípio a Teoria da Administração concebeu a organização como um sistema fechado, centrando a atenção em poucos aspectos e variáveis situados dentro da organização e, do ponto de vista de sua aplicação, estava preocupada com problemas concretos e imediatos.

O estudo sistemático das organizações tem início com a Abordagem Clássica da Administração que pode ser desdobrada em duas orientações bastante diferentes, mas que se complementam com relativa coerência.

De um lado a Administração Científica e de outro a Teoria Clássica ou Teoria Administrativa.

#### 3.2.1.1. Administração Científica

O nome Administração Científica é devido à tentativa de aplicação de métodos da ciência aos problemas da Administração, a fim de alcançar elevada eficiência industrial. Os principais métodos

científicos aplicáveis aos problemas da Administração eram a observação e a mensuração.

Frederick Winlow Taylor nasceu nos Estados Unidos e iniciou sua vida profissional como operário em 1878 na *Midvale Steel Co.*, passando de capataz à contramestre e a chefe de oficina. Ao concluir o curso de Engenharia pelo *Stevens Institute* foi promovido ao cargo de engenheiro.

Para ele, o instrumento básico para se racionalizar o trabalho dos operários era o estudo de tempos e movimentos, acreditando que o trabalho poderia ser executado melhor e mais economicamente através da divisão e subdivisão de todos os movimentos necessários à execução de cada operação de uma tarefa, decompondo-a em uma série ordenada de movimentos simples.

Dessa forma seria possível padronizar-se o método de trabalho e o tempo destinado a sua execução.

Sobre este aspecto, Prestes Motta (1992), afirma que “na realidade, o Taylorismo tinha como função essencial passar para a direção capitalista do processo de trabalho, os meios de se apropriar de todos os conhecimentos práticos que, de fato, até então, eram monopolizados pelos operários”.

A gerência, para Taylor, adquiriu novas atribuições e responsabilidades, dentre as quais destaca-se a de selecionar cientificamente os trabalhadores de acordo com suas aptidões, prepará-los e treiná-los para produzirem mais e melhor, de acordo com o método planejado.

A preocupação central era com a racionalização do trabalho, através da prescrição de procedimentos destinados ao alcance

de eficiência por parte da organização e de princípios a serem seguidos dentre os quais o da exequibilidade funcional que consistia na definição do montante de trabalho a ser executado durante a jornada de trabalho.

A idéia de estabelecer um padrão conhecido e medido de trabalho para cada homem realizar em um dia evoluiu a partir do sistema conhecido como *tamita* que consistia em atribuir a cada escravo uma determinada tarefa para ser realizada durante sua jornada de trabalho.

### 3.2.1.3. Teoria Clássica

A Teoria Clássica ou Teoria Administrativa, também conhecida como Fayolismo, foi desenvolvida tendo como objetivo o aumento da produtividade e eficiência industrial.

Henry Fayol, considerado o idealizador desta teoria nasceu na França e iniciou sua vida profissional, como engenheiro, na *Commentry-Fourchambault*, passando seis anos depois a diretor das minas de carvão de *Commentry* e em 1888 passou a diretor-geral da companhia.

O resultado de sua vivência durante várias décadas foi uma doutrina cuja análise é conduzida de cima para baixo, ou seja, da direção para a execução.

Através da observação da fisiologia da organização e da anotação de fatos que lhe pareciam ser os obstáculos para a melhoria

da eficiência no trabalho, acabou por sistematizar todas essas informações coletadas, dando-lhes a forma de princípios.

Esta escola tinha como preocupação a disposição organizacional e as inter-relações estruturais das partes, estando ainda esta idéia presente nas modernas organizações, após o seu aperfeiçoamento, realizado por parte de seus sucessores.

#### 3.2.1.4. Escola de Relações Humanas

A partir das críticas à Abordagem Clássica da Administração surgiu a Escola de Relações Humanas.

O principal expoente desta abordagem é George Elton Mayo, psicólogo e professor da Universidade de Havard na década de 20.

Esta escola é fruto dos resultados de estudos empíricos realizados na fábrica de *Hawthorne* em Chicago, entre 1927 e 1932, sendo de natureza mais descritiva do que prescritiva.

Esta abordagem destacava que o potencial para o desenvolvimento está presente em todas as pessoas e quanto à natureza humana adotava o modelo de *homo social*.

Grande ênfase foi dada aos estudos dos grupos informais, a motivação do trabalhador, a questão da tomada de decisão e aos estilos de liderança.

Quanto à questão da estrutura da organização, a Escola de Relações Humanas tinha por objeto de estudo a organização informal.

Para Wahrlich (1986):

*A maior contribuição desta escola é a introdução da sociologia para explicar e interpretar os*

*problemas administrativos. O relevo dado ao homem dentro do grupo, como sendo o mais importante aspecto da organização, a análise das organizações como sistemas sociais, a importância atribuída aos valores humanos, a discussão de um novo conceito de autoridade (...) - tudo isto contribuiu para dar um sentido novo e mais amplo à teoria de organização e estabelecer uma base mais satisfatória para as pesquisas sobre o tema. (p. 64)*

### 3.2.1.5. Behaviorismo

Como um novo padrão de teoria e pesquisa, na tentativa de desenvolver uma atitude analítica e experimental, surgiu o Behaviorismo, cujo principal expoente é Herbert Simon e os principais enfoques eram no processo de tomada de decisão e os limites da racionalidade.

Para Prestes Motta (1986: 13), “o livro de March e Simon marca a transição da teoria da administração para a teoria das organizações”.

Para este autor, com Simon teve início o estudo da administração dentro de um sistema social. Desta forma, o foco de atenção passou da produtividade para a eficiência do sistema.

Nessa abordagem, a organização foi vista como um sistema cooperativo racional, podendo ser definida como um sistema planejado de esforço cooperativo, no qual cada participante tem um papel definido a desempenhar e deveres e tarefas a executar.

A organização é vista como uma rede de tomada de decisões e entende-se que a articulação de diversos fatores estruturais e comportamentais resulta no alcance de maior ou menor eficiência.

De acordo com Prestes Motta (1986):

*Essa linha teórica ficou conhecida como “behaviorismo”, fundamentalmente pelos seus pontos de contato com a corrente psicológica de Watson F. H. Allport e Miller e Dollard, embora se afaste bastante dela, pelas dificuldades da aplicação do conceito de estímulo aos contextos organizacionais.* (p. 15)

Simon concebe a organização como uma estrutura de tomada de decisão e explica que esta sofre influência das variáveis organizacionais: hierarquia, sistema de comunicações e programas de treinamento.

Em relação à Escola de Relações Humanas esta abordagem procura ampliar a visão do ser humano dotado de sentimentos e necessidades motivacionais, enfatizando, também, a sua capacidade adaptativa.

De acordo com Prestes Motta (1992: 48), “pelo volume de pesquisa empírica realizada e pela lucidez de seus melhores autores, a contribuição do behaviorismo é definitiva.”

#### 3.2.1.6 . Estruturalismo

A abordagem estruturalista, em contraposição à Escola de Relações Humanas encara o homem como dependente das organizações desde o seu nascimento até a morte, além de defender a premissa de que o homem para nelas sobreviver necessita ser dotado de flexibilidade, resistência à frustração, capacidade de adiar recompensas e possuir um desejo permanente de realização.

Para o estruturalismo, é de especial importância o relacionamento das partes na constituição do todo, ou seja, o estruturalismo implica em totalidade e interdependência, já que exclui os conjuntos cujos elementos sejam relacionados por mera justaposição (Prestes Motta, 1992: 54)

Max Weber é considerado o primeiro teórico estruturalista e sua preocupação central foi o estudo da burocracia e sua racionalidade<sup>15</sup>.

Philip Selznick e Alvin Gouldner são apontados como grandes teóricos do estruturalismo. Seus estudos procuram adaptar o modelo weberiano de burocracia à variável comportamental desenvolvida pela Escola de Relações Humanas. Já Amitai Etzioni enfatiza o papel dos conflitos nas organizações.

Apesar de ser considerado pouco fiel ao método estruturalista, Victor A. Thompson é apontado por Prestes Motta (1992: 59), como um teórico atual desta abordagem.

Para este autor, a preocupação de Thompson é com o “desequilíbrio crescente entre a capacidade e a autoridade e a incapacidade de se desenvolver o potencial criativo na organização burocrática monocrática, advogando o que chama de *slack-theory*, propondo uma administração mais flexível, cuja preocupação com a produção não obscureça a orientação para a inovação.

De acordo com Prestes Motta (1992):

*Os estruturalistas vêem a organização como um sistema deliberadamente construído e em constante relação de intercâmbio com seu ambiente. De acordo*

---

<sup>15</sup> Racionalidade é aqui entendida em termos de equação dinâmica entre meios e fins.

*com essa concepção, as relações entre as partes da organização são de grande importância, o que os leva a dar um destaque todo especial às relações entre organização formal e organização informal (...), dando sempre preferência à abordagem comparativa. (p. 66)*

### 3.2.1.7 . Sistemas Abertos

O teórico que mais contribuiu para o desenvolvimento da Teoria de Sistemas foi Ludwig von Bertalanffy, biólogo alemão, autor de um artigo publicado em 1951 intitulado “Teoria Geral de Sistemas: nova abordagem para a unidade da ciência”.

A organização é entendida como um sistema aberto, em permanente troca com o meio-ambiente.

O ponto principal é considerar que as organizações importam energia do ambiente (*inputs*), processam essa energia em seu interior e exportam seus resultados para o meio ambiente (*outputs*).

A organização é entendida como sendo composta de vários segmentos, denominados de subsistemas, dimensões ou variáveis, dependendo do ponto de vista do pesquisador.

Desta foram, para Motta (1994):

*Na visão sistêmica, o resultado do trabalho organizacional é alcançado através de um processo de transformar insumos em produtos. Este processo inclui, por exemplo, tecnologia, pessoas, equipamentos, instalações, estrutura, procedimentos, e é desenhado não só em função de uma perspectiva estratégica, de como a empresa deve se inserir no*



*ambiente em que atua, como também é pautado por critérios de eficiência e qualidade. (p. 95)*

Por ser uma visão global, permite melhores condições de compreensão e tratamento do fenômeno organizacional.

Os teóricos mais importantes e que primeiro aplicaram a Teoria Geral de Sistemas ao estudo das organizações foram: Churchman, Kast, Rozenzweig, Katz, Kahn, Lawrence, Lorsch e Ackoff.

Na Inglaterra, pesquisadores do Instituto Tavistock de Relações Humanas desenvolveram estudos sobre organizações como sistemas complexos, introduzindo a abordagem do sistema “sócio-técnico”.

Essa abordagem considera importante tanto a variável social e psicológica, como componente de uma organização, como também o sistema tecnológico como parte integrante da interação entre os vários grupos.

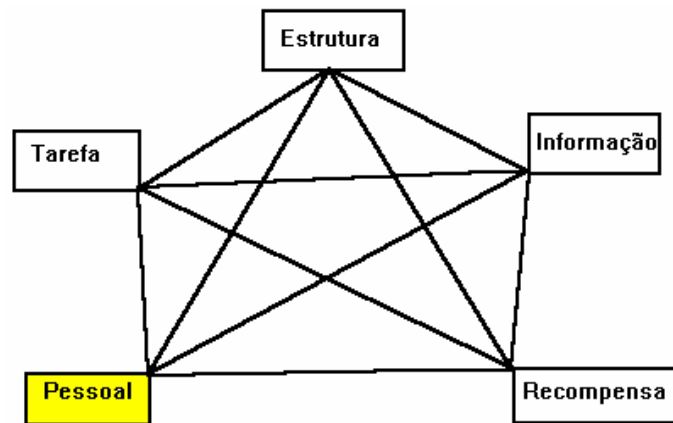
Nesta linha teórica destacam-se Katz e Kahn (1970) que mantêm os conceitos de entrada, processador e saída, além de reagruparem o sistema em vários subsistemas: o subsistema técnico, preocupado com provação e transformação, o subsistema de apoio técnico, preocupado com as relações institucionais, o subsistema de manutenção que se preocupa com as pessoas e suas funções, o subsistema de adaptação, que está afeto às mudanças organizacionais e o subsistema gerencial.

Para Prestes Motta (1992):

*De acordo com a tipologia apresentada pelos autores, o que se define como sistema depende em grande parte do interesse do analista, porém a interpretação de uma estrutura social como sistema em relação a outras como supersistema e subsistema depende de que o sistema tenha um grau de autonomia maior que os subsistemas e menor do que o supersistema. (p.38)*

Para Katz e Kahn (1966), a dinâmica e o equilíbrio desses subsistemas associados com padrões de desempenho determinam a eficácia organizacional.

Desta forma, em termos esquemáticos, um exemplo para visualização de uma organização como um sistema aberto, apresentando cinco dimensões mutuamente interdependentes pode ser encontrado em Galbraith, conforme figura 1.

FIGURA 1 - Dimensões Organizacionais segundo Galbraith (1977)

[JCCF2] Comentário:



- Treinamento e Desenvolvimento
- Promoção
- Transferência
- Seleção

Considerando este modelo esquemático, Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos aparece como um subsistema do Sistema de Pessoal (Administração de Recursos Humanos).

### 3.3. Treinamento como Subsistema de Recursos Humanos

De acordo com Lawrence & Lorsch (1973), organização é “a coordenação de atividades diferentes dos indivíduos contribuidores, para levar a cabo transações planejadas com o ambiente”.

No entanto, diversos teóricos têm caracterizado a organização como sendo uma representação do que cada ser humano é. Neste caso, a visão de homem que a empresa possui vai influenciar o tipo de abordagem que é dada à resolução de problemas.

Da mesma forma, a visão de homem vai determinar os pressupostos subjacentes as diversas teorias de administração: Taylor e o *homo economicus* e, mais tarde, Mayo com o *homo social*.

Em relação à estrutura, é possível verificar que enquanto a teoria clássica focaliza a organização formal como resultante de imperativos burocráticos e sistemas mecânicos, a teoria neoclássica da organização aceita esta estrutura formal, mas acrescenta a ela a organização informal e as considerações ambientais.

Já a teoria moderna da organização não refuta os princípios das teorias clássica e neoclássica, mas sugere que eles são incompletos porque tratam somente dos aspectos estruturais da organização, desprezando a abordagem totalmente integrada dos sistemas para os processos humanos nas organizações.

O argumento mais importante apresentado pelos teóricos para a utilização do conceito de Sistemas para as organizações é o fato das mesmas encontrarem-se em um ambiente muito instável.

Essa abordagem é considerada a mais completa por permitir uma visão integrada da organização.

Neste caso, a organização é vista como um sistema social aberto, composto por vários segmentos, denominados de subsistemas.

Portanto, a organização é compreendida como sendo um conglomerado de organismos separados, porém interdependentes, que influenciam e são influenciados pelo ambiente e estão em constante busca de maior equilíbrio.

Por sua vez, um subsistema é uma grande parte desagregada do Sistema Organizacional.

No entanto, esta desagregação ou separação das partes de um sistema tem caráter meramente didático.

Assim sendo, o sistema de administração de recursos humanos é constituído de subsistemas interdependentes, estabelecidos pelas organizações de acordo com sua missão, seus objetivos, seu ambiente interno e os recursos disponíveis.

Apesar dos subsistemas serem interdependentes, a modificação de um deles não implica, necessariamente, na alteração de outros.

No entanto, de acordo com Affonso (1980):

*O treinamento é o alicerce para que as mudanças possam ser processadas de forma harmônica, combinada com a matéria-prima necessária e existente no mercado de trabalho e as ações dos indivíduos que deste mercado também fazem parte. É, portanto,*

*indispensável que tanto o ambiente em que atue o homem, como o próprio homem, estejam a merecer, a todo instante, uma **preparação** adequada, a fim de que o desenvolvimento tecnológico não ocorra isoladamente, ficando o homem como seu mero espectador. (p. 19)*

É importante acrescentar que apesar das organizações estarem buscando cada vez mais a integração do subsistema treinamento com os demais subsistemas de administração de recursos humanos, nem sempre têm obtendo êxito. Na prática, o que se tem observado é um descompasso entre os diversos subsistemas de recursos humanos.

Tomando-se como exemplo, é possível observar que o subsistema de Acompanhamento e Avaliação nem sempre fornece ao subsistema Treinamento as informações necessárias para o estabelecimento de programas e projetos de capacitação de pessoal. As informações fornecidas pela Avaliação de Desempenho são, antes de mais nada, utilizadas para atender às exigências normativas estabelecidas no subsistema de Administração Salarial, como é o caso das progressões funcionais por mérito.

#### 3.4. A Dimensão do Termo Treinamento

A ênfase na teoria organizacional tem deslocado, através do tempo, a atenção da organização para o ambiente e dos processos humanos para o indivíduo, sendo que a essência da evolução, até o momento, parece ser em direção a rever o papel do homem.

Há evidências suficientes que comprovam a ênfase que se tem dado, atualmente, à questão do treinamento e desenvolvimento de recursos humanos nas organizações, assim como é inegável o fato de que a manutenção de um programa de treinamento compensa qualquer esforço despendido e todo investimento que nele se fizerem.

A era moderna foi marcada pelo desenvolvimento segundo uma perspectiva predominantemente racional, material, econômica e tecnológica, cujas bases foram formuladas a partir do século XVI.

À visão mecanicista de mundo é agregada a visão de homem cujo principal atributo é a racionalidade e à idéia de que a mente humana recebe informações *do mundo*. A ênfase ao treino intelectual é um dos pontos que caracteriza este paradigma, durante décadas aceito.

É considerando esta visão de homem e de mundo que são concebidos os programas de treinamento nas organizações. A prioridade é dada, então, à aquisição de perícia e ao desenvolvimento cognitivo, para o desempenho de tarefas específicas num determinado cargo ou função. Deste modo, as potencialidades humanas são tratadas de forma parcial e, muitas vezes, distanciadas da necessidade de realização do ser humano.

Atualmente vêm sendo lançadas inúmeras idéias a respeito do papel do ser humano nas organizações. Idéias como desenvolvimento da intuição, da criatividade e da participação têm sido debatidas amplamente, além de fazerem parte da literatura especializada.

É possível encontrar na farta bibliografia sobre treinamento de recursos humanos uma variedade muito grande de conceitos empregados a respeito de treinamento.

Assim, a investigação da literatura que trata do assunto demonstrou ser possível compreender o termo treinamento em duas dimensões: uma cujo significado é mais limitado e restrito e outra na qual o termo apresenta uma conotação de maior abrangência.

Em sentido restrito treinamento pode ser entendido como um processo de aquisição de perícia e conhecimentos necessários para o desempenho de tarefas específicas num determinado cargo ou função.

Esta concepção, de acordo com Prestes Motta (1986), teve seus primeiros registros por volta de 1775, ao ser publicado o Código da Natureza por Morelly, no qual foi apresentada uma proposta de formar e treinar trabalhadores de acordo com suas habilidades.

Posteriormente, merece destaque Robert Owen (1771-1857) que, partindo do pressuposto de que a natureza humana poderia ser treinada e dirigida, introduziu em New Lanark, na Escócia, o treinamento de operários em indústria têxtil.

No entanto, os primeiros estudos formais foram desenvolvidos por Taylor, estudos estes que culminaram com o advento da Escola de Administração Científica.

