

3.3.2 – Da falta de autonomia da EMATER-PB

A falta de autonomia se revela um dos maiores impasses a serem resolvidos pela EMATER-PB pois a questão é: Como os técnicos poderão incentivar o protagonismo dos agricultores em seus projetos de desenvolvimento, se dentro da própria instituição, das ações e das metodologias de trabalho, não se tem valorizado nem o protagonismo nem a autonomia dos técnicos e dos gestores?

Diversos estudos vêm mostrando que a autonomia sempre foi uma estratégia valorizada pelos agricultores familiares, pois a lógica dos seus sistemas de produção está alicerçada na busca de maior segurança assegurada pela independência em relação aos fatores externos. Entretanto, as ações promovidas pelos técnicos da EMATER-PB têm contribuído para o enfraquecimento de tais lógicas e para o aumento da dependência dos agricultores em relação às empresas produtoras de agroquímicos e às políticas assistencialistas do Estado.

Um fator relevante observado nas entrevistas com os técnicos e agricultores foi a ingerência política dentro da EMATER-PB. Nessas entrevistas foram relatados vários casos de transferência de técnicos por não concordarem com as ações voltadas aos interesses políticos locais. Em relação a essa questão, foi possível verificar que a empresa possui uma reduzida autonomia, ficando permeável aos interesses da classe política. Isto explica, parcialmente, a baixa credibilidade da instituição junto aos agricultores familiares e sua falta de integração com suas organizações.

Em relação às atividades desenvolvidas pelos técnicos da EMATER-PB, foi possível constatar que, por possuírem uma longa tradição na prestação de serviços como agentes governamentais, às vezes incorporam e assumem a execução das políticas estatais de maneira acrítica, sendo induzidos a realizar as atividades de cunho assistencialista, tais como: distribuição de cestas básicas; de sementes; de realização dos cadastramentos dos

programas governamentais, etc. A realização de tais atividades favorece e alimenta a dependência, ficando difícil para os técnicos da instituição rompê-la.

3.3.3 - Da ausência de parcerias e alianças com os movimentos sociais de agricultores

Portanto, há limitações para a construção de alianças com os agricultores familiares e suas organizações, pois o modelo de desenvolvimento promovido pela empresa apresenta incompatibilidade com o modelo desejado pela maioria dos agricultores familiares, conforme foi mostrado anteriormente.

Por isso, mesmo constando nos documentos oficiais que a promoção de um outro modelo de desenvolvimento sustentável com equidade é um objetivo da EMATER-PB, os dados da pesquisa de campo mostraram que esse objetivo não está sendo atingido pelas ações da empresa.

Os depoimentos dos agricultores revelaram que há um descompasso entre a assistência prestada pela EMATER-PB e a realidade da agricultura familiar, em especial, no que se refere às características da produção familiar, onde a lógica é do conjunto do sistema e não de um produto como querem os técnicos da EMATER-PB. Portanto, os agricultores familiares desenvolvem suas estratégias buscando um máximo de segurança e autonomia, para atingir esse objetivo, adotam a estratégia da diversificação das atividades produtivas animais e vegetais, formando um sistema policultivos – que reduz os riscos – visando garantir a produção mínima para a sua subsistência.

As decisões dos agricultores não podem ser analisadas a partir de cálculos econômicos clássicos como querem os técnicos da EMATER-PB. Não se trata de simplesmente aceitar ou rejeitar uma tecnologia em função dos custos adicionais gerados e dos retornos econômicos que as mesmas poderiam propiciar, mas de considerar os objetivos das famílias, suas diferentes estratégias dentro da propriedade. Na análise dos projetos de crédito elaborados pelos técnicos, essa contradição se mostra evidente; nesses existe uma etapa que chama-se de « análise de custos e da viabilidade do projeto », onde os

técnicos não conseguem compreender as lógicas da agricultura familiar e acabam simplificando aquilo que é, por definição, complexo.

A lógica da agricultura é familiar é diferente da empresarial, pois ela não se orienta para o nível máximo de lucro e não se volta prioritariamente para o mercado, mas sua lógica contempla o esforço conjunto da força de trabalho da família, cuja intensidade tem por limite o objetivo de atingir a produção necessária para a subsistência de toda a família; a partir da conquista dessa meta de produção, a intensidade da força de trabalho é reduzida. Essa flexibilidade permite diversos arranjos no uso da mão-de-obra conforme as necessidades das diferentes atividades produtivas animais e vegetais.

Essa limitação de compreensão das lógicas específicas dos agricultores familiares tem grandes repercussões no planejamento, na metodologia, na formação e capacitação dos técnicos da EMATER-PB e, principalmente, na relação dos técnicos da empresa com os agricultores. Vejamos, a seguir, alguns resultados dessa incompreensão.

3.3.4 - No diagnóstico e no planejamento da EMATER-PB

Como o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural — PROATER — é parte integrante da estratégia do planejamento da Empresa, é através dele que a EMATER-PB faz a gestão dos programas anuais, buscando atingir os objetivos e as metas previamente traçadas. As atividades são planejadas visando o crescimento das principais cadeias produtivas locais, tais como abacaxi, algodão, fruticultura, cana de açúcar, caprinocultura, dentre outras, e os indicadores de desempenho da EMATER-PB têm como critérios o cumprimento dessas metas. (Ver o resumo do relatório de atividades de 2003, em anexo)

Portanto, é a partir do PROATER que são elaborados os respectivos Planos de Ação de cada uma das coordenadorias regionais e seus núcleos de planejamento, onde estão explicitados os objetivos, as metas e as responsabilidades de cada unidade. Posteriormente, esses respectivos planos dão origem às atividades mensais de trabalho a serem executadas

por cada escritório local integrante dessas unidades. Da mesma maneira, os Planos de Ação dos coordenadores regionais e das unidades operativas — escritórios locais — contêm também os seus objetivos, metas e responsabilidades expressas nos seus programas mensais de trabalho (Ver o modelo de um plano de ação da EMATER em anexo).

O resultado dessa concepção é que a elaboração do planejamento não se baseia num diagnóstico da realidade da agricultura familiar, como foi comprovado nas entrevistas e no acompanhamento das dinâmicas desenvolvidas pela EMATER-PB. Evidenciou-se também que os agricultores não participam da realização dos diagnósticos, o que contribui para a falta de compreensão da lógica e das demandas dos agricultores familiares.

Assim, observou-se na pesquisa a existência de um processo de dominação implícita, pois os planos de ação são elaborados de forma burocrática pelos técnicos dentro dos escritórios locais da EMATER-PB, visando, geralmente, à introdução de tecnologias baseadas nas experiências desenvolvidas nas UTD's que não se adaptam nem às necessidades nem aos recursos dos agricultores. Os técnicos interpretam, subjetivamente, as necessidades das comunidades sem a participação direta dos agricultores.

Embora seja previsto que o diagnóstico e planejamento que daí resulta sejam validados pelas lideranças da comunidade e demais outras instituições locais ligadas ao desenvolvimento rural (CMDRS, sindicatos, etc.), os depoimentos evidenciaram que, de fato, são aprovados, mas somente pelas Secretarias de Agricultura municipais, sem uma participação efetiva dos agricultores. Portanto, não existe um diagnóstico participativo nem uma maior discussão junto aos agricultores sobre as suas reais necessidades e desejos.

Desse modo, o diagnóstico, a programação e execução das atividades ficam sob forte influência da visão de mundo dos próprios técnicos, das secretarias de agricultura municipais e de alguns poucos agricultores que possuem um maior poder de influência junto à Empresa.

A conclusão é que o planejamento adotado pela EMATER-PB permite estabelecer apenas uma lista de atividades a serem realizadas de acordo com a visão dos técnicos e os desejos dos seus superiores expressando as políticas globais do Estado.

3.3.5 - Nos métodos de trabalho da EMATER-PB

Os enfoques metodológicos utilizados pela EMATER da Paraíba ainda carregam as mesmas características da assistência técnica e extensão rural do início de sua história, quando o conhecimento devia partir do técnico para os produtores, estes sendo apenas os receptores das novas tecnologias (mecanização agrícola, técnicas de irrigação e drenagem, desenvolvimento de sementes híbridas, uso de adubos sintéticos e agrotóxicos).

A metodologia da empresa caracteriza-se por um tipo de trabalho que busca apenas a adesão dos produtores, mas geralmente, não oferece possibilidades de uma integração da comunidade aos seus projetos. Trata-se de simples “difusão” ou “transferência” de tecnologias, sem considerar a realidade e os projetos dos agricultores familiares.

A orientação da empresa é que os técnicos venham a executar as suas atividades de maneira a atingir um maior número de agricultores. Para isso utiliza-se das metodologias de alcance “massal” e grupal, de preferência ao atendimento individual⁹. Destacam-se: a Unidade de Teste Demonstrativa — UTD; o dia de campo; a reunião; a campanha; a palestra; o curso; a visita técnica; a entrevista, a excursão; utilizando-se uma dessas técnicas isoladamente ou a combinação de várias delas, dependendo dos objetivos a serem alcançados.