De acordo com Prestes Motta (1992):

*Uma das idéias centrais do Movimento de Administração Científica é a de que o homem é um ser eminentemente racional e que ao tomar uma decisão*



*conhece todos os cursos de ação disponíveis, bem como as conseqüências da opção por qualquer um deles. Pode, assim, escolher sempre a melhor alternativa e maximizar os resultados de sua decisão. Segundo essa escola, fá-lo em termos de lucro, sendo, portanto, os valores do homem, definidos, previamente, como econômicos. (p. 6)*

Para Taylor, todo trabalhador poderia alcançar um nível de produção estabelecido cientificamente, desde que fosse selecionado adequadamente e cuidadosamente adestrado na maneira mais econômica de realizar sua tarefa.

Como visto anteriormente, o objetivo era o de padronizar o método de trabalho e o tempo destinado a sua execução, deixando o trabalhador de ter o direito de escolher sua maneira pessoal de executar a tarefa, obrigando-se a executá-la conforme fora planejada.

O homem deixa de ser um profissional para ser uma ferramenta humana, que deve realizar o trabalho exatamente como foi prescrito.

Despojado de qualquer iniciativa, transforma-se em mero executor, de sujeito passa a objeto, coisifica-se e ajusta-se às prescrições anônimas.

Para Taylor (1960), existe apenas uma única maneira certa de realizar uma tarefa com eficiência e o trabalhador deve ser treinado tornando-se um especialista naquela determinada tarefa.

No entanto, conforme Maritain, citado por Freire (1984):

*Se concordássemos que o animal é um especialista e especialista perfeito, já que toda a sua capacidade de conhecer está limitada a executar uma função*

*determinada, haveremos de concluir que um programa de educação que aspirasse só a formar especialistas cada vez mais perfeitos em domínios cada vez mais especializados, e incapazes de dar um juízo sobre um assunto qualquer que estivesse fora da matéria de sua especialização, conduziria, sem dúvida, a uma animalização progressiva do espírito e da vida humana. (p. 93)*

Em sentido amplo treinamento pode ser entendido como um processo contínuo que compreende desde a aquisição de habilidade motriz até o desenvolvimento de um conhecimento técnico complexo, à assimilação de novas atitudes e ao aperfeiçoamento de comportamentos que possibilitem a tomada de decisões face a problemas sociais complexos.

Neste caso, o processo de aprendizagem possibilita ao trabalhador passar de um estágio de menor conhecimento para um estágio cognitivo mais elevado, adquirindo maior compreensão da realidade e maior capacidade de responder aos desafios que se lhes apresenta o mundo e que o leva a uma nova postura diante dos problemas de seu tempo e de seu espaço.

O homem é visto como um ser complexo, dotado de razão, imaginação, criatividade, intuição, potencialidades a serem desenvolvidas e, “(...) um conhecedor em geral, ao invés de um conhecedor singular, com uma individualidade singular.” (Furth, 1974)

Esse conceito de treinamento tem sua origem na Escola de Relações Humanas que, ao criticar o modelo de “*homo economicus*” concebido pela Escola de Administração Científica, propôs o modelo de “*homo social*”.

De acordo com Prestes Motta (1992:23), nesta escola, o homem é visto como possuidor de, basicamente, três características:

- a) comportamento que não pode ser reduzido a esquemas simples e mecanicistas;
- b) condicionado, ao mesmo tempo, pelo sistema social e pelas demandas de ordem biológica;
- c) necessidade de segurança, afeto, aprovação social, prestígio e auto-realização.

Nesta linha de raciocínio, o conceito de treinamento vai evoluindo, passando a ser considerado como um programa educacional que visa ao aperfeiçoamento de conhecimentos e potencialidades e o homem, ao desenvolver sua vocação de integrar-se ao meio em que vive, supera a atitude de simples ajustamento ou acomodação.

De acordo com Bergamini (1980: 40), treinamento entendido em sentido restrito implica em ‘aprender a fazer’, sendo desenvolvido através de programa de instrução que paira no nível de adestramento psicossensorial ou psicomotor. Já quando se refere a treinamento implica em desenvolvimento, deixa-se explícita a idéia de ‘saber ser’.

## IV - TREINAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O treinamento na administração pública teve, na Antigüidade, seu perfil original relacionado a ação política e militar dos governos, sendo que sua expansão ocorreu somente a partir da Revolução Industrial.

Esse capítulo apresenta a concepção de treinamento na Antigüidade e na Atualidade, a fim de que seja possível reconhecer a evolução ocorrida, a dimensão do conceito e sua conseqüente ampliação.

### 4.1. Treinamento na Administração Pública da Antigüidade

O treinamento de pessoal é universal nas administrações públicas e, provavelmente, não exista qualquer sistema de governo que não tenha utilizado alguma forma ou modalidade de treinamento (Riggs: 1968).

No entanto, o teor do treinamento varia de acordo com as diretrizes de Governo, de acordo com o sistema político vigente e, sobretudo, de acordo com os objetivos a serem perseguidos.

Nas sociedades agrárias tradicionais, por exemplo, a função fundamental do Governo era a de manter a ordem e a unidade do império e, para atendimento a esta necessidade, os programas de treinamento visavam acima de tudo gerar fidelidade à autoridade central e estabelecer padrões de conduta a serem observados por todos os funcionários na tomada de decisão e resolução de problemas concretos.

Para garantir uniformidade e coerência nas decisões exigia-se rigorosa ortodoxia na observância da doutrina e sistema de valores oficiais. Relativamente pouca importância era dada à competência e conhecimentos para o desempenho da função.

Para Riggs (1968: 344), o treinamento na administração pública tem origem no Ocidente a partir de Sócrates e no Oriente a partir de Confúcio.

Na Grécia antiga, onde a supremacia do Estado era indiscutível, especialmente nos primeiros tempos, considerava-se de fundamental importância as relações entre o indivíduo e a cidade-estado. O treinamento dos jovens consistia em prepará-los para tais relações.

Os ensinamentos de Sócrates na verdade são encontrados na “*República*” de Platão, onde é demonstrado que o Governo deveria ser exercido por um rei filósofo e que abaixo do rei haveria guardiães que seriam os administradores, ou seja, funcionários responsáveis pela organização e gerência dos negócios do Estado.

Já no Oriente, a idéia de treinamento na administração pública apareceu pela primeira vez idealizada por Confúcio.

Ao contrário do que muitos acreditam, Confúcio não foi um especulativo ou um místico e não criou nenhum sistema filosófico. Sua doutrina era prática, baseada na experiência e nos ensinamentos dos antepassados. A preocupação central era com o treinamento dos que ocupavam cargos de chefia e em seu livro “*Analectos*” está registrada sua preocupação com as obrigações que devem ter os governantes. Para ele, a administração deveria ser exercida por guardiães, aos quais denominava de homens superiores.

Confúcio acreditava na força do exemplo e para ele o exemplo era mais eficaz do que as leis.

Durante os quinhentos anos que se seguiram à morte de Confúcio, ocorrida no ano de 479 a.C., sua escola continuou viva e seus ensinamentos transformaram-se em filosofia do estado.

Assim, o treinamento na administração pública tanto para Sócrates quanto para Confúcio era destinado a preparar os indivíduos para serem guardiães ou homens superiores, ou seja, funcionários responsáveis pela administração dos negócios do Estado.

Tanto no Ocidente como no Oriente, era comum a idéia de que deveria haver um conjunto de normas morais e que caberia aos guardiães ou homens superiores fazer com que tais normas fossem

observadas pela população. Desta forma, o treinamento era baseado em prescrições éticas ou morais, idéias filosóficas e normas de conduta social.

A intenção era obter a fidelidade política das pessoas e ter certeza de que suas decisões estariam em harmonia com os costumes e normas vigentes na sociedade. Para tanto, o treinamento tinha caráter funcional ao mesmo tempo em que objetivava a inculcação de normas de obediência, fidelidade e lealdade que deveriam guiar os funcionários em suas decisões.

Sobre esta questão Riggs (1968: 347), afirma que tanto os ensinamentos de Sócrates quanto os de Confúcio reforçavam esse modo de pensar. Suas máximas forneciam as premissas do processo decisório e aumentavam a lealdade política dos guardiães e homens superiores.

É interessante observar que estes princípios ainda perduram, nos dias de hoje, em muitas organizações públicas.

Assim, de acordo com Osborne (1994), “os sistemas públicos tradicionais são desenvolvidos para atender a conveniência do administrador e dos prestadores de serviço, não do cliente”.

#### 4.2. Treinamento na Administração Pública da Atualidade

Nas sociedades modernas industrializadas, os governos são obrigados a adotar políticas para atender às necessidades da população. Os funcionários são então treinados para executar as políticas a cargo da organização a que pertence.

Por esta razão, o treinamento de funcionários públicos deve cada vez mais possuir como base a necessidade de instrução em conhecimentos, técnicas e habilidades que os tornem capazes de implementar, de forma consciente, responsável, eficiente e eficaz, as políticas governamentais.

Nos últimos anos tem sido aceita a idéia de que além da formação e da experiência anterior, as atividades no setor público necessitam de um corpo exclusivo de conhecimentos no campo das ciências sociais.

As organizações governamentais vêm a cada ano dedicando mais atenção ao desenvolvimento de programas de treinamento utilizando especialistas profissionalmente qualificados para planejar, coordenar e executar estes programas, como complementação à prática do treinamento informal, já que existem evidências suficientes que comprovam que a utilização única e exclusiva de treinamento informal pelas organizações compromete a melhoria da competência profissional dos funcionários.

A este respeito, Morstein Max (1968), afirma que o sucesso na utilização de treinamento informal é, de algum modo, uma questão de sorte, já que um supervisor pode conhecer bem o seu trabalho, mas ser incapaz de ensinar ou comunicar a um subordinado o que ele sabe.



Verifica-se, também, que está havendo maior preocupação em elaborar programas baseados nas reais necessidades dos empregados e no planejamento de programas de treinamento a longo prazo, tendo em vista não apenas a função atual do indivíduo.

Há, sem dúvida, uma crescente consciência na administração pública de que a atenção ao treinamento significa o desejo de renovação e atualização da organização.

Gaetani (1994: 114) afirma que “neste sentido, é interessante lembrar que a criação da *Ecole Nationale d'Administration*, na França, coincidiu com a decisão de governo de reconstruir o estado francês, duramente contaminado pelo colaboracionismo que predominou no período da ocupação nazista. Houve, portanto, uma clara opção pela renovação do conjunto do serviço público em novas bases, fundamentada nas noções de mérito e competência profissional.”

Ainda quanto ao sistema francês de formação de servidores civis, Brito & Santos (1995), consideram que o mesmo além de corrigir o uso clientelista da administração pública, prepara competências e evita descontinuidades administrativas em transições políticas.

No Brasil, existe, atualmente, o consenso de que a qualidade do serviço público depende, fundamentalmente, do nível de capacitação do seu quadro funcional.

No entanto, para Dowbor (1994):

*Na realidade, a área de formação ainda constitui um pequeno segmento refugiado na área de recursos humanos, sem assumir a devida importância dentro*

*da função pública, como processo permanente e central da modernização. E tampouco se vincula ao processo mais amplo que está reformulando as concepções de recursos humanos e formação no conjunto da sociedade. Não será seguramente com este tipo de formação ‘em fatias’, com cursinhos segmentados e isolados de um programa mais amplo de luta pela qualidade que conseguiremos uma nova cultura administrativa que hoje é vista como indispensável. (p. 167)*

Desta forma, é importante que o treinamento e desenvolvimento de recursos humanos na administração pública venha a fazer parte de um quadro de referência mais amplo dentro do contexto de modernização.

O grande desafio é o de investigar e conhecer a realidade, para poder, com seus próprios recursos estabelecer o tipo de formação necessário à administração pública brasileira, sem a necessidade de adotar modelos importados.

#### 4.2.1. Transposição de Modelos Importados de Treinamento

A concepção de “modelos”, como fruto das idéias tecnocráticas, de acordo com Lodi (1984: 132), “força a coerência interna das estruturas de idéias e produz uma destruição de complexidade e portanto um empobrecimento de raciocínio”.

Há muitas ocasiões que um modelo estrangeiro que em seu ambiente primitivo é adequado à solução de determinado problema, revela-se no novo ambiente inadequado ou os resultados obtidos diferem dos desejados.

De acordo com Bergamini (1980):

*As atividades de treinamento de recursos humanos no Brasil foram e ainda são, em muitos casos, feitas a partir de roteiros estrangeiros, na sua grande maioria norte-americanos. São os conhecidos 'pacotes' que têm sido aplicados na íntegra, conforme os redigiram seus idealizadores, sendo na sua esmagadora maioria apenas traduzidos sem sofrer qualquer adaptação conceitual para a realidade brasileira. (p. 39)*

De acordo com Riggs (1968: 360), uma das razões para a adoção de modelos estrangeiros pode ser explicada em função do desejo de determinadas autoridades de obter recursos liberados pela Organização das Nações Unidas, e outros programas de ajuda.

Para o autor, a transposição de modelos de treinamento de sociedades modernas para sociedades tradicionais, ou seja, de sociedades desenvolvidas para sociedades em desenvolvimento tem demonstrado que, na maioria dos casos, os treinamentos tornam-se inadequados à nova realidade e aponta as seguintes causas:

a) enquanto nos países desenvolvidos as organizações públicas têm adotado o modelo de descentralização de controle, nas sociedades em desenvolvimento um dos problemas observados com mais frequência é o excesso de centralização;

b) ao contrário dos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento apresentam sistema de governo tutelar do tipo autocrático que pode rumar para o totalitarismo ou, como no caso do Brasil, rumar para a democracia.

Além disso, os governos dos países em desenvolvimento apresentam um alto grau de orientação casuística, no sentido de objetivos, e não de uma política de diretrizes gerais, obrigando os administradores a tomarem, eles próprios, decisões políticas que serão baseadas, em grande parte, em seus próprios sistemas de valores.

Outra questão importante é assinalada por Motta (1987), ao considerar que:

*A instituição pública na sociedade em transição possui estrutura, normas, organograma, especialização de funções e regras administrativas muito semelhantes a instituições existentes nos países mais avançados, mas os processos administrativos internos e o comportamento administrativo se assemelham aos existentes nas sociedades mais atrasadas. Desta forma coexistem valores tradicionais e modernos. (p. 38)*

Nesse caso, segundo Riggs (1968), os programas de treinamento estruturados com base em modelos utilizados por sociedades democráticas desenvolvidas sofrem sérias limitações nas sociedades em transição. Assim, o treinamento parece vazio e formalístico, deixando de descrever precisamente o que os funcionários vêem na sua atividade diária, não podendo auxiliá-los na tomada de decisões para a solução de problemas diários.

## V - PROCESSO DE FORMAÇÃO EXTENSIONISTA NO SISTEMA BRASILEIRO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

Para viabilização da meta de modernização da agricultura brasileira, houve o fortalecimento do Sistema de Extensão Rural, ao mesmo tempo em que implementava-se uma Política de Capacitação de Recursos Humanos que fosse capaz de formar aqueles que seriam os responsáveis pela transferência de tecnologia agropecuária aos produtores rurais: os Extensionistas Rurais.

Esse capítulo apresenta a estruturação e a formalização do Processo de Formação Extensionista da partir da estatização do

Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural - SIBRATER.

### 5.1. Estruturação do Processo de Formação Extensionista

A trajetória da Extensão Rural no Brasil permite constatar que ao progresso científico e tecnológico ocorrido após a Segunda Guerra Mundial agregou-se a crença de que o desenvolvimento rural seria alcançado a medida em que fossem tecnificados os processos produtivos das propriedades rurais.

Assim, de acordo com ABCAR (1970):

*O processo histórico da agricultura brasileira mostra uma evolução gradativa do sistema de monocultura para o de explorações extremamente diversificadas, variando de um nível primitivo até o de empresa que se vale de tecnologia moderna e métodos avançados de administração.*

*O desenvolvimento do setor primário processou-se em ritmo lento e, somente na década de 30 o País começou a tomar consciência dos problemas gerados pelo desnível de crescimento entre a agricultura e os demais setores da economia, em fase de franca expansão. A Segunda Guerra Mundial tornou mais patente a necessidade de renovação da agricultura, carente de melhores suportes de técnica e outros recursos. (p. 25)*

Para atingir metas cada vez maiores de produção e produtividade, a Extensão Rural estabeleceu um processo de formação extensionista cujo principal objetivo era a atualização constante de conhecimentos tecnológicos, em função do ritmo acelerado em que se davam as inovações na área agropecuária.

Assim, de acordo com a FAO (1987), “é difícil conceber que um serviço de extensão possa ter êxito sem contemplar um processo sistemático de capacitação de extensionistas, através do pré-serviço, seguido de um processo permanente de aperfeiçoamento e atualização na área tecnológica”.

A Extensão Rural, portanto, desde sua criação mantém um processo contínuo de treinamento de extensionistas.

Para a FAO (1990: 21), o adequado impacto de um serviço de extensão rural não só depende da proporção numérica de extensionistas em relação ao número de produtores rurais, mas especialmente em relação ao nível de capacitação e experiência profissional de seu pessoal.

No Brasil, desde a implantação do Serviço de Extensão Rural até o final da década de 70 as atividades de capacitação de extensionistas foram desenvolvidas a partir do modelo norte-americano que, de acordo com Bechara (1954: 79), compreendia duas modalidades de treinamento: o “*pre-service training*” e o “*in-service training*”, que refletiam a preocupação do Serviço de Extensão Rural de manter seu pessoal permanentemente atualizado.

De acordo com Alves (1987: 35), no período de 1950 a 1986 a Extensão Rural primou por formar recursos humanos

restringindo-se, no entanto, aos cursos técnicos, de cunho prático e aos de metodologia de extensão.

Com o objetivo de melhorar o desempenho do serviço de Extensão Rural na América Latina, foram realizados, no período de 09 de novembro a 11 de dezembro de 1987, três cursos para executivos da Extensão Rural. No relatório destes cursos ficou registrada a necessidade de estabelecimento de um processo de capacitação de extensionistas rurais destinado “a elevar sua formação e adequá-lo às necessidades do serviço (FAO, 1988b: 9).

O esquema proposto compreendia quatro etapas:

- a) período curto de aprendizagem de técnicas de observação, identificação e interpretação de problemas, necessidades, aspirações e comportamentos dos produtores rurais e suas famílias;
- b) convivência no meio rural, através da estadia do extensionista na residência de um produtor rural, com a finalidade de perceber, de forma direta, a problemática de seus processos produtivos e organizativos;
- c) participação em curso de capacitação tecnológica, conforme as características de cada área de atuação;
- d) processo de atualização de conhecimentos através de cursos específicos.



É importante observar, no entanto, que esta proposta, na verdade, já estava consubstanciada no documento publicado pela EMBRATER em 1982, intitulado “Diretrizes Gerais e Operacionais de Capacitação Inicial para Técnicos do SIBRATER”, que representa o início da sistematização do processo de formação extensionista que veio a ocorrer logo após a estatização do Serviço de Extensão Rural.