O método considerado mais importante e muito utilizado pelos técnicos da EMATER-PB é a Unidade de Teste Demonstrativa — UTD, considerada como espaço didático pedagógico ideal para o desenvolvimento das experiências junto aos agricultores,

⁹ Massais — são aqueles que visam ao alcance de público com número indefinido, quais sejam: campanhas, programas de rádio e televisão, semanas, exposições e feiras, dentre outros. Os grupais visam atingir um grupo definido de pouco número, como é o caso da excursão, dias-de-campo, cursos, demonstração de métodos, reuniões, etc. e, finalmente, os individuais que têm por objetivo atingir com cada agricultor.

tais como: um tanque de peixe, um campo de algodão, de frutas, de batata, uma criação de caprinos, um silo trincheira, etc. Nessas unidades, os agricultores observam todas as atividades e tipos de tecnologias empregadas de acordo com as orientações dos técnicos em cada fase da experiência testada. A visita de intercâmbio e o dia de campo são também utilizados de forma combinada para a divulgação das Unidades Teste Demonstrativas — UTD's.

As palestras são realizadas com freqüência pelos técnicos da EMATER; elas têm por finalidade a transferência de informações técnicas e organizacionais. Destaca-se que, na maioria das vezes, elas são de baixa eficiência, mesmo com abertura de espaços para perguntas e respostas, pois a participação fica limitada e desnivelada, do fato de relações de poder amplamente diferenciadas. Além disso, a linguagem utilizada geralmente não facilita a troca de conhecimentos entre os agricultores e os técnicos o que é, por si só, um fator que inibe a participação.

Os cursos ministrados pelos técnicos transmitem informações sobre os pacotes tecnológicos com as recomendações por produto (milho, amendoim, arroz, algodão, etc.) ou tipo de criação (bovinos, caprinos, etc.), visando ensinar as melhores maneiras de produzir, segundo as informações disponibilizadas pelos Centros de Pesquisa & Desenvolvimento, tais como a Embrapa, EMEPA e as Universidades. A EMATER-PB realiza alguns cursos mais flexíveis introduzidos pelo programa de capacitação do PRONAF que tratam das questões ligadas à organização dos agricultores, em especial para aqueles que fazem parte dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, mas a maioria dos cursos oferecidos pela empresa é, maioritariamente, concentrada na área técnica.

O dia de campo constitui um tipo de evento grupal que procura mostrar aos participantes o sucesso alcançado por um ou mais agricultores na adoção de uma determinada proposta de sistema de produção; geralmente é realizado em torno de um produto (algodão, milho, feijão, etc.) ou de um tipo de criação (caprinos, suínos, aves, etc.), na unidade de pesquisa ou numa propriedade modelo. As experiências são mostradas em forma de “estações” dispostas, seqüencialmente, de modo a representar as diversas fases do

ciclo produtivo. Em cada “estação” existe um técnico responsável para apresentar as informações e responder às questões. O dia de campo é um desses métodos que envolvem um grande número de agricultores e, segundo a empresa, contribui para a melhor racionalização do custo e do tempo dos extensionistas.

Para LUCENA (2000, p.48), o dia de campo é um método que tem por objetivo a motivação dos participantes através do efeito demonstração. Esse método valoriza a apresentação dos resultados positivos alcançados pelos agricultores assistidos pelos serviços oficiais de extensão. Porém, dado seu efeito demonstrativo, ele acaba por artificializar a complexidade da agricultura familiar, o que dificulta a adoção das inovações, contrapondo-se ao próprio objetivo do método.

Os técnicos da EMATER-PB e das Instituições oficiais de P&D realizam o dia de campo como uma forma de demonstrar a importância dos conhecimentos científicos para melhorar a produção, a produtividade e a renda dos agricultores, mas é um momento onde os “doutores” apresentam seus ensinamentos como verdades aprovadas pela ciência. Além disso, é um evento festivo onde tudo tem que ser preparado em detalhes: a recepção, os caminhos, as estações, a alimentação, etc. No Dia de Campo as autoridades, os políticos, estão sempre presentes e são, geralmente, muito prestigiados pelos organizadores. Ademais, é um momento de apresentação dos trabalhos à sociedade. Entretanto, verifica-se que esse método tem um poder disciplinador implícito, demonstrando como deve ser um “bom agricultor”, ou seja, aquele que aceita e aplica as recomendações dos técnicos, obtendo o sucesso das experiências apresentadas. É também muito comum o patrocínio das empresas que comercializam os insumos e as máquinas usadas nas demonstrações.

A campanha tem por objetivo informar e orientar os agricultores sobre determinados temas considerados relevantes, tais como: o controle sanitário dos animais; o uso dos agrotóxicos; a adoção das normas: ambientais, de saúde, de crédito, o processamento de alimentos, a comercialização, dentre outros. Observou-se durante a pesquisa de campo que a campanha é uma prática muito utilizada pela EMATER-PB. O processo de modernização da agropecuária e a globalização dos mercados vêm mostrando que o consumidor está cada

dia mais exigente quanto à qualidade dos produtos alimentares, e o Estado é o responsável pelo controle dessa qualidade através da implementação de rigorosas normas sobre a produção, o processamento e a comercialização. As campanhas promovidas pela empresa visam a divulgação dessas informações junto aos agricultores.

A visita técnica consiste num contato direto entre o técnico e as famílias dos agricultores, visando uma assistência mais individualizada. O objetivo é de trocar informações com os agricultores acerca dos problemas e, em especial, das tecnologias utilizadas nos sistemas de produção. Atualmente, esse tipo de trabalho tem sido pouco utilizado não só em função dos custos de um atendimento individualizado, mas simplesmente porque esse tipo de atendimento seria contraditório com a visão predominante dos “pacotes” impostos de cima para baixo. As visitas técnicas somente são realizadas em projetos ou situações muito particulares visando orientar e acompanhar os agricultores. As visitas individuais da EMATER concentram-se, geralmente, nos agricultores que aceitam implantar as UTD's e/ou naqueles que solicitam os projetos de crédito.

As visitas de intercâmbio são visitas organizadas com grupos de agricultores nas propriedades consideradas “modelos” dentro de uma região, onde os agricultores têm a oportunidade de conhecer os resultados das experiências trocando informações entre eles e os técnicos.

Nas entrevistas com os técnicos da EMATER-PB observou-se que, embora o discurso de metodologias participativas estivesse presente na falas de alguns técnicos, o entendimento e a operacionalização da participação se revelou bastante limitada. Os conteúdos das mensagens e informações transmitidas pelos técnicos são dominadores e carregam a idéia de que, para se obter sucesso nas atividades produtivas, é necessário ter o saber técnico-científico que, na visão dos técnicos, é superior ao saber dos agricultores. Daí que as recomendações e as metodologias promovidas se baseiam primordialmente na adoção das inovações tecnológicas testadas nas Unidades Técnicas Demonstrativas —

UTD's, na expectativa de que os agricultores possam adotá-las e, posteriormente, divulgá-las junto aos outros colegas agricultores.

Entretanto, verificou-se nas entrevistas com os agricultores que a maioria das experiências realizadas e das tecnologias incentivadas pela EMATER-PB, como no caso das UTD's da cultura da batatinha na região do Polo Sindical da Borboerema, é reducionista e artificializa a complexa lógica da agricultura familiar. Assim, as inovações promovidas acabam aumentando os custos e a dependência dos agricultores em relação aos insumos agroquímicos modernos produzidos pelas empresas transnacionais. Nesse caso da cultura da batatinha, vários agricultores reclamaram da forma e dos métodos utilizados pela EMATER-PB, como os «pacotes tecnológicos» que vêm causando danos ao meio ambiente pela excessiva aplicação de agrotóxicos. Nas visitas aos escritórios da EMATER-PB dessa região, verificou-se a existência de vários cartazes de propaganda das empresas que produzem os agrotóxicos usados na cultura da batatinha afixados nas paredes.

3.3.6 - Na avaliação e no controle dos resultados da EMATER-PB

No PROATER está previsto um processo de acompanhamento dos Planos de Trabalho que devem ser avaliados trimestralmente pelos executores — exclusivamente, os técnicos e os gestores. Estes devem emitir um relatório, identificando as evidências do cumprimento dos objetivos, metas e responsabilidades, atribuindo para cada item uma nota de 0 a 5 referente ao próprio desempenho. De acordo com as diretrizes do PROATER, os resultados trimestrais obtidos pelos Escritórios Locais deverão ser apresentados e discutidos com as respectivas comunidades (PROATER, p.30). Porém, observou-se que os agricultores entrevistados não conheciam esses relatórios; eles afirmaram que não participaram dessa avaliação programada pela empresa. Assim, a avaliação da EMATER da Paraíba é realizada de maneira centralizada e não democrática pelos técnicos e gestores.

Está previsto também que os relatórios trimestrais gerados regionalmente serão enviados à coordenação estadual, sendo posteriormente apresentados, em reunião, à Diretoria Colegiada para análise e providências necessárias a fim de se resolverem os

problemas identificados. Ademais, no final de cada semestre é prevista uma reunião entre a Diretoria Colegiada e os Coordenadores Estaduais e Regionais, para uma avaliação conjunta do PROATER, englobando os respectivos planos de ação e os resultados mensais registrados. (PROATER, p. 30).