Esse documento é apresentado como “resultante da cooperação entre EMBRATER e Associadas, coligadas através de grupos de trabalho, com base nas experiências acumuladas durante 32 anos pelos Serviços de Extensão Rural no Brasil” (EMBRATER, 1982: 7)

Assim, é apresentado um esquema modular de capacitação que deveria integrar as Diretrizes Nacionais da Extensão Rural compreendendo três módulos.

#### a) módulo 1 - Experiência Inicial de Campo

Nesse módulo o extensionista deveria ficar hospedado em propriedade agrícola típica<sup>16</sup>, durante, no mínimo, duas semanas e tinha como objetivo proporcionar, ao participante, condições de obter uma visão objetiva da realidade tecnológica, econômica, social e cultural das famílias rurais, assim como da comunidade rural como um todo.

---

<sup>16</sup> Por propriedade agrícola típica entende-se a propriedade situada em município cujas condições agropecuárias e de bem-estar-social fossem similares as do município onde, posteriormente, o extensionista iria desempenhar suas funções, não devendo ser nem a melhor nem a pior: devendo representar a média das propriedades da região (EMBRATER, 1982: 13)

#### b) módulo 2 - Fundamentação Teórico-Prática

Estudo teórico, acompanhado de práticas essenciais, dos temas que deveriam constituir a formação básica dos futuros extensionistas. Por este motivo recomendava-se que noventa por cento do tempo deste módulo estivesse concentrado nos temas: metodologia, tecnologia agropecuária, cooperativismo, planejamento e crédito rural.

#### c) módulo 3 - Experiência Final de Campo

Esse módulo deveria ser dividido em duas fases: na primeira o novo extensionista deveria apenas observar e acompanhar as ações do técnico-orientador<sup>17</sup> e na segunda, assumir o trabalho, iniciando pelas práticas mais simples.

O programa deste módulo deveria ser o mais abrangente possível, ao mesmo tempo em que deveria compreender todas as atividades próprias de uma unidade local, podendo ser através da execução direta, da observação, debates e leituras.

### 5.2. Formalização do Processo de Formação Extensionista pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

---

<sup>17</sup> Técnico-orientador era o extensionista responsável pela sua supervisão. A escolha deste técnico deveria recair sobre extensionistas que em função de seu desempenho e entusiasmo tivessem condições de provocar impacto positivo sobre o iniciante.

### 5.2.1. Política de Treinamento de Recursos Humanos para o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural

Somente em 1984 foi publicado um documento explicitando a política de desenvolvimento de recursos humanos para o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural - SIBRATER.

De acordo com EMBRATER (1984):

*Dada a dinâmica do contexto agropecuário, às mudanças conjunturais no ambiente, ao surgimento de inovações técnicas, ao próprio desenvolvimento das atividades e a rotatividade de pessoal, há uma constante necessidade de atualização e aperfeiçoamento, o que exige do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural uma ação prioritária em capacitação de recursos humanos. (p. 7)*

O documento, apesar de conter a afirmativa de não possuir conteúdo de cunho operacional e normativo, mas, acima de tudo, possuir um caráter orientador sobre grandes linhas de ação na área em questão, estabelece que as atividades de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos deveriam estar sustentadas em quatro diretrizes gerais assim enunciadas:

a) cada Associada deveria formular, por escrito, sua política de desenvolvimento de recursos humanos, atendendo ao estabelecido nas diretrizes emanadas pela EMBRATER;

b) a elaboração da política, as diretrizes e normas deveria ser realizada com a participação dos empregados dos diversos níveis hierárquicos e a autorização deveria ficar a cargo da diretoria de cada Associada;

c) as atividades de capacitação deveriam ter sempre como objetivo principal o atendimento às necessidades de desenvolvimento dos empregados no desempenho de seu cargo ou funções e preparar alguns empregados para tarefas ou cargos mais complexos.

d) o programa de cada Associada deveria contemplar as seguintes modalidades de capacitação: treinamento de integração, capacitação inicial e treinamento em serviço;

Por outro lado, além de ser preconizado o planejamento participativo para a elaboração do programa de capacitação das Associadas recomendava -se a estruturação, por parte de cada Associada, de um sistema de avaliação que permitisse avaliar a eficácia dos programas desenvolvidos.

A recomendação era de que fossem avaliados aspectos metodológicos, didáticos, de conteúdo, de ganhos de aprendizagem, de reação, de comportamento, de participação, de custo-benefício, de melhoria e da qualidade dos serviços prestados.

### 5.2.2. Projeto de Pós-Graduação - Mestrado e Doutorado

Em 1978, foi instituído o projeto de Pós-Graduação, a nível de mestrado e doutorado para técnicos do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural - SIBRATER, com metas estabelecidas para cinco anos, conforme tabela 4 abaixo.

TABELA 4 - Número de Vagas para Mestrado e Doutorado no SIBRATER

Unidade	1978	1979	1980	1981	1982	1983
EMBRATER	06	08	06	07	07	34
ASSOCIADAS	31	23	22	28	28	132
TOTAL	37	31	28	35	35	166

Apesar das vagas para Mestrado e Doutorado terem sido definidas e preenchidas não havia nas Associadas regras e procedimentos sistematizados em relação a recrutamento, seleção, acompanhamento e avaliação e, somente em fevereiro de 1981 foram lançadas as diretrizes e normas de Pós-Graduação para técnicos do SIBRATER.

De acordo com EMBRATER (1981):

*Para complementar as modalidades de capacitação de recursos humanos já utilizadas, Capacitação Inicial e Reciclagem, explicitadas em outros documentos, a EMBRATER se propõe a executar um Projeto de Pós-Graduação, com metas estabelecidas para 5 (cinco) anos, que teve início em 1978 e cujo término está previsto para 1982.*

*Este projeto visa a formação de uma equipe permanentemente atualizada em conhecimentos científicos e tecnológicos adequados à realidade rural brasileira, que seja capaz de responder às demandas que aumentam aceleradamente tanto em intensidade, quanto em complexidade. (p. 7)*

De acordo com o documento, o objetivo dos cursos de Pós-Graduação a nível de Mestrado e Doutorado era “aprofundar os conhecimentos científicos e tecnológicos necessários à solução de problemas relacionados com os trabalhos de assistência técnica e extensão rural”.

A EMBRATER assumiu, a partir desse documento, a coordenação, a nível nacional, do projeto, passando a estabelecer as metas, bem como as áreas de estudo.

Apesar de pretender que os cursos de Pós-Graduação fossem um meio para facilitar o alcance dos objetivos específicos do SIBRATER, o documento não faz qualquer menção à avaliação do projeto apresentando, tão somente, orientações quanto aos procedimentos administrativos e financeiros.

### 5.2.3. Projeto de Especialização

A sistematização do projeto de especialização foi realizado em 1980 e reafirma o propósito de estabelecimento de uma política de recursos humanos com prioridade à capacitação contínua. (EMBRATER, 1980)

A justificativa para os esforços dispendidos para manter “uma política firme, contínua e prioritária de capacitação” fundamenta-se em dois pontos principais:

- a) necessidade de manter os recursos humanos sempre habilitados ao pleno exercício de suas funções e capazes de perceber, assimilar e, eventualmente, antecipar as implicações das mudanças tecnológicas e sociais;
- b) necessidade de evitar a obsolescência das habilidades e conhecimentos dos recursos humanos.

#### 5.2.4. Revisão do Processo de Formação Extensionista

A falência da tecnocracia e o declínio do autoritarismo dando lugar a formas de atuação mais democráticas levou a Extensão Rural a refletir sobre a sua atuação, seu papel e sua responsabilidade junto às comunidades rurais.

Assim, a partir da Nova República, os documentos produzidos pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER começam a expressar:

a) necessidade de adotar um novo enfoque no trabalho, conforme explicitado por EMBRATER (1986):

*O Serviço de Extensão Rural como expressão da ação governamental na agricultura, numa sociedade que se democratiza e se renova, reserva a si um triplice compromisso: com a elevação dos níveis de vida das famílias dos pequenos agricultores; com a produção de alimentos para a dieta básica da população; com o progresso técnico na agropecuária, sustentável energeticamente, ecologicamente equilibrado e equitativo socialmente. (p. 60)*

b) intenção de formar extensionistas comprometidos com o processo de mudança social, isto é, formar facilitadores do processo de transformação social (EMBRATER, 1987.a)

O Presidente da EMBRATER, Romeo Padilha de Figueiredo, em discurso proferido em 15 de maio de 1985, convidou todos os extensionistas para a construção conjunta com agricultores, suas organizações, pesquisadores e intelectuais de uma Extensão Rural democrática e popular, além de sublinhar a necessidade de ser privilegiado um amplo programa de desenvolvimento de recursos humanos.



Em agosto de 1985 teve início, então, o processo de revisão do programa de capacitação inicial.

Este processo consistiu na consolidação das demandas surgidas nas Associadas, revisão pelo Núcleo de Recursos Humanos da EMBRATER do documento “Diretrizes Gerais e Operacionais de Capacitação Inicial para Técnicos do SIBRATER”, realização de pesquisa junto às entidades representativas de agricultores e instituições ligadas ao meio rural e realização de seminário sobre formação extensionista<sup>18</sup>.

Essas ações culminaram com a apresentação, em 1986, de uma proposta que preconizava a adoção de procedimentos pedagógicos centrados, essencialmente, nos princípios da participação.

Desta forma, o conteúdo programático do curso deveria ser identificado pelos treinandos, instrutores e coordenadores pedagógicos.

A abordagem deveria ser por temas, ao invés da abordagem por disciplinas ou assuntos especializados.

A estratégia operacional apresentava o processo subdividido em três etapas (EMBRATER, 1987.b):

A primeira etapa, denominada de Capacitação Inicial deveria ser estruturada em três fases interdependentes e complementares.

Esta etapa representa o início do Processo de Formação Extensionista “e condição indispensável para que os técnicos recém-

---

<sup>18</sup> O Seminário Nacional sobre Formação Extensionista foi realizado em Brasília, no período de 11 a 13 de novembro de 1985 e contou com a participação de universidades, Organização Internacional do Trabalho - OIT, Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura - CONTAG, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR, Associadas do SIBRATER, dentre outras instituições.

incorporados ao Sistema desempenhem com maior eficácia a função de Extensionista Rural”. (EMBRATER, 1987b)

a) primeira fase: Introdução à Extensão Rural

Considerada como o ponto inicial do processo de capacitação do extensionista, essa etapa deveria ser realizada em dois momentos:

- o primeiro momento representava exatamente o que é conhecido como Treinamento de Integração.

- o segundo momento, que deveria ter como objetivo a preparação do extensionista para a segunda fase do processo, consistia na discussão de temas relacionados à realidade rural.

b) segunda fase: Vivência Comunitária

Com duração prevista de, no mínimo, quatro semanas e alocação dos extensionistas em comunidades cujas características se assemelhassem as do município onde deveriam futuramente desempenhar suas funções.

Esta fase em muito se assemelha à Experiência Inicial de Campo já mencionada anteriormente, cujos detalhes encontram-se no documento publicado pela EMBRATER em 1982.

c) terceira fase: Análise e Estudos

Tinha como objetivo possibilitar a análise, a reflexão e a sistematização das percepções, questionamentos e das experiências vivenciadas pelos treinandos durante a vivência comunitária.

Esta análise deveria dar origem ao referencial que constituiria a temática a ser desenvolvida nesta fase (EMBRATER, 1987.b), ao mesmo tempo em que afirma que apesar da temática originar-se principalmente de observações feitas pelos membros do grupo, alguns temas seriam, provavelmente, levantados, enumerando sete áreas de estudo e temas que poderiam ser abordados (EMBRATER, 1987.b).

É importante observar que, com exceção do tema “O Papel do Estado”, todos os demais temas já faziam parte da formação extensionista adotada pelas Associadas no módulo denominado “Fundamentação Teórico-Prática.”.

A segunda etapa, denominada de Ação Extensionista compreendia no primeiro momento a integração do extensionista à equipe local e a área de atuação em que deveria desenvolver suas atividades, contando com a orientação e supervisão de um técnico local ou regional e em um segundo momento no qual seriam identificadas as necessidades de capacitação adicional dos extensionistas rurais.

Essa etapa em muito se assemelha ao módulo denominado “Experiência Final de Campo”, mencionado anteriormente.

Finalmente, após concluídas as etapas anteriores, haveria, anualmente, a programação Ciclos de Estudos ou eventos de curta duração, “realizados periodicamente, com o objetivo de garantir a

contínua e permanente atualização do extensionista, tendo em vista uma ação eficaz e coerente com a realidade rural (EMBRATER, 1987.b)

Esta etapa, em muito se assemelha aos processos de reciclagem e atualização.

Verifica-se, portanto, que essa proposta nada mais é do que uma reedição de tudo quanto já existia na Extensão Rural em termos de treinamento e desenvolvimento de extensionistas.

Observa-se que foram alteradas as denominações dos módulos e a forma de apresentação, principalmente, através da utilização de expressões de impacto, como as encontradas, por exemplo, na seguinte afirmativa constante do documento EMBRATER (1987.b):

*A formação extensionista, dentro da concepção de educação para o desenvolvimento, constituir-se-á num processo educativo no qual os Extensionistas estarão permanentemente construindo um 'novo saber' para um 'novo fazer'. O processo educativo far-se-á através da ação/reflexão/ação, isto é, através de momentos contínuos e permanentes da avaliação prática. (p. 27)*

Assim, essa “nova” proposta, ao invés de apresentar elementos capazes de melhorar a articulação do serviço de extensão rural com o processo de democratização da sociedade, apresenta uma proposta de democratização do processo educativo dos programas de

capacitação de extensionistas, advogando que “a metodologia, por uma questão de coerência, deveria ser essencialmente participativa”.

No entanto, essa democratização do processo educativo teve como teoria de educação subjacente a descrita por Saviani (1991), cujas origens remontam ao final do século passado com o movimento de reforma denominado escolanovismo e que deu origem a pedagogia nova que:

*Por referência à pedagogia tradicional, deslocou o eixo da questão pedagógica do intelecto para o sentimento, do aspecto lógico para o psicológico; dos conteúdos cognitivos para os métodos ou processos pedagógicos; do professor para o aluno; do esforço para o interesse; da quantidade para a qualidade; de uma pedagogia de inspiração filosófica centrada na ciência da lógica para uma pedagogia de inspiração experimental, em que o professor agiria como um estimulador e orientador da aprendizagem cuja iniciativa principal caberia aos próprios alunos. (p. 20)*

Essa concepção de acordo com Saviano (1991: 58) apresenta duas grandes fraquezas: “em primeiro lugar o desconhecido só se define por confronto com o conhecido, isto é, se não se domina o já conhecido, não é possível identificar o ainda não conhecido, a fim de incorporá-lo ao domínio do já conhecido e em segundo lugar, o desconhecido não pode ser definido em termos individuais, mas em termos sociais, isto é, trata-se daquilo que a sociedade e, no limite, a humanidade em seu conjunto desconhece”.

Ao mesmo tempo, é possível constatar que, a partir de 1987, a Formação Extensionista passou a ocupar um lugar de destaque nos documentos produzidos pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations* - FAO que, entre 1987 e 1994 publicou cinco documentos.

Assim, essa preocupação, de acordo com a FAO (1987) justificava-se já que:

*A maioria dos serviços de extensão não estão dando a suficiente importância à imprescindível necessidade de capacitar os extensionistas e são muitos que estão abandonando ou descuidando na preparação inicial dos extensionistas. Deste modo, os extensionistas locais recém-ingressos começam a aprender através dos erros e fracassos que vão experimentando com os agricultores, com conseqüências nefastas para eles e para a imagem do serviço, já que perdem a credibilidade junto às famílias rurais. (p. 16)*

É interessante assinalar, também, que a proposta apresentada nesse documento publicado em 1987 pela FAO é muito semelhante à apresentada pela EMBRATER no mesmo ano.

Resumidamente, a proposta da FAO contemplava:

Um primeiro momento em que o extensionista participaria de um pré-serviço subdividido em três etapas:

- a) primeira etapa: um treinamento geral, enfocando o que é o serviço de extensão rural e o papel do extensionista como agente local (treinamento de integração);
- b) segunda etapa: um período de vivência do extensionista em uma comunidade rural;
- c) terceira etapa: uma fase de estudos e aprofundamento de questões fundamentais levantadas a partir do confronto entre as concepções iniciais do extensionista e as experiências vivenciadas junto às famílias rurais.

Além disso, deveriam os extensionistas recém-ingressos, ao serem lotados na unidade local, receberem orientação e supervisão, como um processo de capacitação permanente.

Finalmente, deveriam ser programados ciclos de estudos periódicos, de curta duração, que contemplassem diferentes áreas de estudo necessárias ao desempenho do extensionista, em especial as estratégias e metodologias de extensão e tecnologia agropecuária.

Assim, a Política de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos para o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, dada as suas características, pode ser considerada como sendo de natureza incremental.

No modelo incremental a política é vista como uma continuação das atividades anteriores, com alguns acréscimos ou modificações em programas já existentes.

As decisões são tomadas de forma conservadora, na medida em que os programas existentes são considerados como o ponto de partida para a ação e a atenção é concentrada nas modificações a serem realizadas em programas em execução.

Para Oszlak (1982: 9), o incrementalismo é um modelo particular de planejamento do conservadorismo ideológico, mesmo quando formalmente sua justificativa é racional e não ideológica. Para o autor, as mudanças são limitadas, traduzindo-se em adaptações da situação existente. Essas mudanças estão baseadas em sucessivas comparações com as experiências passadas.

Uma das razões para a adoção desse modelo é a insuficiente capacidade preditiva dos formuladores de política (Dye, 1972).

Outra razão apontada pelo autor é a disposição dos *policy-makers* de aceitar como legítima a política anterior, devido à incerteza com relação às conseqüências de políticas completamente novas e diferentes.

Desta forma, é mais seguro dar continuidade aos projetos e programas já conhecidos quando as conseqüências de novos programas não podem ser previstos.

Assim, os formuladores de política dão continuidade às políticas ou programas anteriores, tenham ou não provado eles sua eficácia.

Por outro lado, o incrementalismo é uma forma de manutenção do equilíbrio e da área de conflito já que a negociação é mais fácil quando os itens em discussão são apenas variações de algo já conhecido e aceito.



VI - PROCESSO DE FORMAÇÃO EXTENSIONISTA NA  
EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL  
DO DISTRITO FEDERAL

As estratégias de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal - EMATER/DF, valeram-se de experiências já consolidadas no contexto das outras Associadas do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural - SIBRATER.

Esse capítulo apresenta a concepção do Processo de Formação Extensionista da EMATER/DF na teoria e na prática.

### 6.1. Política de Recursos Humanos no Governo do Distrito Federal

O período de 1979 a 1988 foi caracterizado pelas políticas macro de estabilização, após o choque externo causado pela elevação dos juros e dos preços do petróleo e pela supressão do crédito externo ao País. O programa de estabilização objetivava uma redução expressiva do déficit da balança de pagamentos, enquanto, complementarmente, implementava-se um conjunto de políticas destinadas a reduzir o déficit público em termos reais.

No final de 1980 a inflação estimada para, no máximo, 45% ficou em 110%. O déficit da balança comercial era de aproximadamente três bilhões de dólares. A classe média começou a perder emprego, salário, o poder aquisitivo e os rendimentos da caderneta de poupança.