Entretanto, segundo informações dos representantes do SINTER-PB, a referida Diretoria Colegiada é composta majoritariamente de representantes de órgãos do Governo do Estado. Portanto, há um desequilíbrio de forças que favorece a vontade hegemônica daqueles que defendem os interesses do Estado, caracterizando um processo de dominação. Além disso, os Coordenadores Regionais ficam numa situação de subordinação, pois ocupam cargos de confiança controlados pela Diretoria da empresa. Assim, quando são apresentadas questões problemáticas que afetam tais interesses, esses representantes do setor governamental votam, em bloco, apoiando as proposições da Diretoria.

Durante a pesquisa de campo, acompanhamos algumas reuniões de trabalho dos escritórios Regionais da EMATER com o objetivo de compreender a dinâmica da organização, do controle e da avaliação no interior da empresa. Nessas oportunidades, observou-se que as preocupações maiores foram com os dados quantitativos das metas atingidas por cada escritório local. Após a exposição da chefia, as reuniões concentraram-se na análise do percentual de cumprimento das metas para cada produto ou tipo de criação. Paralelamente eram repassados verbalmente pela chefia os desejos e as preocupações do Escritório Central e Regional, bem como as recomendações a serem seguidas pelos escritórios locais. Nessas reuniões, observou-se uma enorme preocupação dos chefes dos escritórios em determinar um maior empenho no sentido de atender os desejos do Governador e dos políticos locais em relação à promoção de algumas cadeias produtivas, como no caso do algodão colorido. Esse fato acabou confirmando as informações fornecidas por alguns entrevistados, em relação à falta de autonomia da empresa perante a classe política. Assim, há uma relação de subordinação dos gestores e um esforço de mostrar às autoridades superiores que a EMATER da Paraíba está cumprindo a sua missão e atingindo os seus objetivos apenas enquanto um órgão de governo.

No PROATER estava prevista também como instrumento de gestão a participação da Supervisão Estadual que, trimestralmente, deveria se fazer presente nas reuniões, com a finalidade de acompanhar a elaboração dos relatórios de avaliação, bem como orientar e agilizar providências com vistas à execução das ações planejadas, enfocando os aspectos de qualidade e quantidade. Mas durante a pesquisa, observou-se a ausência da supervisão das ações da empresa, que pode estar contribuindo para um maior distanciamento desta em relação aos desejos dos agricultores.

Também foi possível verificar que não existe na EMATER-PB um diálogo aberto entre os órgãos gestores e os técnicos que atuam nos escritórios locais, mas sim um tipo de relacionamento formal entre chefes e subordinados. As ordens são cumpridas sem uma postura crítica e questionadora. Existe, de forma velada, um medo de punição pelo não cumprimento das metas e das determinações superiores. Percebeu-se que essa forma de relacionamento resulta de uma prática autoritária que conduz a um tipo de poder disciplinador dos relacionamentos; este acaba sendo reproduzido também nas relações entre os técnicos e os agricultores familiares.

No acompanhamento das dinâmicas com os agricultores, utilizou-se dinâmicas de grupo, em especial o Diagrama de Venn¹⁰. Nessas oportunidades os agricultores mostraram que os serviços são insuficientes, pois não atendem a todos os agricultores, e são de baixa qualidade e desconectados quanto a suas demandas. Ademais, os agricultores familiares manifestaram seu descontentamento em relação à falta de atendimento individual e, quando são atendidos individualmente, reclamaram da relação de autoritarismo dos técnicos que impõem determinadas projetos e ações que os agricultores não desejam.

Ademais, os depoimentos dos agricultores e da maioria dos técnicos entrevistados revelaram que o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável — CEDRS — e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentáveis — CMDRS — são espaços e experiências importantes, mas ainda não têm produzido meios suficientes para avaliar os resultados e a qualidade dos serviços de assistência técnica e das demais políticas

¹⁰ Conforme a nota de rodapé número 3.

públicas de agricultura familiar. Assim, mesmo que a atuação da empresa nos Conselhos Municipais faça parte de suas estratégias, na maioria dos casos, os resultados dos trabalhos desenvolvidos por ela não são avaliados de maneira adequada pelos agricultores. Porém, os entrevistados informaram que os relatórios dos trabalhos desenvolvidos pela EMATER-PB são apresentados nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural — CMDR's — de maneira muito superficial e burocrática. Na opinião dos mesmos, os referidos Conselhos ainda têm dificuldades de cumprir o seu papel e não conseguem realizar uma avaliação que consiga acompanhar e avaliar as ações da empresa.

O ciclo de diagnóstico-programação-execução-avaliação da EMATER-PB é autoritário e não vem contemplando os interesses e os desejos dos agricultores familiares. O resultado é um processo de avaliação desarticulado e de baixa qualidade. Apesar de existir um consenso entre os técnicos entrevistados que a avaliação é necessária, evidenciou-se pouca capacidade institucional em promover uma avaliação de qualidade. Os relatórios mostram também que os parâmetros utilizados são inadequados, pois são baseados em dados quantitativos que não incluem a opinião dos agricultores sobre a qualidade dos serviços prestados pela empresa.

Ao adotar uma metodologia de avaliação centrada nos aspectos quantitativos e baseada em cálculos estatísticos (percentuais entre as metas programadas e executadas), o modelo de avaliação implementado pela EMATER-PB é superficial e incompleto, pois apresenta um grande déficit nos critérios qualitativos. Durante toda a pesquisa junto à biblioteca e aos vários setores da EMATER-PB, não foi encontrado nenhum relatório ou informação de natureza qualitativa. Estas informações poderiam ser obtidas somente com um bom diálogo com os agricultores e não podem ser expressas em dados estatísticos.

Dessa maneira, podemos afirmar que a EMATER-PB não realiza uma avaliação de qualidade sobre quais os resultados atingidos, pois as informações fundamentais não são levantadas; avalia-se apenas o cumprimento ou não das atividades em lugar dos verdadeiros resultados (Ver os dados e os modelos dos relatórios em anexo).

3.3.7 - Da formação e capacitação dos técnicos

Os relatórios e as entrevistas com os técnicos da EMATER-PB revelaram uma grande deficiência na capacitação. Os treinamentos são poucos e ficam condicionados ao apoio e à liberação de recursos financeiros do PRONAF em âmbito nacional. Essa ausência de uma política de formação continuada desmotiva os técnicos e reduz a possibilidade da realização de uma assistência de melhor qualidade.

As deficiências são particularmente marcantes em relação a duas questões:

1) No que diz respeito à compreensão das lógicas da agricultura familiar:

Os gestores da EMATER-PB e o seu corpo técnico têm dificuldades de compreender a lógica específica da agricultura familiar e de atuar de acordo com ela. Além disso, a formação dos profissionais de ciências agrárias no Brasil dificulta essa compreensão, pois as universidades e escolas agrotécnicas não têm sido capazes de preparar profissionais capacitados para trabalhar essa categoria de agricultores¹¹.

As ciências agrárias consolidaram o paradigma produtivista e tecnicista no processo de produção do conhecimento, adotando os modelos de transferência de tecnologia e os métodos da Revolução Verde como estratégias de desenvolvimento. Os centros de pesquisa e de ensino foram, então, criados no quadro desse paradigma. Não é difícil compreender que cabe ao agricultor a tarefa de adotar ou rejeitar uma determinada tecnologia, mas, de fato, ele não é considerado, uma vez que as ciências agrárias se apropriaram dos métodos das ciências da natureza sem buscar dialogar com as ciências do homem. Compreende-se então porque os profissionais, assim formados, se julgam detentores do conhecimento, donos da informação e da verdade. Assim, o discurso da dominação e das relações de poder

¹¹ Conforme o estudo de SIMÕES, Aquiles & OLIVEIRA, Myriam Cynthia César. **O enfoque sistêmico na formação superior voltada para o desenvolvimento da agricultura familiar**. 23p. (mimeo)

se manifesta nas suas mais diversas formas, dando lugar a práticas autoritárias incorporadas nas ações práticas do dia-dia como resultantes do processo de socialização profissional.

2) Em relação aos métodos participativos:

Nas entrevistas e no acompanhamento das atividades desenvolvidas pela instituição, observou-se uma reduzida utilização de métodos participativos, tal como a dinâmica de grupo. A adoção e a promoção das dinâmicas de grupo poderiam facilitar e melhorar as relações entre os próprios técnicos e os agricultores, favorecendo a troca de experiências, além de melhorar a qualidade dos trabalhos desenvolvidos pela empresa.

É importante compreender que o uso de abordagens participativas poderia aumentar a eficiência nas ações de desenvolvimento. Para considerar a participação dos agricultores, os saberes locais e facilitar os processos de comunicação e integração junto aos agricultores, é necessário trabalhar com as abordagens qualitativas, pois estas são questões que constituem objetos das ciências sociais. O desafio é o da construção interdisciplinar buscando o diálogo entre as ciências agronômicas e as ciências sociais e estas, por sua vez, dialogando com os agricultores organizados. Neste caso, as ações de desenvolvimento, ou seja, as demandas, são resultantes de um processo de construção social, fruto de uma negociação entre os diversos atores envolvidos.