Entre 1981 e 1983 os níveis de desemprego eram bastante elevados no País e a capa da revista Isto É nº 336, de 1 de junho de 1983 expressou a situação da época, mostrando uma corda quase completamente partida, em um fundo negro, com o título: “O País por um fio”.

Tanto no plano econômico como no plano administrativo, o Governo do Presidente Figueiredo foi fracassando.

Em 1983 surgiram duas grandes centrais sindicais no País: a Central Geral dos Trabalhadores - CGT e a Central Única dos Trabalhadores - CUT, como resultado da Primeira Conferência Nacional de Trabalhadores - CONCLAT, realizada em agosto de 1981.

Portanto, enquanto a economia fracassava, a sociedade se organizava e se mobilizava.

Houve grande agitação durante o ano de 1983 com a crise econômica, o desemprego e o baixo poder aquisitivo da população provocando greves, paralisações e passeatas. Pela primeira vez o Congresso Nacional reagiu, abertamente à política de contenção de salários. Em Brasília é decretada medida de emergência pelo Governo.

O Distrito Federal viveu, nesta época, momentos de grande tensão social com a paralisação dos servidores públicos.

Apercebendo-se disso, o Governo montou sua própria estratégia adaptativa, propondo uma regra com o objetivo de limitar as ações de mobilização e negociação.

É neste contexto que é formulada e implementada a Política de Recursos Humanos para as empresas públicas e sociedades de economia mista do Governo do Distrito Federal expressas,

basicamente, em dois documentos do Conselho de Política de Pessoal - CPP da Secretaria de Administração do Governo do Distrito Federal:

a) Resolução Normativa n° 09 de 21 de março de 1984.

b) Resolução Normativa n° 10 de 20 de agosto de 1984.

A formulação da Política de Recursos Humanos para as empresas públicas e sociedades de economia mista do Governo do Distrito Federal não é resultado, portanto, de um processo de negociação e compromisso com diferentes categorias profissionais que integram o Complexo Administrativo do Distrito Federal - GDF. Pelo contrário, é fruto do trabalho solitário de um grupo de técnicos e da aprovação política por parte de pessoal da mais alta confiança do Governo.

Assim, a Política de Recursos Humanos expressa através da Resolução Normativa n° 09 tem caráter técnico-burocrático e limita a autonomia das organizações a que se destina, já que o órgão normativo, no caso a Secretaria de Administração do Governo do Distrito Federal toma para si a responsabilidade pelo controle e delega ao Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos - IDR a função de implementação.

Desta forma, as normas estabelecidas são decorrentes de metas e objetivos traçados pelos próprios *policy-makers*, responsáveis pela formalização das políticas a nível do Distrito Federal.

A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal - EMATER/DF, como órgão integrante do Complexo

Administrativo do Governo do Distrito Federal deveria, *a priori*, seguir a política expressa na Resolução Normativa n° 09 e 10. No entanto, isso não ocorre em relação, especificamente, à área de treinamento e desenvolvimento de extensionistas rurais.

Este fato pode ser compreendido a partir da análise realizada por Abranches, citado por Barros Silva (1983), sobre a questão do poder. Para o autor, existem determinadas organizações que em função da relativa autonomia que possuem dentro de sua esfera de atuação e a possibilidade de obtenção de aliados a nível de outras organizações com interesses conjunturais comuns, passam a desenvolver uma resistência extraordinária às propostas contidas em determinada política pública.

Soma-se a isto o fato da organização implementadora, ou seja, o Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos - IDR não estar devidamente estruturado para dar continuidade ao processo de treinamento e desenvolvimento de extensionistas adotado, tradicionalmente, pela EMATER/DF.

Por estas razões, a EMATER/DF continuou desenvolvendo sua própria Política de Formação Extensionista.

## 6.2. Política de Formação Extensionista na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal

A Política de Formação Extensionista adotada pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal - EMATER/DF, como seguia as diretrizes emanadas pelo órgão de

coordenação a nível nacional (EMBRATER), pode ser considerada, também, como sendo de natureza incremental.

Como visto anteriormente, o modelo incremental é aquele que representa uma continuação das atividades que vinham sendo desenvolvidas, apresentando apenas algumas modificações, pouco se desviando de políticas anteriores.

### 6.3. Caracterização do Processo de Formação Extensionista da EMATER/DF

De acordo com o modelo proposto por Smith (1972), a política de formação extensionista na EMATER/DF assumiu a forma de um manual de normas e procedimentos<sup>19</sup>.

Em 1990 o processo de formação extensionista da EMATER/DF foi sistematizado, tendo como objetivo principal formar, atualizar, especializar e desenvolver os extensionistas rurais da empresa, a fim de que possam contribuir, de maneira eficaz, para a consecução de seus objetivos organizacionais e operacionais (EMATER/DF, 1990)

Este objetivo é o resultado da conjugação dos incrementos ocorridos na política de formação extensionista ao longo dos anos, podendo ser caracterizado, de acordo com Oszlak (1982), como sendo o resultado de sucessivas comparações com as experiências passadas.

---

<sup>19</sup> Manual de Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos da EMATER/DF, aprovado em 1990.

A política de formação extensionista, compreendida como uma ocorrência organizacional, pode ser decomposta em unidades de decisão, conforme proposto por Monteiro (1982), da seguinte maneira:

a) missão: regras maiores da organização governamental ou de uma unidade de decisão específica e que estão, geralmente, definidas na legislação maior da sociedade ou, na documentação básica que rege as ações de uma unidade de decisão, como é o caso da EMATER/DF.

Assim sendo, a definição da missão pode ser encontrada no Estatuto da Empresa, expressa em seu Art. 7º:

“Formar e aperfeiçoar o pessoal especializado em atividades fim e meio, para difusão de tecnologia e promoção do homem do meio rural, com a participação das universidades e de outros órgãos de desenvolvimento de recursos humanos.”

b) objetivos: resultados ou metas desejadas.

Assim, os objetivos da formação extensionista, conforme EMATER/DF (1990) são:

- Promover conhecimentos gerais e específicos necessários ao aumento da eficácia dos recursos humanos da empresa;
  
- Promover conhecimento de novas tecnologias, métodos e processos necessários ao desenvolvimento das atividades da empresa;

- Corrigir discrepâncias de desempenho identificadas e que tenham como causa a ausência ou insuficiência de conhecimentos e/ou habilidades.

c) políticas: grandes linhas de ação para diferentes níveis e unidades de decisão da organização, na promoção dos objetivos, apresentadas no mesmo documento da seguinte maneira:

- Desenvolvimento de todos os extensionistas rurais de forma periódica e sistemática;

- Definição da capacitação de empregados através da utilização de levantamento de necessidades de treinamento;

- Inclusão, no orçamento anual da empresa, de recursos financeiros necessários ao desenvolvimento do processo de formação extensionista;

- Negociação anual, junto aos órgãos mantenedores e fontes alocadoras de bolsas de estudo, de recursos financeiros necessários ao cumprimento das metas estabelecidas no processo de formação extensionista.

d) estratégias: adequação das necessidades de treinamento levantadas aos objetivos organizacionais da empresa através de:



- Diferenciação entre necessidades com possibilidade de atendimento em grupo e as necessidades individuais;
- Definição das modalidades de capacitação mais adequadas ao atendimento das necessidades;
- Elaboração dos planos de treinamento pela Área de Recursos Humanos, em conjunto com as demais unidades da empresa;
- Estabelecimento de processo de seleção de candidatos no caso do número exceder as vagas oferecidas;
- Concessão de duas vagas por ano para cursos de especialização;
- Concessão de duas vagas por ano para cursos de mestrado e/ou doutorado;
- Definição de local, instrutores, conteúdo, metodologia e os meios didáticos necessários à realização do programa de formação extensionista;
- Estabelecimento de sistema de acompanhamento e avaliação do processo de formação extensionista;
- Previsão dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários à operacionalização do processo;

- Realização de processo seletivo para candidatos a cursos de Pós-Graduação.

e) projetos: definidos como sendo um de Formação e Atualização e outro de Pós-Graduação.

f) programas: contemplando o Treinamento de Integração, Treinamento em Serviço, Capacitação Inicial, Reciclagem e Atualização e Estágios

#### 6.4. Estruturação do Processo de Formação Extensionista da EMATER/DF

O Processo de Formação Extensionista da EMATER/DF está subdividido em dois projetos: Projeto de Formação e Atualização e Projeto de Pós-Graduação.

#### 6.4.1. Projeto de Formação e Atualização

Este projeto deve ser orientado no sentido de viabilizar a incorporação ou o aprimoramento de conhecimentos técnico-científicos, habilidades e atitudes, através dos seguintes programas:

##### 6.4.1.1. Treinamento de Integração:

O treinamento de integração é destinado aos extensionistas que acabam de ingressar na empresa e tem como finalidade possibilitar a sua adaptação. É nele que o empregado recebe as informações básicas referentes ao trabalho que irá desenvolver e as atividades, funcionamento, normas e regulamentos da empresa.

O treinamento de integração deve ser realizado em dois momentos:

##### a) Primeiro Momento:

Deve ser realizado na sede da empresa, com duração de uma semana e carga horária total de quarenta horas devendo

contemplar temas a serem selecionados e apresentados pelos representantes das diversas unidades organizacionais, e tem como objetivo prestar esclarecimentos quanto a missão, objetivos, políticas, atividades e forma de atuação da empresa, além dos direitos e deveres dos empregados.

b) Segundo Momento:

Deve ser realizado na unidade local, para a qual o Extensionista for designado, devendo ter duração de uma semana e carga horária total de quarenta horas. Em linhas gerais, é a apresentação, por parte da equipe local, de todos os dados disponíveis, naquele escritório, sobre a comunidade rural na qual o novo extensionista irá atuar: sua localização, situação fundiária, tipo de exploração, características principais dos produtores e infra-estrutura.

Após concluídas estas duas etapas, o extensionista deve ser apresentado à comunidade onde deverá atuar e a partir daí dará início ao seu trabalho de campo.

Apesar de não haver dúvidas quanto a importância da manutenção desse tipo de treinamento nas organizações modernas, o último treinamento dessa natureza foi realizado, pela Empresa, de acordo com os entrevistados<sup>20</sup>, em 1992.

6.4.1.2. Capacitação Inicial:

---

<sup>20</sup> Foram entrevistados extensionistas lotados no Escritório Central da EMATER/DF, pertencentes à Unidade de Recursos Humanos, Planejamento, Operações e Assessoria da Presidência.

A capacitação inicial é destinada aos técnicos que ingressam na EMATER/DF, sendo considerada como condição indispensável para que possam desempenhar de maneira eficaz sua função de Extensionista Rural.

Dentre as razões que determinam tal necessidade, foi destacada, pela EMBRATER (1982), a necessidade de “formar um corpo técnico coeso, que compartilhe dos mesmos objetivos, valores e formas de atuação da empresa, com base numa filosofia de Extensão Rural”.

Os cursos de capacitação inicial da EMATER/DF são realizados, atualmente, no Centro de Treinamento da empresa, durante um mês, com carga horária de oito horas diárias, têm duração mínima de 160 horas e o conteúdo compreende temas relacionados desde a organização formal da Empresa até disciplinas como crédito rural e planejamento na Extensão Rural.

O último Curso de Capacitação Inicial realizado pela Empresa, por exemplo, foi realizado em abril de 1994, contou com a participação de 17 extensionistas, contratados em sua maioria durante o ano de 1993.

A carga horária total foi de 184 horas e contemplou 16 unidades temáticas, cabendo à disciplina de Metodologia de Extensão Rural a maior carga horária (40 horas/aula).

Esse tipo de estrutura programática requer um volume considerável de recursos financeiros<sup>21</sup>, sendo necessário, para sua realização em termos de viabilidade econômica uma turma de, no mínimo, 15 treinandos.

Assim, apesar desse curso ser considerado como condição *sine qua non* para a atuação do extensionista junto às comunidades rurais, como na EMATER/DF não existe um planejamento para as contratações e estas ocorrem de forma esparsa durante o ano, muitas vezes o extensionista é obrigado a esperar durante meses para participar desse curso.

Por outro lado, a necessidade de participar desse curso, antes de iniciar os trabalhos junto às comunidades rurais, foi confirmada através da pesquisa de campo, conforme pode ser observado na tabela 5, abaixo. Apesar da maioria dos extensionistas que responderam ao questionário<sup>22</sup> terem considerado o curso ou imprescindível ou muito importante, 68,42% atribuíram essa importância à disciplina de “Metodologia e Comunicação em Extensão Rural” nele ministrada.

TABELA 5 . Grau de Importância Atribuído ao Curso de Capacitação Inicial

---

<sup>21</sup> Contratação de instrutores, muitas vezes de outras Unidades da Federação, material didático-instrucional, alimentação e hospedagem dos instrutores e treinandos, dentre outras despesas.

<sup>22</sup> Ver no Anexo o questionário utilizado e a síntese dos resultados obtidos.

Universe	Imprescindível		Muito Importante		Importante		Razoavelmente Importante		Pouco Importante		Sem Importância	
	Nº	%	Nº	%	nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
19	07	36	07	36	05	26	-	-	-	-	-	-

#### 6.4.1.3. Reciclagem ou Atualização:

O objetivo é aprimorar e/ou atualizar conhecimentos e habilidades dos extensionistas, em áreas relacionadas as suas funções.

São diversos eventos dessa natureza realizados durante o ano, conforme pode ser observado na tabela 6, dentro das seguintes modalidades:

a) cursos: são processos formais, que objetivam o aprimoramento ou a atualização de conhecimentos através da participação de programas estruturados de treinamento de curta duração;

b) estágios: objetiva complementar a aprendizagem de conhecimentos, através da participação efetiva do empregado em áreas da empresa ou de outras organizações, contando com um processo de supervisão.

c) Congressos, Simpósios, Encontros e correlatos: têm como objetivo o conhecimento de novas tecnologias, práticas e/ou procedimentos relacionados à área de atuação do técnico.

TABELA 6 . Treinamentos Realizados pela EMATER/DF de 1979 a 1993

Treinamentos Realizados		Capacitação Inicial		Tecnologia		Metodologia		Outros	
Ano	Total	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)
1979	25	-	-	19	76,0	01	4,0	-	-
1980	35	01	2,8	25	71,4	06	17,1	-	-
1981	27	01	3,7	21	77,7	02	7,4	03	11,1
1982	26	01	3,8	16	61,5	03	11,5	06	23,0
1983	30	-	-	25	83,3	03	10,0	04	13,3
1984	48	01	2,0	38	79,1	-	-	09	18,7
1985	35	-	-	28	80,0	01	2,8	05	14,2
1986	40	01	2,5	30	75,0	01	2,5	08	20,0
1987	25	01	4,0	18	72,0	-	-	06	24,0
1988	27	-	-	24	88,8	-	-	03	11,2
1989	21	-	-	16	76,1	-	-	05	23,8
1990	*								
1991	26	01	3,8	21	80,7	-	-	04	15,3
1992	37	01	2,7	28	75,6	-	-	08	21,6
1993	26	-	-	19		02		04	15,3

(\*) 1990 - dados não disponíveis

A elaboração do Projeto de Formação e Atualização deveria esta calcada no resultado do Levantamento de Necessidades de



Treinamento, a ser elaborado, anualmente, a partir da identificação das áreas a serem trabalhadas no ano seguinte, ou seja, deveria ser realizado após a elaboração dos Planos de Ação Local<sup>23</sup>.

No entanto, de acordo com os entrevistados, a Empresa não utiliza Levantamento de Necessidades de Treinamento, cabendo aos Gerentes a definição dos eventos de capacitação de recursos humanos, sendo que para a participação o critério utilizado tem sido o da “livre escolha” ou “indicação”.

A ênfase que tem sido dada a eventos da área tecnológica se contrapõe ao resultado obtido com a pesquisa de campo.

Apenas 26,7% dos extensionistas que responderam ao questionário consideram que os treinamentos na área tecnológica devem continuar sendo privilegiados, enquanto 66,7% apontam outras áreas como prioritárias, tais como: comercialização agrícola, incluindo questões mercadológicas, administração da propriedade agrícola, metodologia e comunicação.

Dentre as observações apresentadas pelos extensionistas rurais lotados nos Escritórios Locais que responderam ao questionário, destacamos a seguinte: “(...) considero importante o conhecimento dos aspectos humanos que condicionam a realidade na qual está inserido o produtor rural. Entendo que a formação estritamente técnica que nos é dada nos limita muito em nosso trabalho como extensionista (...)”.

#### 6.4.2. Projeto de Pós-Graduação

---

<sup>23</sup> O Plano de Ação Local é o documento elaborado pelos extensionistas locais, contendo todas as ações a serem

O Projeto de Pós-Graduação objetiva propiciar aos técnicos de nível superior da empresa a obtenção, aprofundamento e/ou desenvolvimento de conhecimentos científicos e tecnológicos necessários ao desenvolvimento da EMATER/DF, dentro das seguintes modalidades:

#### 6.4.2.1. Cursos de Pós-Graduação *Latu Sensu*:

##### a) Cursos de Aperfeiçoamento:

Processo de capacitação com duração mínima de cento e oitenta horas e máxima de seis meses;

##### b) Cursos de Especialização:

Processo de capacitação com duração mínima de trezentos e sessenta horas e máxima de doze meses.

#### 6.4.2.2. Curso de Pós-Graduação *Strictu Sensu*:

##### a) Cursos de Mestrado:

Processo de capacitação com duração mínima de um ano, que tem como objetivo criar qualificação especial em determinada área de conhecimento.

##### b) Cursos de Doutorado:

---

desenvolvidas no ano seguinte, os objetivos, metas e recursos necessários.

Processo de capacitação com duração mínima de dois anos, que tem como objetivo criar qualificação especial que evidencie a amplitude e o aprofundamento de conhecimento, fruto de atividade de pesquisa com geração de trabalho original.

A elaboração do projeto de Pós-Graduação deverá estar calcada no resultado de processo de recrutamento e seleção de candidatos, de acordo com cada área de estudo prioritária definida pela direção da empresa.

Para ser considerado apto o candidato deverá satisfazer as pré-requisitos exigidos bem como obter o maior número de pontos, obedecendo aos critérios estabelecidos nas normas vigentes.

O processo de recrutamento é realizado uma vez por ano, dirigido para as áreas de estudo definidas pela empresa e para se candidatar o extensionista deve estar em pleno exercício de suas funções pelo período de:

- 01 (um) ano ..... Cursos de Aperfeiçoamento
- 03 (três) anos ..... Cursos de Especialização
- 05 (cinco) anos ..... Cursos de Mestrado
- Mais de 05 (cinco) anos ..... Cursos de Doutorado

Este projeto não tem merecido muita atenção por parte dos Extensionistas da Empresa. O número de inscrições, para as vagas oferecidas pela Empresa, tem sido bastante reduzido e na pesquisa de campo realizada, apenas 21% dos extensionista indicaram esse projeto como uma das prioridades na capacitação, no entanto, a ênfase foi para os cursos de especialização.

## VII - A CRISE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Para Capra (1983), as últimas décadas desse século têm sido marcadas por um estado de profunda, complexa e multidimensional crise mundial, com dimensões intelectuais, morais e espirituais, de escala sem precedentes em toda a história da humanidade.

Assim, para esse autor, a crise que está afetando a humanidade determinará uma mudança de paradigma<sup>24</sup>, ou seja, uma mudança profunda no pensamento, percepção e valores que formam a visão da realidade hoje.

Desta forma, Para Capra (1988):

*O paradigma ora em transformação dominou nossa cultura durante muitas centenas de anos, ao longo dos quais modelou nossa moderna sociedade ocidental e influenciou significativamente o resto do mundo. Esse paradigma compreende um certo número de idéias e valores (...) que estiveram associados a várias correntes da cultura ocidental, entre elas a revolução científica, o Iluminismo e a Revolução Industrial. Incluem a crença de que o método científico é a única abordagem válida do conhecimento; a concepção do universo como um sistema mecânico composto de unidades materiais elementares; a concepção da vida em sociedade como uma luta competitiva pela existência; e a crença no progresso material ilimitado, a ser alcançado através do crescimento econômico e tecnológico. (p. 28)*

---

<sup>24</sup> A este respeito ver KUHN, Tomas. A estrutura das revoluções científicas. São Paulo, Perspectiva, 1982.

E, para ele, a sobrevivência de toda a nossa civilização pode depender de sermos ou não capazes de realizar mudanças radicais na estrutura social e econômica de nossa sociedade.

E dentro desse enfoque é analisada, nesse capítulo, a crise da Administração Pública Brasileira.

### 7.1. Crise da Administração Pública

O Brasil tem vivido em um estado quase que permanente de crise e a grande maioria da população vem pagando por essa crise com muito sacrifício.

Conforme já ficou demonstrado, o legado histórico das organizações públicas brasileiras reproduzem e atualizam as tradições políticas do clientelismo, assistencialismo, fisiologismo e corrupção. Além disso, as fórmulas de enfrentamento dos problemas detectados nas organizações públicas baseavam-se em experiências desenvolvidas em outros contextos, onde a origem dos problemas e sua própria essência obedeceram a outra lógica.

Mas, ultimamente, o desgaste das organizações públicas brasileiras tem sido alvo da imprensa, de debates e estudos por parte de teóricos de diferentes áreas, enquanto para a população o Congresso está desacreditado, devido a corrupção desvendada nos últimos anos e o executivo é visto como incompetente, pela sua evidente

incapacidade de atender às demandas do povo, especialmente nas áreas de saúde, habitação, educação e segurança.

No entanto, ao contrário do que se acredita, crise não é uma calamidade inevitável, mas um momento difícil pelo qual se tem de passar no curso da ‘mutação’ de um estado para outro: é justamente a escolha do estado futuro que é o móvel da crise (Lipietz, 1991).

Conforme afirma Toffler (1970: 242), “nosso sistema político é cego no que diz respeito ao futuro. Em vez de antecipar as oportunidades e os problemas futuros, caminhamos, tropeçadamente, de uma crise para outra”.

As razões da crise do Estado podem ser resumidas, de acordo com Crozier (1987), da seguinte forma: quanto mais avançada a sociedade, maior a expectativa e a cobrança de ações do Estado, mas quanto maior a ação do Estado, numa sociedade avançada e organizada, maior será o grau de insatisfação da população.

Ao mesmo tempo, o atendimento das exigências da sociedade, quanto à qualidade dos serviços prestados, determina a introdução de práticas de trabalho mais adequadas e modelos de gestão mais democráticos.

De acordo com Osborne & Gaebler (1994), hoje temos uma geração de cidadãos que alimenta expectativas diferentes das que animaram seus pais e mães na era industrial e a solução é encontrar um novo estilo de administrar: com criatividade, ousadia e amparado em resultados.

Para esses autores, o Governo deve inovar, ou seja, buscar novas soluções para resolver velhos problemas e nessa nova

administração pública, o poder não deve ficar mais concentrado na burocracia, mas deverá ser diluído, compartilhado e transferido para a comunidade; o alcance dos objetivos a serem alcançados devem ser mais importantes do que manuais, normas e regulamentos que inibem a criatividade; o público-alvo deverá ser transformado em cidadão-cliente e a preocupação deverá ser a de oferecer opções de serviços e melhor qualidade.

## 7.2. Crise de Identidade

De acordo com a psicologia, a evolução psicológica do homem é entendida como um processo contínuo, presente em todas as fases de sua vida e, em cada fase desta evolução, há um período crítico que se reveste de maior importância porque apresenta características bem definidas e típicas.

Um dos períodos críticos é o da busca de atingimento do senso de *identidade*, conseguido através da luta psicológica que o indivíduo trava e, através de um processo de aprendizagem na busca da formação de uma consciência de valores e princípios próprios.

Nesse processo de formação de consciência há a fase da identificação, sendo que o tipo de consciência, de acordo com Fromm (1961), é a consciência autoritária, definida por ele como sendo “a voz de uma autoridade externa que foi interiorizada - os pais, o Estado ou qualquer que seja a autoridade na cultura considerada”.

O contrário desse tipo de consciência, para o mesmo autor, é a consciência humanística, descrita por ele como sendo a consciência constituída de elementos de espontaneamente desenvolvidos pelo próprio indivíduo, apropriados as suas habilidades e essenciais a sua existência.

Enquanto a consciência autoritária é conseguida através da disciplina, a consciência humanística é conseguida através da liberdade.

Na teoria antroposófica as empresas são concebidas como pessoas e são construídas a imagem e semelhança dos seres humanos.

Neste caso, considerando a organização como uma representação coletiva dos seres humanos que ali trabalham, pode-se depreender que assim como existe no ser humano uma identidade ou um “eu”, existe a identidade organizacional ou o “eu” da organização.

O “eu” da organização é composto por sua biografia, seus valores reais, sua filosofia (explícita ou não) e a razão de ser da organização, ou seja, sua missão.

Assim, quando a missão da organização é apresentada de forma ampla e abrangente e seus objetivos são apresentados com pouca clareza, imprecisão e ambigüidade, não há também clareza no estabelecimento do sentido de direção a ser perseguido pela organização, levando-a a um estado de crise de identidade.



### 7.3. Crise de Identidade na Administração Pública

Para compreender a crise de identidade da organização pública brasileira, é necessário que a mesma seja situada no contexto geral da crise das modernas organizações.

Enquanto o senso de integridade preserva a unidade do indivíduo, dá ao homem um ponto central de referência para todos os seus atos e orienta sua vida em torno de objetivos claramente definidos, o contrário é uma personalidade dividida, esquizofrênica, que deseja muitas coisas ao mesmo tempo e, na impossibilidade de alcançá-las, torna-se frustrado, desiludido, amargurado e improdutivo, levando-o a um estado de estagnação, como solução para a preservação do eu.

Na organização, a visão evolucionista advoga que uma organização pode deixar de existir ou pode sofrer uma transformação tão radical que pouco ou nada reste de sua configuração original quando são perdidas as suas condições de sustentação.

De acordo com Boog (1991), o declínio de uma organização passa por cinco fases:

a) cegueira organizacional:

Nesta fase a organização não consegue detectar mudanças externas ou internas que constituem ameaças ao seu desempenho tendo como sinais de advertência: efetivo excessivo; tolerância à

incompetência; normas e rotinas administrativas inflexíveis; influência desproporcional de *staff*; ênfase em aparências em prejuízo da substância; falta de objetivos claros e mensuráveis; fuga ao conflito; problemas de comunicação e estrutura organizacional antiquada.

Para o autor, nos órgãos públicos e estatais brasileiros esses fatores estão presente quase que de forma universal.

b) Paralisia organizacional:

A reação perante os problemas é defensiva levando ao adiamento na tomada de decisão ou a adoção de medidas, de caráter paliativo, até que atinjam a dimensão de crise.

c) Ação Falha:

As medidas para solução de problemas são tomadas de forma intempestiva, conturbada, levando à perda de oportunidades e desperdício de recursos.

d) Faccionalismo:

Surgimento de facções que passam a contestar a utilização dos escassos recursos, identificação de culpados pela situação de crise e conflitos entre facções.

e) Dissolução:

É a desintegração da organização pelas forças do meio ambiente. Eventualmente, alguma parte pode sobreviver como uma nova organização ou alguma fusão, mas a organização original é irre recuperável devido a total dispersão de seus recursos físicos, humanos e ideológicos.

Desta forma, de acordo com Hammer & Champy (1994: 14), “atualmente, as empresas precisam se apressar, para não caírem vítimas da paralisia” e, certamente, da cegueira, ação falha e do faccionalismo.

Rebater críticas e improvisar são medidas defensivas, não-ofensivas e continuar desenvolvendo os trabalhos como sempre foram realizados é uma atitude praticamente fadada ao fracasso nos dias de hoje. Somente através de uma estratégia planejada de flexibilidade e adaptabilidade as organizações poderão enfrentar um mundo em constante transformação.

Assim, de acordo com Toffler (1985: 14), “quando uma grande onda de mudança é lançada contra a sociedade e a economia, os executivos tradicionais, acostumados a operar em águas mais seguras, são lançados ao mar. Os hábitos de uma vida inteira e, os próprios hábitos que os ajudaram a alcançar o sucesso, tornam-se então contraproducentes. O mesmo acontecendo com as empresas. Os próprios produtos, procedimentos e formas organizacionais que as levaram ao

sucesso no passado muitas vezes se tornam a sua ruína. Na verdade, a primeira regra da sobrevivência é bem clara: nada é mais perigoso do que o sucesso de ontem”.

Corroborando com essa idéia, Hammer (1994: 17), considera que, “de um modo geral, a diferença entre empresas vitoriosas e perdedoras é que as primeiras sabem como realizar melhor o seu trabalho. Se as empresas querem voltar a ser vitoriosas, terão de examinar como o seu trabalho é realizado. Nem mais simples, nem mais formidável do que isso”.

Nesta mesma linha de raciocínio, para Toffler (1985: 32), “a mensagem de mudança é perfeitamente clara: as empresas deverão revisar suas premissas básicas - e se preparar para abandoná-las - se for o caso.”

Finalmente, para Drucker (1986), o que as empresas eficazes têm em comum é que todas foram capazes de estabelecer os pontos cardiais da eficácia, ou seja, dedicaram toda a sua energia e recursos para cuidar das *coisas certas*, e não perderam tempo e capacidade procurando fazer um pouco melhor coisas que nem deveriam ser feitas.

O mesmo autor prossegue afirmando que a empresa eficaz é uma unidade viável e válida que deve procurar, sistematicamente, compreender as condições do futuro de tal maneira que possa decidir sobre mudanças que levem a empresa de hoje para amanhã.

Tal esforço de mudança, de acordo com Carvalho & Tonet (1994), “deverá estar alicerçado numa visão sistêmica da organização, privilegiando, igualmente tanto a modernização de métodos e processos de trabalho como o desenvolvimento das pessoas”.

Igualmente é importante assinalar que qualquer mudança nas organizações depende, principalmente, das pessoas. São elas que têm a capacidade de aprender para que a mudança seja realizada.

Desta forma, a mudança organizacional é o resultado da mudança cognitiva das pessoas no âmbito da organização.

As tentativas de mudança nas organizações têm como principal objetivo solucionar problemas identificados, com vistas a melhoria do desempenho e ao aumento da eficiência e eficácia. No entanto, é possível que haja uma expectativa de mudança para que a organização enfrente novos desafios ou oportunidades.

Neste caso, de acordo com Acuña & Fernández (1995), é importante que haja previamente uma análise do processo de inovação e uma avaliação dos resultados favoráveis decorrentes da mudança planejada.

O mesmo autor afirma que na bibliografia sobre mudança e aprendizagem organizacional evidencia-se um consenso de que a condição básica para o início dos processos de mudança e de aprendizagem é a percepção e a consciência de problemas nas organizações, ou então de oportunidades para seu desenvolvimento.

Assim, a mudança organizacional é realizada através de um processo de reconstrução e reelaboração coletiva da realidade social da organização.

Por outro lado, como a tendência à mudança de uma organização está intimamente relacionada ao sistema de aprendizagem nela existente, Shrivastava, citado por Acuña (1995), apresenta seis tipos de sistemas de aprendizagem:

a) aprendizagem centrada em um indivíduo:

Estruturas simples são propensas a esse tipo de sistema de aprendizagem no qual o executivo-chefe é a fonte de todas as informações importantes dentro da organização. Sua posição, conhecimento e experiência lhe conferem credibilidade.

b) aprendizagem mitológica:

A aprendizagem nas organizações, em parte, decorrem da elaboração de mitos e histórias que são as bases para os valores e que vão influenciar a cultura organizacional.

c) cultura da busca de informações:

O tipo de negócio de determinadas organizações determinam e estimulam a busca de informações em agentes externos, por parte da maioria de seus membros.

d) aprendizagem participativa:

Reflexo de estilos de direção em que a participação está institucionalizada. A aprendizagem organizacional ocorre entre setores e possibilita a discussão, estimula a criação de ambientes de confiança, apoio e o espírito de equipe.

e) gestão formal

A forma mais comum de perpetuar a aprendizagem e os fluxos de informação em organizações é através de sistemas formais de gestão, ou seja, procedimentos sistemáticos e mecanismos de controle, planos estratégicos, estabelecimento de bases de informação e exames periódicos do ambiente, etc. Tais sistemas se baseiam na experiência e na prática e se inspiram nas técnicas da disciplina científica da administração.

f) aprendizagem burocrática

Na administração pública existe um conjunto de métodos e normas para controlar o fluxo de informações. As regras especificam quem exatamente receberá qual informação. Também especificam a forma pela qual a informação deve ser coletada e armazenada. Procedimentos objetivos e neutros são altamente valorizados, e neles não há espaço para opiniões pessoais e subjetivas.

Este sistema é o menos favorável à ocorrência da aprendizagem organizacional havendo, portanto, menor propensão para as mudanças organizacionais.

É importante, também, que às condutas inovadoras seja incorporada a prática da participação da comunidade na elaboração, operacionalização e avaliação de projetos e programas que lhe sejam afetos.

#### 7.4. Crise e Programas de Desenvolvimento

O pensamento desenvolvimentista passou por profundas mudanças nos últimos 40 anos e, nos últimos anos, inúmeros estudos e documentos têm surgido sobre os conceitos de desenvolvimento, desenvolvimento humano e desenvolvimento de recursos humanos.

Observa-se que a Organização das Nações Unidas, através de seus diversos órgãos, vêm dedicando muita atenção a esta questão e, em seu último relatório, define o desenvolvimento econômico como sendo um aumento sustentável dos padrões de vida, compreendendo consumo material, educação, saúde, proteção ambiental, maior igualdade de oportunidades, liberdade política e liberdades individuais.

Esta preocupação está centrada, principalmente, na questão dos efeitos sociais da crise.

Atualmente, a situação da América Latina é caracterizada por um panorama de pobreza, miséria e fome de quase metade de sua população.

De acordo com “O Mapa da Fome” (IPEA, 1993), trinta e dois milhões de brasileiros (uma população equivalente a da Argentina) defrontam-se, diariamente, com o problema da fome. Outra conclusão importante é que o problema da fome não está na disponibilidade global de alimentos, já que o Brasil produziu nos últimos sete anos uma média de 59 milhões de toneladas de grãos (arroz, feijão, trigo, milho e soja).

A fome que aflige os trinta e dois milhões de brasileiros, portanto, não se explica pela falta de alimentos, mas pelo desencontro



geográfico entre a existência dos produtos e a localização das famílias mais necessitadas e no descompasso entre o poder aquisitivo de um segmento da população e o custo de aquisição de uma quantidade de alimentos compatível com a necessidade do trabalhador e de sua família.

Outra idéia que vem apresentando traços de mudança é a da estratégia de enfrentamento da pobreza e da fome através de organizações e ações montados de cima para baixo. O paradigma burocrático, autocrático que entendia que as determinações das supostas necessidades e soluções deveriam ser estendidos à população de forma vertical tem demonstrado, na prática, seu total esgotamento.

Uma revisão de cinquenta e sete projetos com assistência do Banco Mundial chegou a conclusão de que os decepcionantes resultados freqüentemente poderiam ser atribuídos à não consideração dos fatores relacionados com as pessoas. Por esta razão, cada vez mais aumenta o consenso entre os estudiosos do desenvolvimento de que as pessoas são e devem ser o ponto de partida, o centro e o propósito final de cada intervenção tendente ao desenvolvimento (Matur, 1994: 268).

A reorientação das organizações é importante para a promoção do desenvolvimento, mais importante ainda é o desenvolvimento centrado nas pessoas e no fortalecimento de sua capacidade de contribuir para o próprio desenvolvimento.

De acordo com Blair (1994), “o pessoal de campo, treinado num trabalho de desenvolvimento hierárquico, de cima para baixo, terá de efetuar mudanças realmente profundas para poder trabalhar nos esforços de desenvolvimento centrados na população, e será preciso prestar muita atenção ao retreinamento necessário”.

Ainda de acordo com Blair (1994):

*(...) o envolvimento num empreendimento genuinamente centrado na população consome mais energia administrativa e participativa, como sabem todos os que tiverem participado de uma organização administrada por consenso. a tomada de decisões de forma hierárquica é muito mais fácil e rápida, o que resulta tentador, especialmente para os administradores de nível mais alto, que sentem fortes pressões para mostrar resultados rápidos. Estes resultados rápidos (cotas de empréstimos cumpridas, toneladas de fertilizantes distribuídos, quantidade de agricultores contactados por agente de extensão, etc.), podem pulverizar-se e mesmo resultar contraproducentes a longo prazo, porém a tentação de voltar a eles a curto prazo será muito forte. Assim, o grau de compromisso e paciência terá de constituir uma parte importante do desenvolvimento centrado na população como a reorientação burocrática e a “administração do desenvolvimento com fins de adaptação”. (p. 342)*

Por outro lado, quando a perspectiva da burocracia adaptativa é aceita, é necessário, também, mudar radicalmente a perspectiva de enfoque e começar a atuar num enfoque de baixo para cima, isto é, olhando o processo considerando como ponto de partida não as decisões políticas, mas os comportamentos dos envolvidos na tentativa de enfrentar uma situação-problema.

Para Carvalho (1995: 71), “a moderna teoria organizacional busca resgatar o papel dos recursos humanos na formulação e implementação de estratégias organizacionais ressaltando a capacidade criadora das pessoas como elemento crítico no processo de construção organizacional”.

Assim, para Boog (1991):

*É preciso que as organizações tratem as pessoas como pessoas, e não mais como recursos, tal qual equipamentos, prédios, mesas e cadeiras. Talvez, por serem considerados recursos especiais, precisam de 'cuidados especiais' para que estejam produzindo conforme o esperado. Mas nunca deixam de ser recursos. E, sendo recursos, só ocasionalmente serão pessoas. (p. 185)*

#### 7.5. Crise no Serviço de Extensão Rural

As mudanças no mundo indicam que o século XXI será muito diferente de tudo que conhecemos. Essas realidades pressupõem um desafio para a imaginação, a criatividade e a capacidade de inovação. Precisamos de respostas não-convencionais, de uma nova ciência, de novas propostas em múltiplos campos (Kliksberg, 1994: 5).

Por outro lado, de acordo com Capra (1983), “o ritmo de mudança em nosso tempo é mais célere do que no passado, porque as mudanças são mais amplas, envolvendo o globo terrestre inteiro. Como indivíduos, como sociedade, como civilização e como ecossistema planetário, estamos chegando a um momento decisivo.”