3.4 - CONCLUSÕES — Uma outra Emater-PB é possível?

A conquista de sua autonomia

O Estado da Paraíba tem a oportunidade de melhorar os serviços da EMATER-PB reorganizando-a e dando-lhe condições de conquistar sua autonomia. Os serviços de assistência técnica e extensão rural poderão desenvolver um papel estratégico de apoio à agricultura familiar da Paraíba, caso a empresa venha a ser promovida pelo Estado num processo de co-gestão com os agricultores.

A abertura para a participação dos agricultores

A maior dificuldade poderá ser a abertura para a participação dos agricultores na EMATER-PB como um mecanismo de controle social, de maneira a fazer com que os serviços de ATER sejam desenvolvidos de acordo com a demanda dos agricultores familiares.

A construção de alianças com os movimentos sociais de agricultores

A EMATER-PB tem a possibilidade de promover mudanças mais profundas visando melhorar a qualidade dos serviços prestados, caso consiga estabelecer uma aliança com os agricultores familiares. A abertura à participação efetiva dos agricultores no processo do: diagnóstico, planejamento, execução e avaliação das atividades poderá contribuir para a formação dessa aliança e fortalecer a instituição, bem como dar sustentabilidade aos serviços de assistência técnica oficial.

O atual Conselho Técnico Administrativo — CTA da empresa que é composto exclusivamente por técnicos ligados à EMATER-PB e ao Estado poderia ser extinto. Em seu lugar, poderia ser instalada um outra estrutura de gestão que abra os espaços para a participação formal dos agricultores junto à empresa. Essas estruturas poderão ser organizadas em forma de conselhos gestores, compostos de maneira paritária entre os representantes oficiais do Estado e os dos movimentos sociais dos agricultores. Tais conselhos poderão funcionar como um meio e uma estratégia para se construir outras políticas de gestão da EMATER-PB voltadas a atender os interesses dos agricultores.

A realização de parcerias junto às instituições não-governamentais — ONG's e aos movimentos sociais, em especial junto aos sindicatos de trabalhadores rurais, visando à promoção de um outro tipo de desenvolvimento sustentável e voltado aos interesses dos agricultores familiares, poderá ser uma oportunidade para a EMATER-PB conquistar credibilidade e confiança perante os seus clientes. É importante ressaltar que já existe uma

boa relação entre alguns técnicos da EMATER-PB e das ONG's. Nesses casos, as experiências já estão sendo trocadas, inclusive com a realização de algumas atividades comuns, mas sem um envolvimento formal da empresa.

A construção de parcerias com as ONG's seria especialmente importante para promover um processo de capacitação dos técnicos, conforme algumas experiências positivas já realizadas sem o apoio formal da empresa. No Brasil já existem casos de parcerias bem sucedidas entre as instituições oficiais de ATER, as ONG's e os movimentos sociais com resultados muito promissores como nas EMATER's da região Sul e Sudeste¹².

No caso do Estado da Paraíba as atuais relações do ponto de vista institucionais, têm sido um campo de disputas tensas e conflituosas; nesse campo, as ONG's vêm obtendo maior prestígio e visibilidade junto aos agricultores familiares e à sociedade. Entretanto, a disputa de poder e espaço entre as organizações do Estado e as ONG's poderá ser uma oportunidade para a EMATER-PB, sob pressão, melhorar os seus serviços de assistência técnica dirigida à agricultura familiar.

A EMATER-PB poderá aproveitar a existência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável — CMDRS — para buscar construir uma aliança com os agricultores familiares da Paraíba. A ação principal poderá ser o apoio efetivo da EMATER-PB junto aos sindicatos de trabalhadores rurais – STR's. Assim, atuando junto com os STR's, poderão juntos fortalecer os CMDRS e transformá-los em espaços onde as políticas públicas de desenvolvimento rural venham a ser construídas de maneira participativa atendendo aos interesses e desejos dos agricultores. Entretanto, a decisão de continuar apoiando, maioritariamente, os interesses do poder executivo municipal e do governo do Estado inviabilizará qualquer aliança.

¹² Um bom exemplo é a experiência do Rio Grande do Sul apresentada no trabalho de CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. *A agroecologia e o desenvolvimento sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural*. Porto Alegre: EMATER-RS, 2001. 36p. No caso de Santa Catarina, a experiência é mostrada no trabalho de MUSSOI, Eros Marion, *Integración entre investigación y extensión agrária en un contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa Catarina – Brasil*. Córdoba (España): Universidad de Córdoba, 1998. 420p. Tese de Doutorado em Agronomia – Programa de Agroecologia, Campesinato e História.

A adoção de outras metodologias, diagnósticos e planejamentos participativos

Através da adoção de estratégias metodológicas participativas, a EMATER-PB poderá aumentar o grau de integração com as organizações dos agricultores e, conseqüentemente, promover sua autonomia e melhorar a relação dos técnicos com os agricultores. Entretanto, a ausência de um processo participativo e autônomo poderá dificultar a relação com os agricultores familiares, aumentando os conflitos e a distância entre a empresa e os agricultores.

As entrevistas mostraram que há muita resistência e limitações dos técnicos que atuam na EMATER em reconhecer o direito e a capacidade dos agricultores em participarem de forma efetiva das atividades da empresa. Mesmo que a EMATER resolva implantar efetivamente estratégias participativas, ela enfrentará muitas limitações na prática, pois há uma grande deficiência no conhecimento dos técnicos da instituição em termos de apreender os instrumentos metodológicos participativos, tais como o Diagnóstico Rápido Participativo — DRP, as técnicas de dinâmicas de grupo, a construção coletiva de mapas, dentre outros.

A realização de uma outra avaliação com controle social dos agricultores

Poderá ser estratégica a introdução, na EMATER-PB, de mecanismos mais adequados de acompanhamento e avaliação voltados para os aspectos qualitativos, a partir dos quais os próprios agricultores possam se expressar sobre a qualidade dos serviços prestados em relação às suas necessidades; essa poderá ser uma alternativa para a melhoria dos serviços prestados pela empresa. Para tanto, é necessário construir indicadores e metodologia de avaliação de maneira a criar uma relação mais comprometida dos técnicos para com os interesses e as lógicas dos agricultores familiares.

A introdução de outro sistema de avaliação mais equilibrado entre os aspectos qualitativos e quantitativos poderá exigir da EMATER-PB uma mudança de atitudes e

comportamentos dos técnicos e gestores. Por um lado, a montagem de um sistema de avaliação qualitativa é uma tarefa complexa e, na maioria dos casos, ela irá gerar conflitos e provocar muita resistência dos funcionários que já estavam adaptados aos procedimentos antigos e não querem mudar. Por outro lado, os resultados dessa outra sistemática de avaliação poderão promover a melhoria da qualidade do trabalho de assistência e uma relação mais democrática entre os técnicos e os agricultores.

A existência de predisposição à mudança por parte de alguns técnicos

Foi identificado na pesquisa um conflito interno entre a maioria dos técnicos tradicionais da EMATER-PB e um pequeno número de profissionais que estão percebendo a necessidade de mudar a visão da empresa sobre o modelo de desenvolvimento a ser promovido, especialmente em relação aos aspectos das metodologias participativas e da agroecologia. Esse pequeno grupo de técnicos participa de maneira mais efetiva do Sindicato dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural — Sinter-PB — e está buscando mudar os seus discursos e as suas práticas, procurando atender à realidade dos agricultores familiares da Paraíba. Portanto, existe uma certa predisposição a mudanças da parte de alguns técnicos da EMATER-PB e, ela vem crescendo na medida do enfraquecimento do modelo produtivista da revolução verde e do aumento da pressão dos movimentos de ação coletiva, que vem cobrando do poder público melhorias nas políticas voltadas à agricultura familiar.

A participação na Política Nacional de ATER do MDA

Com a extinção, em 1990, da EMBRATER, que exercia a função de coordenadora das políticas nacionais de ATER, os serviços estaduais perderam o apoio financeiro e a estrutura que elaborava as diretrizes estratégicas. Atualmente, com a implementação de uma política nacional de ATER e a organização de um departamento dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário — MDA responsável pela coordenação desses serviços, abrem-se oportunidades para as empresas estaduais serem fortalecidas e orientadas nas suas respectivas mudanças.

A realização de parcerias com as atuais políticas públicas federais, como o PRONAF e o FOME ZERO, poderá induzir algumas modificações, visto que esse conjunto de políticas públicas dirigidas à agricultura familiar exigirá mudanças dos órgãos oficiais como a EMATER-PB em relação a sua tradicional prática de ação assistencialista e clientelista.

Para o fortalecimento da EMATER-PB poderá ser importante a contratação de um serviço especializado visando uma reestruturação da empresa, porque o corpo gerencial da instituição tem uma formação restrita à área de ciências agrárias e, por não ter especialistas em gestão, terá de ser orientado na elaboração de um plano e de estratégias necessárias para reduzir as pressões internas da corporação dos técnicos.