Dentre essas mudanças é possível destacar a provocada pelo fim de um longo período da história da humanidade marcado pela existência do bloco soviético e a guerra fria.

No entanto, nem tudo nesse quadro mudou. Assim é que para Huntington (1992), os Estados Unidos continuarão com o status de superpotência mundial apesar da multiplicação de outras forças e seus principais objetivos dentro do novo cenário mundial são: sua manutenção como primeira potência global, a prevenção do surgimento de uma potência militar hegemônica na Europa Ocidental e a proteção de interesses americanos no chamado Terceiro Mundo.

Por outro lado, de acordo com Mello (1993):

*O Terceiro e o Quarto Mundos foram abandonados e os Poderosos só se preocupam consigo mesmos, isto é, com o Hemisfério Norte. O Sul perdeu o seu poder de barganha. Raras áreas do Terceiro Mundo apresentam interesse para os Poderosos, como o Oriente Médio, devido ao abastecimento de petróleo. (...)*

*Em 1988 os países pobres pagaram aos ricos pelo endividamento 50 bilhões de dólares a mais do que receberam a título de auxílio. E mais, só três países dão um auxílio ao desenvolvimento igual ou superior a 0,7% de sua renda nacional, conforme estabeleceu a Assembléia Geral das Nações Unidas em 1970. (p. 11)*

As evidências são de que, atualmente, não existe para os países pobres, alternativas de investimento como na época da guerra fria.

Por esta razão, para Mello (1993: 25), “o Brasil alinha-se aos ricos à espera de algum auxílio que não virá ou, se vier, será mínimo. O Hemisfério Sul tem que se conscientizar que o Norte não mais se interessa por ele.”

Diante deste quadro, fica a certeza de que o Governo não tem condições de assegurar assistência médica para todos, educação gratuita para todos e financiamento agrícola subsidiado para todos os produtores rurais.

A população rural dos países em desenvolvimento continua recebendo menos da metade das oportunidades de renda e dos serviços sociais de que dispõe a população urbana (Kliksberg, 1994).

Desta forma, de acordo com a FAO (1993), existe uma contradição entre a oferta dos serviços do Estado, que desperdiça ou não utiliza racionalmente recursos que são escassos, e a demanda dos agricultores, que não são atendidos em suas necessidades, supostamente, porque os referidos serviços não dispõem de recursos suficientes para fazê-lo.

Os órgãos do Estado, ao não satisfazerem a estas demandas, contribuem para manter a ociosidade, sub-utilização ou desperdício dos fatores produtivos existentes nas propriedades rurais e, por falta de capacitação dos agricultores e de tecnologias apropriadas, os recursos ali existentes deixam de produzir na plenitude de suas potencialidades.

Esse modelo, por ser fortemente dependente de fatores aos quais apenas uma minoria tem acesso, aumenta as disparidades entre a próspera agricultura empresarial e a pauperizada agricultura de subsistência.

Esse conjunto de deficiências e ineficiências tem colocado em dúvida a capacidade do Estado de se adaptar à nova realidade e a de solucionar os problemas dos produtores rurais.

Por outro lado, as políticas, modelos, estratégias e procedimentos têm gerado a falta de credibilidade nos serviços agrícolas de apoio, ao mesmo tempo em que vêm contribuindo para o esgotamento do modelo de desenvolvimento agropecuário vigente.

E, quando as organizações não corporificam valores e normas socialmente referendados elas perdem significado para a sociedade.

Desta forma, atualmente, os produtores rurais estão questionando a validade e a razão de ser de tais instituições, já que elas não satisfazem mais as suas necessidades.

Para Oliveira (1988), a ação extensionista, partindo de esforço reducionista e equivocado, tem se limitado ao objetivo de promover acréscimos de rendimento físico, negligenciando o fato de que não é possível prever aumentos de rendimento físico, já que a ação racionalizadora do agricultor se orienta pelo conjunto de dados conjunturais, além de suas perspectivas de longo prazo, dificilmente captada e operacionalizada pelo extensionista.

Neste sentido, observa-se que os resultados apresentados pelo serviço de extensão rural no Distrito Federal retratam apenas aspectos quantitativos referentes ao incremento na produção e na produtividade agropecuária<sup>25</sup>. Não há registro, por exemplo, dos resultados econômicos, ou seja, o retorno recebido pelo produtor rural pelos aumentos observados.

---

<sup>25</sup> Ver Tabela 3..

Sobre esse aspecto, de acordo com a ABAG (1993), apesar da produção dos principais produtos agrícolas (arroz, feijão, milho, soja e algodão) ter crescido, no período de 1980 a 1992 à taxa de 2,4%, ao ano, e a produtividade em 2,04% , ao ano, o valor da produção desses produtos caiu a uma taxa de 5,46% ao ano e os preços médios pagos ao produtor rural tiveram uma queda média de 8,76% ao ano. Isso significa que enquanto a produção cresceu 33%, a renda do produtor rural caiu 42%.

É, portanto, exatamente em função desse panorama que se faz necessário buscar soluções para as dificuldades existentes. Não necessariamente com mais recursos para expandir e perpetuar estruturas e procedimentos que têm demonstrado sua ineficiência, mas com maior criatividade, engenhosidade, vontade de mudar e espírito inovador, para romper a inércia, corrigir as distorções e utilizar racionalmente os recursos disponíveis.

A solução está na capacidade e na coragem de mudar, correndo riscos. Se existe um momento apropriado para a busca de soluções, este momento é agora.

O Terceiro Milênio se aproxima e apesar da resistência a mudanças que ainda existe na maioria das organizações públicas, para Russel (1992: 9), “o maior desafio que enfrentamos hoje é a necessidade de aprender novas maneiras de pensar.”

E, mais ainda, é vital não só aprender, não só reaprender, não só desaprender, mas sobretudo reorganizar a estrutura mental para reaprender a aprender (Morin, 1977:21).

## VIII - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 8.1. O Dilema da Formação Extensionista

Os programas de capacitação de recursos humanos na EMATER/DF, a exemplo do preconizado para o Serviço de Extensão Rural no Brasil, desde sua criação refletem a visão de que o bom extensionista é aquele que domina as modernas tecnologias agropecuárias aplicáveis ao meio rural e os vários métodos de transferi-las aos produtores.

A formação eminentemente técnica dos profissionais é então reforçada em uma linha tecnicista de capacitação que tem como objetivo a manutenção do modelo difusionista<sup>26</sup> adotado, sendo que a função do extensionista, de acordo com Fonseca (1985) é de “fazer com que determinadas informações e práticas agrícolas já consideradas como válidas sejam introjetadas e assumidas pelos agricultores, fazendo com que o ‘saber técnico-científico’ pareça ser a única solução possível, ‘rigorosa’, ‘objetiva’, e ‘neutra’ capaz de resolver os problemas que afligem o homem do campo.”

Os programas de capacitação têm como objetivo principal possibilitar ao extensionista adquirir o domínio das modernas tecnologias agropecuárias, como se estas pudessem por si só e mecanicamente transmitidas, transformar o processo produtivo

---

<sup>26</sup> Para Rogers (1969: 36), “a difusão é o processo pelo qual uma inovação é comunicada de um indivíduo para outro.”



utilizado pelo produtor rural e melhorar seu bem-estar-social, desconsiderando os aspectos de ordem histórico-sociológica.

No entanto, de acordo com Gurrieri (1994: 53), já está superada a suposição teórica, comum nas estratégias de desenvolvimento, de que se fossem utilizados os meios e os instrumentos adequados, os objetivos sociais desejados seriam alcançados.

É importante assinalar, também, que é a partir desse pressuposto que o extensionista vai tentar substituir a forma de conhecimento empírico do produtor rural pela forma de conhecimento científico, visando o aumento da produção e da produtividade e, conseqüentemente, a melhoria das condições de vida do produtor rural.

Como conseqüência, o extensionista passa a encarar o sujeito como objeto de sua ação e a transferir sua atenção do homem em seu contexto para um produto específico e, “ao não perceber a realidade como totalidade, na qual se encontra as partes do processo de interação, se perde na visão focalista da mesma roubando-lhe a possibilidade de uma ação autêntica sobre ela”. (Freire, 1970)

Assim, de acordo com Oliveira (1988), “a formação básica do extensionista, longa, complexa e diferenciada, é isolacionista, estanque e não integradora. Continuar com o mesmo modelo é reproduzir no presente, para o futuro, a concepção que muito bem se ajustou no passado a uma etapa histórica da Extensão Rural.”

Para mudar esse modelo, no entanto, é necessário que o Processo de Formação Extensionista seja aberto, como se abre uma caixa preta e sejam reavaliadas as bases em que está alicerçado.

Assim, a partir do confronto entre os resultados obtidos na pesquisa bibliográfica e o resultado da conjugação das informações obtidas na pesquisa de campo e na pesquisa documental, foi possível a identificação de quatro grandes questões que representam o difícil dilema da Formação Extensionista.

#### 8.1.1. Primeira Questão: A Visão Mecanicista de Mundo

A Física tem exercido uma profunda influência sobre quase todos os aspectos da sociedade humana e veio a ser a base da ciência natural.

Nos séculos XVI e XVII a visão do universo orgânico foi substituída pela visão do mundo como sendo uma máquina.

Essa visão mecânica da natureza tornou-se o paradigma dominante da ciência no período que se seguiu a Descartes, ao mesmo tempo em que se estabeleceu a crença na verdade e na certeza científica.

Esta crença teve início com o método de raciocínio desenvolvido por René Descartes, apresentado em seu livro “Discurso do Método”.

O método de Descartes é analítico, consistindo na decomposição e ordenação lógica dos pensamentos e problemas em partes componentes e representa uma característica importante do moderno pensamento científico.

Na realidade, quando o todo é reduzido a seus constituintes fundamentais e tenta-se explicar todos os fenômenos em função de cada parte ou elemento, a capacidade de entender as atividades coordenadas do sistema como um todo é perdida.

No entanto, de acordo com Capra (1983: 55), “a excessiva ênfase dada ao método cartesiano levou à fragmentação característica do nosso pensamento em geral e das nossas disciplinas acadêmicas, e à atitude generalizada de reducionismo na ciência - a crença em que todos os aspectos dos fenômenos complexos podem ser compreendidos se reduzidos às suas partes constituintes.”

Como os extensionistas não foram preparados para desenvolver conceitos integrativos, não é de se estranhar a grande dificuldades enfrentada por eles nas atividades desenvolvidas junto aos produtores rurais.

O desejo de possuir uma visão contextualizada, de compreender o sistema produtivo e as interações de elementos físicos, sociais e econômicos é expressa pelos extensionistas através da afirmativa sempre presente de que “há necessidade de ver a propriedade como um todo.”

De acordo com um dos entrevistados, “existem extensionistas cuja visão é tão pontual que em uma propriedade agrícola é capaz de enxergar, somente, o tomate. E, se não é capaz de enxergar nem mesmo o pé do tomate, quanto mais o resto”.

Contra-pondo-se à concepção mecanicista surge uma nova visão de mundo na qual o universo deixa de ser visto como uma máquina, composta de uma infinidade de objetos, para ser descrito como um todo dinâmico, indivisível, cujas partes estão essencialmente

inter-relacionadas e só podem ser entendidas como modelos de um processo cósmico. (Capra, 1983: 72).

Para esse autor, “para resolver esse problema precisamos de um novo paradigma; uma nova dimensão de conceitos que transcenda a concepção cartesiana e é provável que a concepção sistêmica venha a formar o *brackgroup* da nova ciência da vida”.

O extensionista, como os biólogos ou os médicos, lidam com organismos vivos que são seriamente afetados pela abordagem mecanicista e reducionista da ciência e da tecnologia.

Para a transposição da abordagem mecanicista para a abordagem orgânica a teoria de sistemas deverá desempenhar importante papel, sendo que a nova abordagem amplia a anterior sem, contudo, abandoná-la.

#### 8.1.2. Segunda Questão: O Papel da Tecnologia

O crescimento tecnológico é considerado tanto a solução final para os problemas como o fator determinante do estilo de vida, das organizações sociais e do sistema de valores da sociedade moderna. Tal “determinismo tecnológico” parece ser uma consequência do elevado *status* da ciência na vida pública e do fato de os cientistas terem, geralmente, fracassado no trato com valores humanos de um modo significativo. Isso levou a maioria das pessoas a acreditar que a tecnologia determina a natureza de nosso sistema de valores e de nossas relações sociais, em vez de reconhecer que é justamente o

inverso; que nossos valores e relações sociais é que determinam a natureza de nossa tecnologia (Capra, 1983: 210)

Assim sendo, no Processo de Formação Extensionista, os enfoques teóricos têm caráter prescritivo, com ênfase nas modernas tecnologias agropecuárias, além de descrever procedimentos adotados no passado como solução viável para o enfrentamento de novos e desafiantes problemas que o extensionista rural enfrenta no seu trabalho diário junto ao produtor rural.

Para Capra (1983: 209), “indivíduos e instituições ficam hipnotizados pelas maravilhas da tecnologia moderna e passam a acreditar que para todo e qualquer problema há uma solução tecnológica”

Esta posição leva o extensionista a desenvolver a habilidade de adaptação e não de compreensão. Não desenvolve o raciocínio crítico, mas o da sobrevivência profissional.

Soren Kierkegaard, citado por Matos (1981: 51), afirma que a sociedade moderna produz o homem rebanho ou o homem massa por não favorecer o surgimento da consciência crítica individual.

Para o autor, somente a capacidade crítica desenvolve a visão antietnocêntrica e isso permite avaliar a relação do homem com a sociedade, a história e a vida.

Essa atitude se afigura como estrategicamente decisiva para quem exerce atividades de assistência técnica e extensão rural.

Quando os problemas são apreendidos apenas sob a ótica dos conhecimentos agropecuários, o discernimento, a compreensão e a interpretação do fenômeno ficam prejudicados, dificultando a identificação de soluções viáveis.

Assim sendo, é importante que a impermeabilidade a desafios situados fora da órbita dos conhecimentos agropecuários oriundos da formação acadêmica e aperfeiçoados na EMATER/DF, devem ceder lugar à disposição de, através do estudo de disciplinas outras e do diálogo com profissionais de áreas diversas, ampliar a capacidade de captação da causalidade autêntica da realidade e a capacidade de apresentar soluções alternativas.

### 8.1.3. Terceira Questão: A Necessidade de Especialização

Se por um lado advoga-se a necessidade de especialização constante, contínua e progressiva dos extensionistas, por outro há os que defendam uma educação geral, abrangente e multidisciplinar, como a preconizada pela EMBRATER (1986).

Embora seja indiscutível a necessidade de especialização para a transferência de tecnologia agropecuária, há de se considerar também que, em geral, a especialização provoca a perda de perspectiva do todo, obscurecendo a significação o panorama geral.

A especialização força o extensionista a orientar-se para o microuniverso em que vive e trabalha, negligenciando ou conferindo pouca importância à visão das grandes conexões sociais, políticas e econômicas da propriedade agrícola e da comunidade rural.

Para Lodi (1984: 131), “é a renúncia à visão geral e crítica para aceitar a disciplina de um raciocínio de especialista, limitado,

monodisciplinar que exclui qualquer possibilidade de abertura e composição.”

Por outro lado, para Motta (1991: 27), “a visão extremamente técnica é análoga a uma visão através de um túnel: vê-se a luz ou ambiente ao final, porém restrita à dimensão do diâmetro do túnel. Na profissão vê-se, somente, um caminho obscurecido pela impenetrabilidade dos raios de outros conhecimentos.”

Enquanto no século XIX predominou o interesse na criação e no desenvolvimento de ciências autônomas, cada qual com suas fronteiras bem delimitadas, neste final de século a tendência tem sido no sentido de integrar os diferentes conhecimentos conquistados pela humanidade, no esforço de compreender melhor a dinâmica dos processos em sua complexidade.

De acordo com Krenker (1993: 49), “a vocação da Extensão Rural não é a de transmitir secamente as inovações tecnológicas, mas principalmente identificar os principais problemas e propor soluções que melhor se adequam à realidade local”.

Da mesma forma, Figueiredo (1986) afirma que: “a realidade rural desejada pela nação brasileira exige um serviço de assistência técnica e extensão rural capaz de assessorar os agricultores (homens, mulheres, jovens e adultos) em suas decisões relativas ao processo produtivo: *o que, como, com que, com quem, para que e para quem* plantar e criar.”

Assim, o extensionista é chamado a propor soluções que exigem mais do que especialização técnica. Exigem capacidade de apreender a realidade, compreendê-la e interpretá-la.

De acordo com FAO (1987: 35), “é necessário que os extensionistas adquiram uma formação que lhes permita desempenhar suas atividades com êxito, conhecendo a realidade rural, detectando as causas dos problemas e, junto com os produtores rurais, encontrar as soluções que respondam as suas verdadeiras necessidades, de acordo com os recursos disponíveis.”

#### 8.1.4. Quarta Questão: A Metodologia de Extensão Rural

A Metodologia de Extensão Rural é o estudo e a sistematização dos métodos empregados nas atividades de assistência técnica e extensão rural.

Os métodos são as ferramentas ou os procedimentos constituídos de um conjunto de processos e técnicas que têm como objetivo proporcionar uma melhor e mais eficiente transferência de tecnologia agropecuária.

De acordo com EMBRATER (1982), existem vinte métodos utilizados pela Extensão Rural, dentre os quais é citado o da “Unidade de Observação”, definida como:



*Método utilizado junto a um agricultor, com o fim de observar o comportamento de determinadas inovações para, posteriormente, difundi-las entre os produtores em caso de ter sido constatada sua viabilidade técnica, econômica e de acessibilidade social. É fechada ao público. Com este método pretende-se testar, em condições reais de produção, a aplicabilidade de uma ou mais práticas agropecuárias não utilizadas pelos produtores rurais e nem amparadas pela pesquisa da região. (p. 55)*

No entanto, em quase meio século houve uma enorme expansão dos meios de comunicação, a tecnologia educacional tomou impulso e nas ciências sociais ocorreram significativos avanços. Apesar disso, “os métodos e meios educativos utilizados pela Extensão Rural no Brasil ainda permanecem fiéis aos modelos de aprendizagem surgidos durante a Segunda Guerra Mundial e têm como objetivo provocar, em curto espaço de tempo, mudanças de comportamento e atitude nos indivíduos” (Ponciano: 1985)

Reforçando esta posição, Oliveira (1988), considera que o processo ensino-aprendizagem na Extensão Rural “é tratado como algo subentendido, implícito e que, por isso mesmo, vem sendo negligenciado, vilipendiado e, em consequência disso, vem recebendo as mais diversas interpretações.”

Considerando que a maioria dos pesquisados sublinharam a necessidade de maior capacitação na área de metodologia e comunicação, pode-se depreender com isso que é necessário oferecer aos extensionistas uma melhor capacitação em métodos e meios didáticos-instrucionais.

As dificuldades encontradas nessa área de conhecimento é perfeitamente compreensível já que a educação formal recebida pelo

extensionista esteve restrita às dimensões da instrução, através da transmissão da informação, que é um papel privativo da formação técnica.