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, em fase de elaboração pelo Governo brasileiro, abre oportunidade para a reestruturação da EMATER-PB, embora possa também exigir alterações mais profundas para além dos organogramas. Além disso, a referida política poderá induzir a adoção de novos princípios metodológicos e estratégias de trabalho que favoreçam a participação e o controle social dos serviços de ATER. A decisão de implementar e adotar ou não essa referida política caberá ao Estado da Paraíba, e a decisão de participar ou não caberá aos agricultores familiares e a suas organizações.

Atualmente existe uma maior pluralidade de serviços de assistência técnica que atuam na Paraíba (EMATER-PB, ONG's, Cooperativas de trabalho e prestação de serviços, empresas privadas, dentre outros), porém poderão ser necessários novos arranjos institucionais para a coordenação das ações pelo MDA visando uma melhor articulação e interação. O aspecto mais importante nesses arranjos é o fortalecimento dos mecanismos de participação dos agricultores e de suas organizações na construção desse outro modelo de desenvolvimento e de outra assessoria técnica e social.

O futuro da extensão rural pública da Paraíba dependerá das políticas públicas do Estado, da competência dos gestores em resolver as dificuldades, da capacidade e

organização dos técnicos para romper com o autoritarismo e com a cultura de submissão, da construção das alianças com os agricultores familiares e, principalmente da capacidade de mobilização e pressão dos movimentos sociais dos agricultores para a melhoria desse serviço.

Para o Incra, o desafio colocado era de dar assistência aos 1.600 projetos de assentamentos, onde viviam mais de 320.000 famílias identificadas no seu Censo Agrário em fevereiro de 1997, número que, segundo as previsões do órgão, ia atingir, até o final de 1998, cerca de 500.000 famílias. Tratava-se de *“melhorar a eficácia e integração das políticas dirigidas aos assentamentos”* (INCRA-b, 1997, p. 164), ou seja de cuidar dos diversos campos complementares e interdependentes: o acesso à terra, a infra-estrutura, o crédito e a assistência técnica.

Ao mesmo tempo aumentava a pressão dos movimentos sociais ligados aos agricultores assentados, que solicitavam melhorias de infra-estrutura, de crédito e de assistência técnica. Essas reivindicações tinham sido elaboradas durante o Grito da Terra organizado pela CONTAG, na Marcha para Brasília organizada pelo MST e também através de diversos encontros regionais e nacionais realizados pelos movimentos sociais durante os anos de 1996 e 1997.

O Ministério Extraordinário de Política Fundiária já tinha criado em 1986 o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária – PROCERA, crédito subsidiado dirigido somente aos agricultores familiares assentados. De acordo com o INCRA, foi a implantação do PROCERA que colocou em evidência as deficiências dos serviços de assistência técnica e extensão rural. Já aparece aqui a contradição entre a visão do Incra que pretendia criar um produtor empreendedor e integrado ao mercado, e a visão dos movimentos sociais que se mostravam preocupados, antes de tudo, com a qualidade de vida dos produtores, cujo primeiro passo era assegurar condições melhores para a agricultura de subsistência.

Os documentos oficiais destacam que o Projeto LUMIAR foi implementado em caráter emergencial, visando cobrir a deficiência da extensão rural oficial junto às famílias dos agricultores assentados. Isto já deixava prever que, passada a “emergência”, o Projeto poderia ser desativado. O que caracterizava essa emergência? Observa-se que o INCRA não conseguiu explicar isso no texto da proposta do Projeto, mas existia aí uma contradição porque as informações disponíveis já mostravam que a assistência técnica oficial não teria

condições de atender com qualidade e num curto prazo essa demanda dos agricultores assentados.

Vale acrescentar que o Incra se inspirou de uma primeira experiência testada no Ceará, em Pernambuco e na Bahia. Tratava-se do Projeto CONTACAP¹⁴ — Conta Cooperativa de Capacitação — desenvolvido no período de 1994-1995, baseado no princípio da autonomia de decisão dos assentados para promover a sua organização e os seus próprios projetos de desenvolvimento. Esse projeto chegou a ter 24 equipes que atendiam, aproximadamente, 7.200 famílias.

Assim, o INCRA afirmou que a base operacional do Projeto LUMIAR repousava sobre os mecanismos utilizados na experiência do CONTACAP: “*Na sua concepção básica, o LUMIAR procura expandir por todo o País, com os devidos ajustes (?), a experiência do Programa CONTACAP de assistência técnica, iniciado no Nordeste*”(INCRA-a, 1997, p.2)¹⁵

Após a descrição das diferenças na origem, apresentar-se-á na seqüência a análise das diferenças de concepção e dos princípios preconizados pelo Projeto Lumiar.

4.3 As diferenças da concepção e dos princípios do Projeto

O LUMIAR foi concebido de forma que os serviços de assistência técnica dos assentamentos pudessem ser contratados pelas associações dos próprios assentados, junto a organizações públicas ou privadas, com técnicos devidamente credenciados. A idéia do Projeto era que os próprios agricultores assentados contratassem a assistência técnica, que somente seria paga pelo INCRA, na medida em que os assentados aprovassem, com assinatura mensal dos seus representantes, a qualidade e quantidade dos serviços prestados.

¹⁴ Convênio firmado entre o Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, o INCRA e o Banco do Nordeste. Para maiores informações consultar: BRASIL. Ministério da Agricultura - MAA - **Relatório de avaliação do Programa CONTACAP**. Recife, ASSOCENE, Fevereiro de 1997. 67p.

¹⁵ Grifo e interrogação do autor.

A partir desse princípio, ficava claro que a assistência técnica não estaria visando a imposição de pacotes servindo interesses alheios, mas se daria obedecendo à lógica dos produtores e às suas estratégias; esse princípio essencial era manifesto no fato que o contrato de trabalho seria firmado pela organização dos assentados.

Segundo as diretrizes do Projeto LUMIAR, o objetivo geral era « *viabilizar os assentamentos, tornando-os unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção, voltadas para o mercado, integradas à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional* ». (INCRA-a, 1997: p.3). Para atingir esse objetivo, o LUMIAR deveria buscar:

« desenvolver estratégias de ação visando assessorar tecnicamente a gestão da organização, da produção e da comercialização nos assentamentos de Reforma Agrária, tendo em vista a implementação de um processo de aprendizagem coletiva das comunidades assentadas, na busca do desenvolvimento sustentado e da melhoria da qualidade de vida » (INCRA-a, 1997: p.4).

Assim, o INCRA esclarece que o seu desejo era integrar o sistema de crédito dos assentamentos a um modelo de assistência técnica voltado para melhorar a produção. Embora, a concepção do LUMIAR tenha sido diferente, internamente grande parcela dos técnicos da instituição continuou percebendo a assistência técnica como uma forma de racionalizar o uso dos créditos e integrar os assentamentos nos mercados através do uso de melhores técnicas produtivas.

Isso manifestou um aspecto conflituoso da concepção, pois o Incra tinha em vista “*a introdução de novas culturas e de novas técnicas de produção, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil, que têm como atividade básica a agricultura de subsistência*” (INCRA-b, 1997 p.164). Por isso, as ações propostas e desenvolvidas pelo Lumiar deveriam procurar também novas alternativas de produção compatíveis com a melhoria da

produtividade e da qualidade da produção e da vida nos assentamentos; com foco na gestão da produção e da comercialização dos produtos.

Entretanto, durante o desenvolvimento das atividades realizadas pelos técnicos do Lumiar junto aos assentados, essa busca de inserção nos mercados não se mostrou como prioridade, mas sim o apoio para a produção e demais atividades de subsistência que eles já estavam desenvolvendo. Assim, apesar disso ser um conflito na proposta do Projeto, pôde de certa maneira ser minimizado pela adoção dos mecanismos de planejamento participativo que determinavam as prioridades nas ações desenvolvidas pelos técnicos; estes, nesse caso, acabavam integrando-se aos desejos e planos dos agricultores.

A assistência técnica preconizada no LUMIAR procurou fugir das formas tradicionais de extensão rural que se concentravam fundamentalmente nos aspectos técnicos-produtivos da agropecuária, pois o Projeto buscava:

« uma visão mais ampla e integrada de assistência, compreendendo a complexidade dos assentamentos e atuando no sentido de: incentivar, apoiar e respeitar a autonomia dos processos de organização dos assentados; facilitar os processos de diagnósticos e análise das decisões coletivas; sensibilizar e capacitar os assentados para novas técnicas gerenciais e de produção; estabelecer sistemáticas de avaliação da organização da produção e da produtividade; facilitar o processo de obtenção de informações e de comunicação para apoiar os processos decisórios dos assentados »
(INCRA-a, 1997: p.37)¹⁶.

O primeiro passo do trabalho dos técnicos seria de realizar diagnósticos participativos: mais uma vez era frisada a importância da participação dos produtores. O programa de trabalho seria elaborado em decorrência desse diagnóstico. Esta orientação supunha a adaptação local, exatamente o contrário dos princípios implicitamente

¹⁶ Destaques do autor.

desenvolvidos pela Emater, a serviço de modelos criados externamente e implantados de forma autoritária. Os indicadores de desempenho e as metas serviriam ao monitoramento desses programas.

Outro aspecto relevante diz respeito ao incentivo dado, durante o planejamento, aos processos de decisões coletivas, buscando valorizar a organização e a capacidade dos agricultores de tomarem decisões em conjunto, de maneira a facilitar o enfrentamento das dificuldades que na maioria das situações se mostravam muito próximas ou semelhantes.

O processo era envolvente e tinha por objetivo o aperfeiçoamento gradual da organização e da produção, comportando programas de treinamento e capacitação como mecanismo visando promover a aprendizagem coletiva, tanto dos agricultores assentados quanto dos técnicos do Projeto.

Os técnicos do Lumiar apoiaram as comunidades nas relações com agentes externos, governamentais ou privados. Esse trabalho de assessoria foi desenvolvido de modo a buscar as informações sobre as políticas e projetos oferecidos por esses diversos agentes externos e, rapidamente, tais informações eram disponibilizadas de maneira a subsidiar o debate e a compreensão pelos agricultores. Dessa forma, fortaleceram-se as organizações dos agricultores preparando-os para o enfrentamento das situações problemáticas.

As diretrizes do LUMIAR estabeleciam **princípios para o trabalho dos técnicos** com a adoção das seguintes posturas profissionais:

“que o técnico procurasse estabelecer uma relação de confiança com os assentados e suas organizações, resultado de uma postura pessoal de franqueza, dedicação, engajamento e compromisso com o trabalho; que o técnico fosse um facilitador através dos instrumentos pedagógicos de aprendizagem, que viabilizassem a apropriação dos conhecimentos necessários ao desenvolvimento da organização e da

capacidade produtiva dos assentados a fim de evitar criar dependência em relação a sua pessoa; o técnico deveria também investir na auto-gestão e na capacitação dos assentados, como meta final da assistência técnica, estimulando, apoiando e respeitando a cultura, os desejos, os processos de análise e, sobretudo, as decisões dos assentados e de suas organizações” (INCRA-a, 1997: p.38).

Ademais, o Projeto estabelecia outras orientações básicas:

“a integração com os núcleos mais avançados das instituições universitárias e de pesquisa; a implantação de uma sistemática transparente de informações que permitisse aos assentados tomar decisões; a garantia das prerrogativas governamentais na gestão do Projeto; a articulação com outros projetos e instituições governamentais e não governamentais, visando a descentralização das ações, a sinergia dos esforços e o estímulo à recuperação das instituições de extensão rural no País, de maneira a reduzir gradualmente a necessidade da ação do INCRA em funções típicas de política agrícola, como a assistência técnica”(INCRA-a, 1997: p.6-7)

4.4 As diferenças na organização do Projeto

Começando pela base: para cada assentamento a ser atendido pelo Projeto, tinha uma **Equipe Local** composta de 4 a 8 técnicos, responsável pela execução do trabalho de assistência técnica e social junto às famílias dos agricultores. Essa equipe era de formação interdisciplinar, constituindo-se de técnicos da área de ciências agrárias e outros da área de ciências humanas, tais como: economia, pedagogia, história, sociologia, serviço social, dentre outras. Essa montagem teve por objetivo buscar uma maior interação e equilíbrio entre as ações dos técnicos que, por trabalharem com questões complexas, exigiam olhares diferenciados.

Outro aspecto interessante embutido na organização do Lumiar foi dele ter exigido que os técnicos viessem a morar, preferencialmente, nas proximidades dos assentamentos. Essa exigência do local de residência teve reflexos positivos importantes no trabalho desenvolvido pelo Lumiar, pois os técnicos ficaram mais próximos das comunidades facilitando um melhor e mais freqüente acesso aos assentamentos. Por conseqüência, aumentaram-se os laços de proximidade entre eles e a comunidade. Ademais, eles puderam conhecer de perto os problemas que os agricultores viviam, e compreende-los melhor.

Essa questão da moradia sempre foi uma dificuldade para os funcionários do Incra, porque, na maioria dos casos, eles moram nas maiores cidades e ficam muito tempo envolvidos com as questões burocráticas do órgão; isto contribui para que eles não tenham condições de acompanhar a dinâmica dos assentamentos.

A proposta do Projeto LUMIAR previa também a **Equipe de Especialistas**, que participariam temporariamente, reforçando as Equipes Locais em algumas áreas consideradas importantes para o trabalho junto aos assentamentos. Dessa maneira, quando alguma equipe local tivesse grandes dificuldades, ela poderia solicitar apoio de outros profissionais dentro de alguma área específica, tais como: mercado, solos, irrigação, patologia, etc.. Nesses casos, havia a possibilidade de contratação temporária em forma de consultoria para solucionar esses problemas. Para tanto, o INCRA estabeleceu o percentual de 5% para a contratação de especialistas segundo a demanda de cada Estado.

O trabalho era acompanhado, apoiado e avaliado por **Equipes de Supervisão**: instrumentos de gerenciamento da qualidade do trabalho.

O Lumiar tinha dois tipos de supervisores:

- Os Supervisores Externos, indicados pelas universidades e pelas organizações dos trabalhadores rurais; eram, geralmente, professores universitários ou assessores técnicos dos movimentos sociais ou das organizações não-governamentais. Na maioria dos casos, possuíam experiência no trabalho com

agricultores familiares. Seu papel junto às equipes locais era importante, pois estas, por serem compostas em maioria de jovens, exigiam um apoio freqüente e de qualidade. Cada supervisor externo era responsável por 2 Equipes Locais;

- Os Supervisores Internos eram funcionários indicados pelo INCRA, que já tinham as suas atividades rotineiras de trabalho; cada um era responsável por 4 equipes.

Serão mostrados, no item seguinte — das dificuldades —, os problemas levantados pela junção desses dois tipos tão diferentes de supervisores que, em princípio, tinham que trabalhar juntos.

A missão das equipes de supervisão — interna e externa — era de

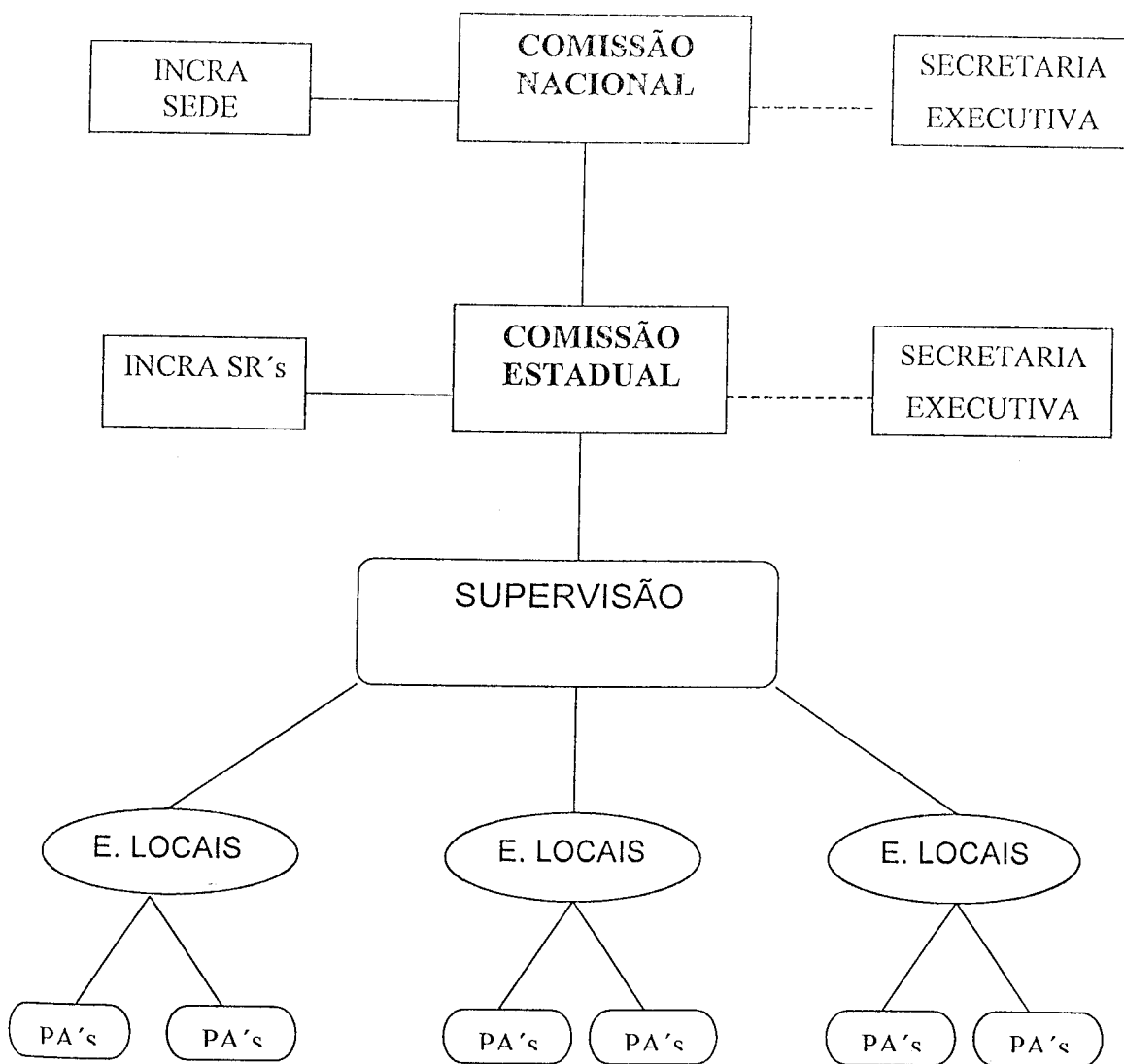
“acompanhar, apoiar e avaliar o processo de elaboração e execução dos planos de desenvolvimento e de trabalho das Equipes Locais; participar da construção dos indicadores de desempenho, selecionar candidatos e oferecer parecer técnico à Comissão Estadual, visando ao credenciamento de profissionais para as Equipes Locais e especialistas; supervisionar o desempenho (oferecendo) parecer técnico à Comissão Estadual, (para a) avaliação das Equipes Locais e dos especialistas; promover programas de treinamento e formação para as Equipes Locais, visando ao aperfeiçoamento da assistência técnica e da capacitação dos assentados” (INCRA-a, 1997: p.10)¹⁷.