No entanto, para o trabalho junto ao produtor rural, é importante conhecer diferentes pontos de vista pedagógicos e possuir capacidade para escolher o que julgar mais adequado aos clientes e ao objetivo a atingir.

Nos últimos dez anos, como resultados de pesquisas, muitos trabalhos têm sido publicados na área de metodologia de ensino, tecnologia educacional e comunicação.

A contribuição da psicologia experimental da aprendizagem, da teoria da informação e da comunicação, da teoria geral de sistemas e, principalmente dos princípios derivados da análise experimental do comportamento humano tem conduzido diversos teóricos a discussão sobre os meios de comunicação-ensino-aprendizagem.

Todas essas contribuições fizeram com que emergissem novas tendências para o processo ensino-aprendizagem e valiosas referências podem ser encontradas em trabalhos apresentados em revistas técnicas na área de educação<sup>27</sup>.

Assim, a disciplina relativa aos métodos, técnicas e meios de comunicação utilizados durante décadas pela Extensão Rural deve contemplar estudo de resultados alcançados, devendo fazer parte, também, do Processo de Formação Extensionista conteúdos que

---

<sup>27</sup> Ver Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (trimestral) e Revista de Tecnologia Educacional da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional (bimestral).

contemplem os principais aspectos relacionados ao processo ensino-aprendizagem.

## 8.2. Aperfeiçoamento do Processo de Formação Extensionista

Atualmente já é possível vislumbrar contornos de uma nova fase que se apresenta alicerçada na visão de Homem como sujeito. A visão de homem-objeto, de homem-*economicus*, de homem-recurso, de homem-rebanho será substituída pela visão do indivíduo enquanto Ser Humano, dotado de razão, imaginação, emoção, criticidade, vontade e de potencial a ser desenvolvido em suas diferentes dimensões.

Dessa forma, o grande desafio para a estruturação de um Processo de Formação Extensionista é transformá-lo em um processo cujo objetivo não esteja limitado apenas ao aperfeiçoamento do desempenho do profissional no exercício de seu cargo ou função, mas em “um processo individual e coletivo permanente de autocrítica, descoberta e atualização do potencial de criação e realização humana, em seus diversos níveis de manifestação” (Mattos, 1992: 62).

Outro aspecto a ser observado é em relação ao campo de trabalho do Serviço de Extensão Rural, cujo cerne é a interdisciplinariedade<sup>28</sup> e não a multidisciplinariedade<sup>29</sup>, conforme

---

<sup>28</sup> Interdisciplinariedade no sentido da aplicação, de modo coordenado, de conhecimentos originários de diferentes disciplinas, de forma que o produto final seja indistintamente unitário.

<sup>29</sup> Multidisciplinariedade no sentido de considerar um objeto de estudo sob o ângulo de diferentes disciplinas do saber, sem necessariamente haver entrosamento entre elas.

muitos advogam, conseqüentemente há necessidade de que o treinamento e desenvolvimento de extensionistas seja um processo de contínuo aperfeiçoamento em diferentes áreas de conhecimento.

Desta forma, esse processo de capacitação de recursos humanos, não deve obedecer ao mesmo caráter ritualista, conservador e predeterminado que o caracterizou até os dias de hoje. Mas, conforme assinala Mattos (1992: 54), “deverá estar orientado no sentido da satisfação das reais necessidades e possibilidades e não de conformidade com modelos teóricos; o compromisso é antes *com o que precisa ser feito*, do que *com o que deve ser feito*. (grifo nosso)

De acordo com o mesmo autor, o Treinamento e Desenvolvimento de Recursos Humanos deve ser encarado como um processo permanente de aprimoramento dos indivíduos e grupos de trabalho, não podendo ficar circunscrito a atividades formais de sala de aula.

A existência de programas com matérias predeterminadas e a adaptação do extensionista ao eixo de trabalho determinado por esferas superiores, deverá ceder lugar a um processo baseado na participação.

E, nesse sentido, o aperfeiçoamento do Processo de Formação Extensionista dar-se-á a medida que vier a acentuar a função educativa, deixando de ser, portanto, uma tarefa mecânica e rotineira. Nesse novo enfoque o extensionista estará envolvido em um processo permanente de desenvolvimento que transcende aos aspectos da simples utilidade ou aplicabilidade de informações.

No entanto, como qualquer mudança organizacional, mesmo estando limitada a uma variável tende a repercutir por toda a organização, para que seja possível proceder ao aperfeiçoamento do Processo de Formação Extensionista da EMATER/DF é necessário, em primeiro lugar, que haja disposição para mudar.

Por outro lado, Carvalho & Tonet (1994: 144), adverte que “qualquer intervenção visando a provocar mudanças organizacionais relevantes tenderá ao insucesso se não houver uma contrapartida de mudança na cultura.”

Assim sendo e considerando que os elementos da cultura organizacional condicionam o comportamento das pessoas, a mudança do Processo de Formação Extensionista deverá ser precedida de uma profunda análise sociológica para identificação da cultura e do clima organizacional prevaletentes.

Finalmente, recomenda-se que, além de aperfeiçoar o Processo de Formação Extensionista, a EMATER/DF mobilize esforços no sentido de implantar um eficiente processo de acompanhamento e supervisão como elemento de fundamental importância para o desenvolvimento de seus recursos humanos.

## BIBLIOGRAFIA

ABROMOVAY, Ricardo. **De camponeses a agricultores: paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas, UNICAMP, 1990, tese de doutorado, 1990, mimeo.

ACUÑA, Eduardo & FERNÁNDEZ, Francisco M.. Análise de mudanças organizacionais: utilidades para políticas sociais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 28 (2): 80-1-9, abr./jun., 1995.

AFFONSO, Carlos Rolim. **O papel do treinamento na empresa**. In: Manual de Treinamento e Desenvolvimento. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1980.

ALMEIDA, Joaquim Anécio. **Pesquisa em extensão rural: um manual de metodologia**. Brasília, ABEAS, 1989.

ALMEIDA, Maria Angela Vinagre de. **Utopia e educação: o pensamento de Theodore Brameld**. Rio de Janeiro, FGV, 1980.

ALVES, Eliseu Roberto de Andrade. **Os desafios da extensão rural brasileira**. s.n.t.

ALVES, Eliseu Roberto de Andrade. **Os desafios da extensão rural brasileira.** s.n.t., [1987], mimeo.

AQUINO, Cleber Pinheiro de. **Administração de recursos humanos: uma introdução.** São Paulo, Atlas, 1980.

AQUINO, Cleber Pinheiro de. **Administração de recursos humanos: uma introdução.** São Paulo, Atlas, 1980.

ARAÚJO, Braz José. **Reflexões sobre a agricultura brasileira.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

ARAÚJO, José Cordeiro de. **Informe de la mesa redonda internacional sobre políticas y estrategias de generación y difusión de innovaciones para el desarrollo agrícola y rural en América Latina.** Santiago, Chile, FAO, 1988, mimeo.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGROBUSINESS - ABAG. **Segurança alimentar: uma abordagem de agrobusiness.** São Paulo, 1993.

ASSOCIAÇÃO DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL - ACAR. **A extensão rural no Brasil.** Rio de Janeiro, 1970.

BANCK, Geert A. Cultura política brasileira: que tradição é esta? **Revista Brasileira de Estudos Políticos.** Belo Horizonte, UFMG, 76: 41-53, jan., 1993.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial.**  
1994. mimeo.

BARBOSA, Manoel. **Introdução à pesquisa: métodos, técnicas e instrumentos.** 2.ed. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1980.

BARROS SILVA, Pedro Luiz. Políticas e perfis de intervenção em atenção à saúde no Brasil: elementos para análise da ação estatal. **Cadernos FUNDAP.** São Paulo, 3 (6): 71 - 81, jul. 1983.

BECHARA, Miguel. **Extensão Agrícola.** Secretaria de Agricultura, Departamento de Produção Vegetal. São Paulo, 1954.

BELATO, Dinarte. **Os camponeses integrados.** São Paulo, Universidade Estadual de Campinas (Dissertação de Mestrado), 1985.

BERGAMINI, Cecília W. **Desenvolvimento de recursos humanos: uma estratégia de desenvolvimento organizacional.** São Paulo, Atlas, 1980.

BLAIR, Harry W. **Modelos para integrar o planejamento social e a implementação a nível local.** In: Pobreza: uma questão inadiável. Brasília, ENAP, 1994.



BLOOM, B. **Taxionomia de objetivos educacionais**. Porto Alegre, Globo, 1972.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília, Universidade de Brasília, 1986.

BOOG, Gustavo G. **O desafio da competência: como enfrentar as dificuldades do presente e preparar sua empresa para o futuro**. São Paulo, Best-Seller, 1994.

BRASIL. **Lei n. 284** de 30 de outubro de 1936.

\_\_\_\_\_. **II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND**. Brasília, Presidência da República, 1974.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.126** de 14 de novembro de 1974.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 75.373** de 14 de fevereiro de 1975.

\_\_\_\_\_. E.M. 138-MARA/MF/SEPLAN-PR de 24 de abril de 1993. **Revista de Política Agrícola**. Brasília, MAARA, 1993, p. 42 - 43. Edição Comemorativa.

\_\_\_\_\_. Governo do Distrito Federal. **Decreto n. 2.739** de 16 de outubro de 1974.

\_\_\_\_\_. Governo do Distrito Federal. **Decreto n. 4.140** de 07 de abril de 1978

\_\_\_\_\_. Secretaria de Administração do Governo do Distrito Federal, Conselho de Política de Pessoal. **Resolução Normativa 09** de 21 de março de 1984.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa 10** de 20 de agosto de 1984.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Agricultura. Plano Agropecuário 1971/1973. Brasília, 1971.

BRITO, Marcelo & SANTOS, Maria Helena Castro. Escolas de Governo e profissionalização do funcionalismo público. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ENAP, 119(1): 69-99, jan./abr., 1995.

CÁCERES, Florival. **História do Brasil**. São Paulo, Moderna, 1993.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: como poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 24 (2): 30 - 50, fev./abr., 1990.

CAMPOS, Dinah Martins de Souza. **Psicologia da Aprendizagem**. 3. ed. Petrópolis, Vozes, 1972.

CAPRA, Fritjof. **O Tao da física**. São Paulo, Cultrix, 1983.

\_\_\_\_\_. **O ponto de mutação**. São Paulo, Cultrix, 1988.

CARVALHO, Antonio Vieira. **Desenvolvimento de recursos humanos na empresa**. São Paulo, Pioneira, 1974.

CARVALHO, Maria do Socorro M. V. Gestão organizacional estratégica: a questão dos recursos humanos e do desenvolvimento gerencial. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 29 (1): 70-7, jan./mar. 1995.

CARVALHO, Maria do Socorro Macedo Vieira & TONET, Helena Corrêa. Qualidade na Administração Pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 28 (2): 137-52, abr./jun., 1994.

CARVALHO. **Treinamento de recursos humanos**. São Paulo, Pioneira, 1988.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de recursos humanos**. São Paulo, Atlas, vol. 1/3, 1979.

CHURCHMAN, C. West. **Introdução à teoria dos sistemas**. Petrópolis, Vozes, 1972.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL -CODEPLAN. **Relatório de Pesquisa**. s.n.d. mimeo.

COOMBS, Philiph. **A crise mundial da educação**. São Paulo, Perspectiva, 1968.

CROZIER, Michel. **Etat modeste**. Paris, Fayard, 1987.

DANTAS, José da Costa. Alienação e participação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 22 (2): 30 - 51, abr./jun., 1988.

DAVIES, Ivor K. A. **Organização do treinamento**. São Paulo, McGraw Hill, 1976.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 4. ed. São Paulo, Autores Associados, 1994.

DEWEY, John. **Democracia e educação: introdução à filosofia da educação**. 3. ed. São Paulo, Cia Editora Nacional, 1959.

\_\_\_\_\_. **Experiência e educação**. 2. ed. São Paulo, Cia Editora Nacional, 1976.

DOWBOR, Ladislau. Repensando o conceito de formação. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ENAP, 45(2), 155 - 69, jul./ago. 1994.

DROR, Y. **The scope, the significance and method of inquiry: public policymaking re-examined**. San Francisco, Chandler, 1968.

Tradução para o CIPAD sob o título “O alcance, a significação e o método de investigação”. Rio de Janeiro, FGV, 1992.

DRUCKER, Peter. **A nova era da administração**. 3 ed. São Paulo, Pioneira, 1986.

DYE, Thomas R. **Models of politics: some help in thinking about public policy**. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs. New York, 1972.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO DISTRITO FEDERAL. EMATER/DF. **Relatório de capacitação de recursos humanos: 1979 a 1993**. s.n.t. mimeo.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual de atividades 1981**. Brasília, 1981, 33 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual de atividades 1983**. Brasília, 1983, 30 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual de atividades 1985**. Brasília, 1985, 32 p.

\_\_\_\_\_. **Manual de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos**. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual de atividades 1992**. Brasília, 1992, 16 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual de atividades 1993**. Brasília, 1993, 20 p.

\_\_\_\_\_. **Extensão rural rumo ao 3º milênio: resumo do seminário nacional.** Brasília, 1994.

EMPRESA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMBRATER. **Relatório nº 6,** Brasília, 1978.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes operacionais para eventos de especialização.** Brasília, 1980.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes e normas de pós-graduação para técnicos do SIBRATER.** Brasília, 1981.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes gerais e operacionais de capacitação inicial para técnicos do SIBRATER.** Brasília, 1982.

\_\_\_\_\_. **Política de desenvolvimento de recursos humanos do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural.** Brasília, 1984.

\_\_\_\_\_. **Extensão Rural, desenvolvimento e democracia.** Brasília, 1986.

\_\_\_\_\_. **A comunicação na extensão rural: fundamentação e diretrizes operacionais.** Brasília, 1987 (a).

\_\_\_\_\_. **Política e diretrizes de formação extensionista.** Brasília, 1987 (b).

\_\_\_\_\_. **Uma política nacional de assistência técnica e extensão rural: proposições para o novo governo brasileiro.** Brasília, 1989.

\_\_\_\_\_. **O Governo Federal e a assistência técnica e extensão rural na década de 90.** Brasília, 1990.

FERREIRA, Paulo Pinto. **Administração de Pessoal: relações industriais.** São Paulo, Atlas, 1986.

FIGUEIREDO, Romeo Padilha. **Extensão Rural no Brasil: prioridades e desafios.** In: Extensão Rural, desenvolvimento e democracia. Brasília, EMBRATER, 1986.

FONSECA, Maria Tereza Lousa da. **A extensão rural no Brasil: um projeto educativo para o capital.** São Paulo, Loyola, 1985.

FONTES, Lauro Barreto. **Manual de treinamento da empresa moderna.** 3. ed. São Paulo, Atlas, 1970.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS - FAO. Escritório Regional para a América Latina e o Caribe. **La extension rural y el desarrollo del agro: una**

**alternativa pragmática para una situación de crisis.** Santiago, Chile, 1987.

\_\_\_\_\_. **Extension rural: partiendo de lo posible para llegar a lo deseable.** 2. ed. Santiago, Chile, 1988 (a).

\_\_\_\_\_. **Informe de los cursos subregionales para ejecutivos de extension rural.** Santiago, Chile, 1988 (b).

\_\_\_\_\_. **Informe final: mesa redonda sobre la adecuacion de los servicios de extension a las necesidades del desarrollo rural en America Latina y el Caribe.** Santiago, Chile, 1990.

\_\_\_\_\_. **Desarrollo agropecuario: de la dependencia al protagonismo del agricultor.** 3. ed. Santiago, Chile, 1993.

\_\_\_\_\_. **La extension agricola ante los nuevos desafios de la agricultura en America Latina y el Caribe.** s.n.t. [1994], mimeo.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1970.

\_\_\_\_\_. **Educação como prática de liberdade.** 15. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.



\_\_\_\_\_. **Educação e mudança.** 19. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

FROMM, Erich. **A revolução da esperança: por uma tecnologia humanizada.** Rio de Janeiro, Zahar, 1969.

\_\_\_\_\_. **A sobrevivência da humanidade.** Rio de Janeiro, Zahar, 1962.

\_\_\_\_\_. **Análise do homem.** Rio de Janeiro, Zahar, 1961.

\_\_\_\_\_. **O coração do homem.** Rio de Janeiro, Zahar, 1965.

FURTADO, Celso. **Análise do “modelo” brasileiro.** 5. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.

FURTH, M. G. **Piaget e o conhecimento: fundamentos teóricos.** Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1974.

GADOTTI, Moacir. **Pensamento pedagógico brasileiro.** São Paulo, Ática, 1987.

GAETANI, Francisco. Escolas de Governo: limites e condicionantes. **Revista do Serviço Público.** Brasília, ENAP, 45 (2), 113 - 48, jul./ago. 1994.

- GAGNÉ, R. M. **Como se realiza a aprendizagem**. Rio de Janeiro, Livro Técnico, 1971.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo, Atlas, 1987.
- GALBRAITH, Jay. **Organization design**. Reading Mass: Addison, Wesley, 1977, Excertos do livro. Mimeo.
- GIUSTI, Waldir Marques. **Doar não basta**. Jornal do Produtor. Brasília, EMATER/DF, n. 126: 7, jul./ago., 1993.
- GURRIERI, Adolfo. **Pobreza, recursos humanos e estratégias de desenvolvimento**. In: Pobreza: uma questão inadiável. Brasília, ENAP, 1994.
- HAM, Christopher & HILL, Michel. **The policy process in the modern capitalist state**. Sussex, Wheatsheaf Books, 1984.
- HAMMER, Michel & CHAMPY, James. **Reengenharia: revolucionando a empresa**. 14. ed. Rio de Janeiro, Campus, 1994. Tradução de: Ivo Korytowski.
- HUNTINGTON, Samuel P. Política externa. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, UFMG, 1(1): 16-30, jun., 1992.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **O mapa da fome: subsídios para a formulação de uma política de segurança alimentar.** Documento de política n. 14: 3 - 17, jul./ago. Coordenação de Anna Maria Peliano, 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Relatório de Recadastramento Áreas Rurais.** Situação Fundiária. Dados Preliminares. Brasília, s.n.t. [1994], mimeo.

JONES, Gwyn E. A carta de Clarendon. **Série Estudos em Extensão Rural, n° 1.** Santa Maria, UFSM, 1988.

KATZ, Daniel & KAHN, Robert L. **Psicologia Social da Organização.** São Paulo, Atlas, 1970.

KELSEY, Lincoln David & CANNON, Chiles Hearne. **Serviço de Extensão Cooperativa.** Rio de Janeiro, USAID, 1967.

KILPATRICK, W. H. **Educação para uma civilização em mudança.** 16. ed. São Paulo, Melhoramentos, 1976.

KIRKPATRICK, Donald L. **Evaluation of training.** In: Training and development hand-book: a guide to human resource development. 2. ed. New York, MacGraw Hill, 1976.

KLIKSBERG, Bernardo. **Gerência Social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras.** In: Pobreza: uma questão inadiável. Brasília, ENAP, 1994.

KLIKSBERG, Bernardo. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para discussão. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, FGV, 28(3): 5-25, jul./set., 1994.

KNELLER, George F. **Introdução à filosofia da educação.** 3.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1964.