Foram também organizadas as **Comissões Estaduais do PROCERA-LUMIAR**: em cada Superintendência Estadual, sob a responsabilidade da Divisão de Assentamento do INCRA (Estadual), uma **Secretaria Executiva** estava encarregada da gestão do LUMIAR. Nesse caso, como já existiam as Comissões Estaduais criadas para atender o PROCERA, decidiu-se apenas por sua reorganização ampliando as suas competências para atender às necessidades do Lumiar.

¹⁷ Destaques, correções gramaticais e ortográficas realizadas pelo autor.

Finalmente, na cabeça dessa hierarquia, uma **Comissão Nacional do PROCERA-LUMIAR** ficando sob a responsabilidade da Diretoria de Assentamentos do INCRA Nacional assegurava a gestão do Programa de acordo com as deliberações da referida comissão. Tratava-se, portanto, de uma organização fortemente hierarquizada, em que as bases — equipes locais e agricultores — tinham, assegurado pelos princípios do Projeto, um largo espaço de autonomia. Logicamente, era de se esperar dificuldades e diversos tipos de conflitos para o funcionamento conforme estava preconizado nas diretrizes. Veja-se a figura abaixo que mostra um resumo dessa estrutura.

Resumo da estrutura de organização do PROJETO LUMIAR



4.5 - As diferenças da participação dos agricultores no Projeto

As organizações locais que atuavam como entidades contratantes dos serviços de assistência eram as associações ou cooperativas dos agricultores assentados; o grau de envolvimento das entidades contratantes com o LUMIAR era variável, e em geral, refletia o próprio nível de organização dos assentados. Havia casos em que o envolvimento se limitava aos procedimentos formais e burocráticos das assinaturas das faturas, o que levava a uma menor participação dos agricultores no acompanhamento do Projeto.

Algumas organizações tiveram dificuldades de acompanhar e participar da gestão do Projeto em todos os níveis, conforme era preconizado pelas diretrizes. Isso ocorreu, sobretudo, pela deficiência de articulação das diferentes instâncias do Projeto, havendo, conseqüentemente, um comprometimento no fluxo de informações, o que desequilibrava as relações de poder entre os diferentes atores envolvidos.

A tendência geral foi o fortalecimento das organizações dos assentados em decorrência do trabalho de assessoria prestada pelos técnicos do LUMIAR, os quais apoiaram de forma efetiva a realização das atividades das associações e cooperativas. O trabalho descentralizado dos técnicos propiciou o apoio às reuniões dos agricultores, contribuindo para a formação de grupos de discussões que estimulavam o diálogo no interior das comunidades atendidas.

4.6 As diferenças das metodologias do Projeto

Os métodos de trabalho do LUMIAR buscavam estabelecer uma dinâmica que pudesse levar à elaboração coletiva de diagnósticos, planos e programas de ação, visando ao desenvolvimento dos assentamentos e das organizações de agricultores.

De acordo com MOREIRA (1997: p.170), as metodologias utilizadas foram:

“A metodologia de Análise-Diagnóstico dos Sistemas Agrários desenvolvida pela FAO; a metodologia de Capacitação Imersa do Sistema de Desenvolvimento Empresarial chamada de Investimento, Tecnologia, Organização e Gestão – ITOG – implementada pelo PNUD; a metodologia da Organização do Negócio Agrícola da CONCRAB desenvolvida pelo MST; a metodologia da UNIJUÍ, utilizada pela respectiva Universidade e a metodologia empregada pela ASSOCENE – Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste”.

Além dessas metodologias, outras técnicas combinadas de Diagnóstico Rápido Participativo – DRP, Diagrama de Venn, Construção Coletiva de Mapas e Croquis¹⁸, Árvore de Problemas e Soluções, Calendários, dentre outras, foram também muito utilizadas dentro do trabalho das Equipes Locais do LUMIAR.

Embora tenham sido utilizadas diversas metodologias no LUMIAR, isso não comprometeu a qualidade do Projeto; pelo contrário, as diferentes realidades e experiências foram consideradas na formulação metodológica, não criando uma “camisa de força”, como algo padronizado a ser aplicado em todo o País. Todavia, alguns princípios metodológicos foram definidos e utilizados nacionalmente com o caráter participativo, mobilizador e capacitador das metodologias, o que favoreceu a abordagem do meio rural como um processo dinâmico e em constante transformação.

A estratégia metodológica do Projeto LUMIAR foi de implantar um sistema construtivista, buscando a formação de um senso crítico, onde o papel do técnico era o de apoiar os agricultores assentados de forma que os mesmos desenvolvessem sua capacidade de autonomia.

¹⁸ Uma técnica aplicada por algumas equipes do Lumiar foi a elaboração de um desenho de toposseqüências (*Transcets*), onde se ilustravam as características agroecológicas e de ocupação do solo da propriedade segundo a posição da paisagem. Esses diagramas são obtidos através de caminhadas, com o agricultor, partindo-se de um ponto mais alto (espigão) até o ponto mais baixo (Rio ou córrego) da área de estudo. Através dessas toposseqüências, é possível investigar também o uso do solo em função do tempo.

A importância atribuída pelo Projeto a essa questão tinha por princípio que as opções metodológicas em programas de assistência técnica são formadoras e condicionam as possibilidades futuras dos agricultores assentados.

Foi acreditando nessa premissa que as estratégias metodológicas do LUMIAR procuraram romper com as formas tradicionais de assistência técnica baseadas no difusionismo e que supervalorizam o conhecimento especializado, no qual o técnico pensa que possui um saber superior, fato que, frequentemente, o conduz a uma prática de ação autoritária junto ao agricultor.

Por outro lado, observou-se que no interior do próprio LUMIAR criou-se, entre diversas organizações envolvidas no Projeto, um campo de disputa pelos espaços de formulação e aplicação das metodologias dirigidas a atender à demanda do Projeto. As próprias instituições internacionais, especialmente a FAO, o PNUD e o IICA, que auxiliavam os gestores do LUMIAR no credenciamento das metodologias, também defendiam os seus métodos e seus interesses. Todo o programa de capacitação inicial das Equipes Locais e de Supervisão foi executado sob o monopólio desses três organismos internacionais.

4.7 - As diferenças no diagnóstico e no planejamento do Projeto

Os diagnósticos dos assentamentos eram realizados de maneira participativa nas diversas fases: nos levantamentos das informações, nas análises, nas conclusões e, sobretudo, nas decisões sobre as ações de desenvolvimento a serem promovidas.

O trabalho inicial dos técnicos do LUMIAR era produzir um diagnóstico participativo da realidade dos assentamentos onde o programa iria desenvolver as suas atividades. Para tanto, os técnicos recebiam os treinamentos iniciais conforme as metodologias credenciadas junto ao Projeto em âmbito Nacional. Esse era um processo de capacitação realizado de acordo com a realidade dos assentamentos onde as equipes iriam

trabalhar. Além disso, ele funcionava também como um processo de seleção de técnicos para trabalhar conforme os princípios do Programa.

Os técnicos, ao começar o trabalho dentro dos assentamentos atendidos pelo LUMIAR, realizavam várias visitas e entrevistas junto aos agricultores assentados procurando conhecer sua realidade: produção, organização, educação, saúde, etc. Procuravam envolver dos agricultores e perceber suas representações, utilizando-se de diversas técnicas — dinâmicas de grupo, construção coletiva de mapas e croquis, diagnósticos participativos, entre outras — buscando favorecer a participação dos agricultores.

A última etapa do diagnóstico era a realização de uma restituição para todos agricultores da comunidade; para facilitar sua participação, os mesmos eram geralmente divididos em grupos temáticos conforme seu interesse: educação, saúde, criações, cultivos, organização, comercialização, infra-estrutura, crédito, entre outros. A seguir, os próprios membros da comunidade apresentavam, com a ajuda dos técnicos, os resultados dos diagnósticos e as ações propostas para solucionar os problemas encontrados e os demais membros completavam as informações. Por fim, apresentava-se um quadro resumo que constituía o planejamento, contemplando os problemas, as ações, os prazos, as instituições e os atores responsáveis para a execução (O que fazer? Quando fazer? Como fazer? A quem cabe fazer?).