KRENKER, M. Robert. **Entwicklung développement.** Berne, DDA, OFAEE, n. 25, 16-9, mai. Tradução de Lourdes M. Grzybowski, 1993, mimeo.

KUHN, Tomas. **A estrutura das revoluções científicas.** São Paulo, Perspectiva, 1982.

KWASNICKA, Eunice Lacava. **Teoria geral da administração: uma síntese.** 2. ed. São Paulo, Atlas, 1991.

LACKI, Polan. **La Extension Agricola ante los nuevos desafios de la agricultura en America Latina y Caribe.** Santiago, Chile, 1994, mimeo.

LAWRENCE, Paul R. & LORSCH, Jay W. **As empresas e o ambiente: diferenciação e integração administrativa**. Petrópolis, Vozes, 1973.

LIPIETZ, Alain. **Audácia: uma alternativa para o século 21**. São Paulo, Nobel, 1991.

LOBOS, Júlio. **Qualidade! através das pessoas**. São Paulo, Hamburg, 1991.

LODI, João Bosco. **História da administração**. 2. ed. São Paulo, Pioneira, 1984.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

MASLOW, Abraham H. **Introdução à psicologia do ser**. 3. ed. Rio de Janeiro, Eldorado, s/data.

MATOS, Francisco Gomes et al. **A empresa hoje: três enfoques sobre treinamento e formação na empresa moderna**. Rio de Janeiro, IEL, UERJ, 1981.

MATTOS, Ruy de Alencar. Para que modernizar a organização pública? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 22 (3): 22 - 26, jul./set., 1988.

\_\_\_\_\_. **De recursos a seres humanos: o desenvolvimento humano na empresa.** Brasília, Livre, 1992.

MATUR, Hari Mohan. **Desenvolvimento centrado nas pessoas.** In: Pobreza: uma questão inadiável. Brasília, ENAP, 1994.

MEDICI, André Cezar & SILVA, Pedro Luiz Barros. Administração flexível: uma introdução às novas filosofias de gestão. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, FGV, 27 (3): 26 - 36, jul./set. 1993.

MELLO, Celso Albuquerque. O Brasil e o Direito Internacional da nova ordem mundial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos.** Belo Horizonte, UFMG, 76: 7-26, jan., 1993.

MELO, Fernando Homem de. **A política econômica e a pequena produção.** São Paulo, IPEA/USP, 1982.

MIZUKAMI, Maria das Graças Nicoletti. **Ensino: as abordagens do processo.** São Paulo, EPU, 1986.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Fundamentos de Política Pública.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.

MORIN, E. **La méthode: la nature de la nature.** Paris, Seuil, 1977.

MORSTEIN, Max Friz. **Elementos de administração pública**. São Paulo, Atlas, 1968.

MOTTA, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado Latino-Americano. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, 21 (4), 31-61, out./dez., 1987.

\_\_\_\_\_. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro, Record, 1991.

\_\_\_\_\_. **Reengenharia: utilidades e futilidades da nova onda administrativa**. In: BJUR, CARAVANTES [et al]. Reengenharia ou readministração? Porto Alegre, Age, 1994.

OLINGER, Glauco. **Como melhorar a eficácia da extensão rural no Brasil e na América Latina**. Brasília, EMBRATER, 1984.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **A utopia extensionista**. Brasília, EMBRATER, 1988.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 2. ed. Brasília, MH Comunicação, 1994.

OSZLAK, Oscar. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. **Revista de**

**Administração Pública.** Rio de Janeiro, FGV, 16 (1): 17 - 60, jan./mar. 1982.

PAINE, F. & NAUMES, W. **Strategy and policy formation: an integrative approach.** Philadelphia, Saunders Company, 1974.

PAIVA, Rui Miller. **Os baixos níveis de renda e de salários na agricultura brasileira.** In: Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola. São Paulo, IPEA/USP, 1975.

PARSONS, Talcott. **Structure and process in modern society.** New York, The Free Press of Glencoe, 1960.

PINTO, João Bosco. **Extension e educación: una disyuntiva crítica.** Lima, IICA/OEA, s.d., mimeo.

PONCIANO, Carlos, César Voltaire, Mascena Jamir et al. **Enfoques participativos da extensão rural para pequenos agricultores.** In: Seminário Internacional de Extensão Rural. Brasília, EMBRATER/FAO, 1985.

PRADO, Caio Jr. **História econômica do Brasil.** São Paulo, Brasiliense, 1985.

PRESTES MOTTA, Fernando C. **Teoria geral das organizações: evolução e crítica.** São Paulo, Pioneira, 1986.



\_\_\_\_\_. **Teoria geral da administração**. 17. ed. São Paulo, Pioneira, 1992.

RAE, Robert. A extensão rural na Grã-Betanha. **Série Estudos em Extensão Rural, n° 1**. Santa Maria, UFSM, 1988.

RESENDE, Enio J. **É preciso mudar o discurso em recursos humanos**. São Paulo, Summus, 1989.

RIBEIRO, José Paulo. **Extensionista: uma profissão de fé**. Brasília, EMBRATER, 1984.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**. São Paulo, Cortez e Moraes, 1979.

RIBEIRO, Ricardo Pinto. **O Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural: uma análise retrospectiva**. Brasília, EMBRATER, 1985.

RIGGS, Fred Warren. **Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da sociedade prismática**. Rio de Janeiro, FGV, 1968.

ROGERS, Everett M. **Elementos da difusão de inovações**. In: WHITING, G. & GUIMARÃES, L. Comunicação das novas idéias. Rio de Janeiro, Financeiras, 1969.

- RUSSEL, Leland. Encontro com o futuro. **Inovação Empresarial**. São Paulo, Yucas, 29 (3): 9, out., 1992.
- SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 25. ed. São Paulo, Cortez, 1991.
- SCHULTZ, Theodore W. **O capital humano: investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.
- \_\_\_\_\_. **A transformação da agricultura tradicional**. Rio de Janeiro, Zahar, 1965.
- SEITZ, John L. **A política do desenvolvimento: uma introdução a problemas globais**. Rio de Janeiro, Zahar, 1988.
- SILVA, Benedicto. O DASP na Presidência da República. Rio de Janeiro, **Revista do Serviço Público**. jul./ago./set., 1961.
- SILVA, Gabriel L. S. Peixoto. **Produtividade agrícola, pesquisa e extensão rural**. São Paulo, IPEA/USP, 1984.
- SMITH, T. **The policy implementation process**. In: Policy sciences. Tradução para o CIPAD sob o título “O processo de implementação de políticas”. Rio de Janeiro, FGV, 1972.
- SORJ, Bernardo. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

SUBIRATS, Joan. **Definición del problema. Relevância pública e formación de la agenda de actuación de los poderes públicos: análisis de políticas públicas y eficácia de la administración.** Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

TAYLOR, Winslow F. **Princípios de administração científica.** São Paulo, Atlas, 1960.

THOMPSON, James David. **Dinâmica organizacional: fundamentos sociológicos da teoria administrativa.** São Paulo, McGraw-Hill, 1976.

TOFFLER, Alvin. **O choque do futuro.** Rio de Janeiro, Artenova, 1970.

\_\_\_\_\_. **A empresa flexível.** 6.ed. Rio de Janeiro, Record, 1985.

TOLEDO, Flávio. **Administração de pessoal: desenvolvimento de recursos humanos.** São Paulo, Atlas, 1974.

\_\_\_\_\_. **O que são recursos humanos.** São Paulo, Brasiliense, 1984.

\_\_\_\_\_. **Recursos humanos: crise e mudanças.** 2. ed. São Paulo, Atlas, 1986.

- TRAGTENBERG, Maurício. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo, Cortez, 1989.
- TRUMAN, David B. **The governmental process**. New York, Alfred Knopf, 1951.
- VALE, Gláucia Maria Vasconcellos. Japão: milagre econômico e sacrifício social. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, 32 (2): 44-57, abr./jun., 1992.
- VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo, USP, 1991.
- VINHOSA, Francisco Luiz Teixeira. **História Administrativa do Brasil: Brasil sede da monarquia e Brasil Reino**. Coordenação de Vicente Tapajós. Brasília, FUNCEP, 1984.
- WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Uma análise das teorias de organizações**. 5. ed. Rio de Janeiro, FGV, 1986.
- WALDO, Dwight. **O estudo da administração pública**. Rio de Janeiro, FGV, 1971.
- YATES, P. Lamartine & PIETERS, L. A. H. A extensão rural no nordeste da Europa. **Série Estudos em Extensão Rural, nº 1**. Santa Maria, UFMG, 1988.

ZACARELLI, S. B. & KWASNICKA, E. L. Hierarquização de decisões da função pessoal. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, USP, 13(3): 47-8, jul./set., 1978.

ANEXO I

RELATÓRIO DA PESQUISA DE CAMPO

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA:  
O DIFÍCIL DILEMA DA FORMAÇÃO EXTENSIONISTA

RELATÓRIO DA PESQUISA DE CAMPO

Setembro/95

## 1. INTRODUÇÃO:

Embora a Extensão Rural esteja presente em vários países do mundo e no Brasil já esteja presente há várias décadas, a questão do treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, especialmente, de extensionistas rurais, carece de um maior aprofundamento teórico.

Quando da realização da pesquisa documental preliminar, ficou evidente que os documentos tratavam, basicamente, dos aspectos operacionais e normativos do Processo de Formação Extensionista.

Empreendeu-se, portanto, a uma pesquisa exploratória, com o objetivo de obter maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito.

Um dos meios utilizados foi a pesquisa de campo, tendo sido utilizadas duas técnicas: a entrevista semi-estruturada ou entrevista por pauta e o questionário, cujos modelos podem ser encontrados ao final deste relatório.

Foi utilizado um questionário contendo 13 questões que podem ser agrupadas, de acordo com o objetivo almejado, em 06 blocos:

QUESTÃO	REFERENTE A
---------	-------------



01 02 03	Importância atribuída ao Curso de Capacitação Inicial
04 05 06	Adequação dos Programas de Treinamento da EMATER/DF
07 08 09	Grau de aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos nos treinamentos oferecidos
10	Adequação dos conteúdos programáticos dos treinamentos oferecidos.
11	Quantidade de Eventos Oferecidos
12	Sugestões de treinamentos que deveriam fazer parte do Processo de Formação Extensionista
13	Observações e sugestões.

## 2. OBJETIVO:

2.1. Permitir a obtenção de uma nova percepção do fenômeno e a descoberta de novas idéias.

2.2. Reunir informações que contribuíssem para a melhor compreensão do fenômeno estudado.

### 3. UNIVERSO E AMOSTRA

O universo da pesquisa compreendeu os extensionistas da EMATER/DF, que atuam no Distrito Federal e possuem vínculo empregatício com a empresa. Além desses, fizeram parte os profissionais da Área de Recursos Humanos e representantes da Direção da Empresa.

Como o universo compreendia diferentes categorias profissionais, foi adotado como procedimento a amostragem estratificada proporcional (Gil: 1994).

Este procedimento obedeceu às seguintes operações:

#### 3.1. Identificação do Universo:

A partir da Relação de Empregados da EMATER/DF, foram selecionados os extensionistas e profissionais que atendiam ao especificado no item anterior.

#### 3.2. Divisão do Universo em Estratos:

Através do agrupamento dos empregados, considerando a formação profissional e a lotação.

### 3.3. Determinação do Tamanho da Amostra:

Foram utilizados cálculos estatísticos para a determinação da parcela proporcional à extensão do universo (Barbosa: 1980).

### 3.4. Seleção dos Sujeitos:

Os sujeitos foram selecionados através da técnica de loteria (amostragem aleatória simples).

### 3.5. Sujeitos Selecionados:

ESCRITÓRIO LOCAL	NÚMERO DE QUESTIONÁRIOS
Planaltina	02
Pipiripau	01
Rio Preto	02
Sobradinho	02
Tabatinga	01
Ceilândia	03
Taquara	02
Alexandre de Gusmão	01
Brazlândia	03
CNPH	01
GAMA	02
JARDIM	01
NOVA BETÂNIA	01
PAD/DF	01
VARGEM BONITA	--
SUBTOTAL	23
ESCRITÓRIO CENTRAL	ENTREVISTAS
COORDENADORIA DE OPERAÇÕES	03
COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO	02
ÁREA DE RECURSOS HUMANOS	02
SUBTOTAL	07
TOTAL	30

### 3.6. PERÍODO DE REALIZAÇÃO DA PESQUISA:

A coleta de dados da Pesquisa de Campo foi realizada durante o período de 08/05/95 a 11/07/95.

Foram encaminhados vinte e três questionários pelo malote da EMATER/DF tendo sido devolvidos vinte e um, dos quais dois deixaram de ser preenchidos.

Os questionários foram encaminhados, em envelope lacrado, contendo correspondência com as informações gerais e instruções para devolução. O modelo da carta pode ser encontrado ao final deste relatório.

Para facilitar a devolução foi incluído envelope já endereçado e selado para remessa via sistema de Correios.

As datas de remessa e recebimento foram negociadas anteriormente, através da Coordenadoria de Operações.

As entrevistas foram realizadas no Escritório Central da Empresa com a utilização de um roteiro que permitiu a coleta de informações fundamentais para a melhor compreensão do assunto.

#### 4. TRATAMENTO DOS DADOS:

As informações coletadas não receberam tratamento estatístico, exceto a questão de número um do questionário, por considerar que a expressão do resultado desta questão, em termos percentuais, melhor demonstraria o grau de importância atribuída a uma das etapas do Processo de Formação Extensionista adotado pela EMATER/DF, que é o Curso de Capacitação Inicial.

*Brasília,*

*Prezado Colega,*

*Para obter a titulação no Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas - EBAP/FGV, estou desenvolvendo uma pesquisa sobre treinamento e desenvolvimento de recursos humanos na Extensão Rural.*

*Dentre os extensionistas pertencentes ao Quadro de Empregos Permanentes da EMATER/DF, foi sorteada uma amostra que inclui o seu nome.*

*Para responder ao questionário, em anexo, serão necessários, em torno, de vinte minutos e as respostas serão de fundamental importância para as conclusões do trabalho desenvolvido.*

*Gostaria de ressaltar que no tratamento dos dados coletados não há qualquer possibilidade de identificação de respostas individuais, garantindo o caráter confidencial deste questionário.*

*Desde já agradeço a colaboração, solicitando que o questionário seja devolvido até **23/06/95**, no envelope que segue, já devidamente selado.*

*Atenciosamente,*

*Maria Eliza Corrêa Guedes*

## QUESTIONÁRIO

1. Considerando os conhecimentos necessários para iniciar as atividades junto às comunidades rurais, você poderia afirmar que a participação no Curso de Capacitação Inicial é:

- Imprescindível
- De fundamental importância
- Importante
- Razoavelmente importante
- Pouco importante
- Não é importante

O QUE O FAZ PENSAR DESTA MANEIRA?

-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

2. Em relação ao Curso de Capacitação Inicial você poderia afirmar que:

- Acrescentou novos conhecimentos
- Acrescentou poucos conhecimentos novos
- Não acrescentou novos conhecimentos

QUE FATO OU FATOS O LEVAM A AFIRMAR ISTO?

-----  
-----  
-----  
-----  
-----

3. No seu trabalho como extensionista, o Curso de Capacitação Inicial tem:

- Muita validade
- Validade regular
- Pouca validade
- Nenhuma validade

QUE FATO OU FATOS PODEM JUSTIFICAR SUA RESPOSTA?

-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

4. De maneira geral, os treinamentos oferecidos pela EMATER/DF vêm de encontro às suas necessidades de reciclagem e aperfeiçoamento profissional para desenvolvimento das atividades de assistência técnica e extensão rural?

- Totalmente
- Razoavelmente
- Não atendem às necessidades

5. Os treinamentos que você participou, desde que foi admitido pela EMATER/DF, foram custeados:

- Pela Empresa
- Com recursos próprios
- A maioria pela Empresa e alguns com recursos próprios
- A maioria com recursos próprios e alguns pela Empresa

6. Em que medida os cursos oferecidos pela EMATER/DF têm contribuído para o desempenho de suas atividades profissionais?

- Muito
- Pouco





10. Em relação ao conteúdo dos cursos oferecidos pela EMATER/DF, você poderia afirmar que:

- São demasiadamente teóricos.
- São demasiadamente práticos.
- Apresentam um equilíbrio entre a parte prática e a teórica.

11. Em relação ao número de treinamentos oferecidos pela Empresa durante o ano, você considera:

- Excessivo
- Bastante suficiente
- Suficiente
- Razoável
- Insuficiente

12. Para que o extensionista tenha o real conhecimento das relações internas e externas das propriedades agrícolas, quais os treinamentos que deveriam fazer parte do Programa Anual de Treinamento da EMATER/DF?

-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

13. Utilize o espaço abaixo para observações e sugestões para o aperfeiçoamento do processo de formação extensionista da EMATER/DF.

-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

---

---

## ROTEIRO PARA A ENTREVISTA

### 1. APRESENTAÇÃO

Principais aspectos do Curso de Mestrado em Administração Pública na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro.

- Objetivo do Curso
- Disciplinas
- Dissertação como exigência para titulação
- Processo de orientação acadêmica
- Projeto de Pesquisa

### 2. Objetivo da Entrevista

O objetivo desta entrevista é a obtenção de informações que contribuam para melhor compreensão do assunto estudado e para melhor elucidar o problema.

O problema delimitado no Projeto de Pesquisa é:

Quais os fatores básicos, no processo de formação extensionista, que necessitam ser aperfeiçoados para que a empresa possa manter em seu quadro de pessoal extensionistas com qualificação técnica e que sejam capazes de enfrentar um ambiente que se torna cada vez mais complexo e adverso?

### 3. Espaço para possíveis questionamentos por parte do entrevistado.

### 4. Perguntas:

4.1. De maneira geral, qual a sua opinião em relação ao processo de formação extensionista adotado pela EMATER/DF?

4.2. Em relação ao Curso de Capacitação Inicial quais os aspectos que poderiam ser melhorados?

4.3. E os que não necessitam de aperfeiçoamento?

4.4. O senhor considera algum conteúdo passível de ser suprimido?

Caso a resposta seja afirmativa responder: qual ou quais os conteúdos e qual a razão.

Caso a resposta seja negativa explicar a razão.

4.5. O senhor considera que algum tema, assunto ou conteúdo deva ser acrescentado aos Cursos de Capacitação Inicial?

Caso a resposta seja afirmativa responder qual ou quais e qual a razão.

Caso a resposta seja negativa explicar a razão.

4.6. O senhor considera que os treinamentos oferecidos durante o ano aos Extensionistas são suficientes para atendimento às necessidades dos produtores rurais (conforme Planos de Ação Local)?

O que o leva a ter esta opinião?

4.7. Em 1986 a EMBRATER fez uma tentativa de implementar mudanças no processo de formação extensionista.

Na ocasião, o conteúdo dos cursos de capacitação inicial foi alterado?

Qual a sua opinião a respeito da inclusão do tema “Estado e Sociedade”?

Na sua opinião, quais os conteúdos mais importantes nos cursos oferecidos pela Empresa?

Quais os temas que deveriam fazer parte da Formação Extensionista?

Caso a resposta seja afirmativa: Em que eles poderiam contribuir?

5. Oportunidade para o entrevistado acrescentar outras informações, se desejar.