Assim, os agricultores assistidos pelo Projeto participavam e acompanhavam o desenvolvimento das ações da assistência técnica de acordo com os seu projeto de desenvolvimento e seus interesses.

A elaboração dos planos de créditos e seu acompanhamento eram realizados pelos técnicos do Lumiar de modo a ajudar na implantação dos projetos de acordo com os interesses dos assentados. Inicialmente, havia reuniões gerais preliminares onde se discutia o crédito, as suas regras e objetivos. Posteriormente, trabalhava-se com grupos de interesse

para definir os projetos e, finalmente, os respectivos projetos eram elaborados dentro de um contexto mais próximo da realidade e da possibilidade de cada grupo de agricultores.

4.8 As diferenças na avaliação do Projeto

A avaliação do LUMIAR era realizada através da elaboração de relatórios mensais elaborados pelas Equipes Locais. Esses relatórios eram enviados para a Secretaria Executiva e para as Equipes de Supervisão. Os relatórios das Equipes de Supervisão Externa eram elaborados trimestralmente e enviados para a FINATEC/UnB¹⁹ que mantinha em âmbito Nacional o controle dos relatórios, dos contratos e do pagamento das bolsas aos Supervisores Externos.

O LUMIAR tinha também outro mecanismo de avaliação e controle das atividades realizadas pelos técnicos, realizado pelas associações dos agricultores assentados; estes assinavam, mensalmente, a fatura atestando que os serviços tinham sido realizados conforme seus interesses e de acordo com a programação definida pelo diagnóstico e pelo planejamento.

O objetivo da avaliação era promover a capacitação, a organização e a auto-gestão dentro dos assentamentos da Reforma Agrária. O resultado da avaliação visava construir um processo de aprendizagem coletiva, onde os atores envolvidos no Projeto viessem a crescer juntos durante a execução das atividades do Programa. Apesar das dificuldades em algumas Regiões e Estados, o processo de avaliação prosseguia numa escala ascendente no sentido de atingir esse objetivo.

4.9 - A diferença no papel do técnico do Projeto

¹⁹ FINATEC é uma das fundações de apoio científico e tecnológico existentes dentro da Universidade de Brasília.

Eram os próprios agricultores assentados que elaboravam o diagnóstico, enquanto os técnicos atuavam na sistematização do processo como facilitadores do levantamento das informações, subsidiando a reflexão e análise junto aos agricultores que decidiam sobre o plano das atividades a serem desenvolvidas pelos técnicos.

4.10 - As dificuldades enfrentadas pelo Projeto LUMIAR

Para que o Lumiar fosse implementado como uma experiência sustentável, precisava resolver uma série de dificuldades, pois havia fatores condicionantes que nem sempre foram enfrentados de maneira eficiente pelos atores envolvidos.

Para analisar essas dificuldades, é necessário abordar algumas questões problemáticas dentro do Programa CONTACAP, do qual o LUMIAR foi inspirado. Porque alguns problemas, já identificados pelo Incra através dos relatórios dessa experiência anterior não foram resolvidos previamente, antes da implantação do Lumiar?

Conforme o Relatório de Avaliação *ex ante* do Projeto LUMIAR elaborado por OLIVEIRA (1997), havia questões apontadas como problemáticas na experiência piloto do CONTACAP e que o INCRA não considerou relevantes. O documento chama a atenção dos gestores para que promovam as mudanças na proposta do Lumiar, porque as dificuldades do CONTACAP poderiam ser transferidas ao LUMIAR; entre elas, podemos citar:

“o caráter do voluntarismo e do missionarismo do CONTACAP[...] os problemas de transporte das equipes técnicas; [...] a falta de perspectivas dos técnicos quanto a continuidade da assistência; [...] os aspectos internos da falta de estrutura e preparação do INCRA para implantar a proposta, particularmente em relação a baixa integração do Projeto no INCRA e a resistência dos técnicos quanto ao Programa” (OLIVEIRA, 1997, pp.26-27)

O resultado final foi que todos os problemas apontados por OLIVEIRA foram transferidos para o LUMIAR pois, na prática, o Inera desconsiderou o conteúdo do relatório. A implementação do LUMIAR com os mesmos problemas manifesta a falta de interesse dos gestores do INCRA e da representação dos funcionários — que já se tinham mostrado contra o CONTACAP - na proposta de implantação do Lumiar. Já sabiam que da forma como o Inera tinha decidido implantá-lo, ele não iria ser sustentável, pois em pouco tempo as questões problemáticas apareceriam. Isto realmente aconteceu, e esses problemas transformaram-se em fatores limitantes para o futuro do Lumiar.

Mas por outro lado, a decisão de implantar o Lumiar sem discussões nem correções também se explica pela grande pressão dos movimentos sociais. Os gestores não quiseram esperar que os múltiplos interesses e concepções envolvidos chegassem aos consensos mínimos na adequação da proposta do LUMIAR, e resolveram implantá-lo, mesmo sem uma preparação interna do órgão. É possível que os gestores do Lumiar nunca desejaram realizar os ajustes necessários ao Projeto, em especial quanto aos aspectos das avaliações que, caso tivessem sido promovidos, poderiam ter adequado o Programa.

No entanto, ao abrir a participação das organizações dos trabalhadores rurais em sua gestão, o Projeto LUMIAR inaugurou um novo tempo para as ações de política pública nesta área. Mas foi justamente em relação a esse aspecto participativo do Projeto que ocorreram as principais dificuldades de ajustes de sua concepção inicial à realidade. Assim, foi diagnosticado pelo Relatório de Avaliação Exploratória que,

“em cada Estado da Federação, ou ambiente sócio-político e institucional específico, essas dificuldades se apresentaram de diferentes formas: ora se alcançava a construção de uma parceria entre o Estado e movimentos sociais com conquistas bastante significativas, ora a disputa de poder entre as partes impedia o avanço do Projeto” (MARINHO, et al.,1998: p.15).

Para a melhoria do processo de participação, seria necessária a implementação de uma sistemática mais eficiente e transparente de troca das informações, o que não foi aplicada pelo LUMIAR, embora fosse previsto nas diretrizes do Projeto, que previam que a análise devia ser crítica, compartilhada e transparente, em todos os níveis, inclusive no desempenho das equipes técnicas, buscando ser um processo dialético de desenvolvimento dos assentados e da própria assistência técnica.

O INCRA reconhece que o seu desejo era integrar o sistema de crédito dos assentamentos a um modelo de assistência técnica voltado para melhorar a produção. Embora, a concepção do LUMIAR tenha sido diferente, internamente grande parcela dos técnicos da instituição continuou percebendo a assistência técnica como uma forma de racionalizar o uso dos créditos e integrar os assentamentos nos mercados através do uso de melhores técnicas produtivas.

Um outro ponto problemático foi que os Supervisores Internos eram os próprios funcionários do INCRA. Portanto, quando foram designados para desenvolver a função de supervisão, acabaram acumulando essas novas tarefas sem nenhum ganho adicional de salário. Ademais, o Projeto tinha princípios que não condiziam com suas rotinas de trabalho, especialmente em relação ao aspecto da participação e da valorização do saber dos agricultores assentados. A formação dos técnicos do INCRA não atendia às necessidades do LUMIAR e os cursos de capacitação não foram suficientes para suprir essas deficiências.

Assim, os conflitos entre os Supervisores Internos (funcionários do INCRA) e os Supervisores Externos ficaram evidentes, em função da falta de adequação do papel dos Internos, que poderia ter sido de promover a integração entre as ações do LUMIAR e as do próprio INCRA. Mas, infelizmente estava definido no manual que os Supervisores Internos tinham as mesmas atribuições dos Externos, embora os Internos não tivessem nem a formação e nem a competência para executá-las. Este era um dos ajustes necessários para adequar o Projeto à realidade.

O mecanismo da avaliação através dos relatórios foi muito problemático e pouco produtivo, pois os gestores do Projeto, principalmente os do INCRA, não apreciavam os documentos e não conseguiam acompanhar as dinâmicas de trabalho das equipes locais. Outro aspecto foi a visão punitiva dada pela supervisão interna quando visitava as equipes locais do LUMIAR, que por julgarem ter um grau maior de integração com os agricultores, em alguns casos, resistiam às recomendações, questionando a postura autoritária do trabalho dos supervisores internos.

Nas diretrizes do Projeto LUMIAR estava prevista também a realização de encontros em âmbito nacional, regional e estadual com o objetivo de avaliar a implementação do Projeto e proporcionar a troca de experiências entre os atores. Entretanto, os gestores do INCRA coordenadores da implementação do Programa não promoveram esses eventos conforme o previsto. Foram realizadas apenas algumas reuniões fechadas envolvendo os Supervisores Internos do INCRA para discutir o LUMIAR, mas com uma visão unilateral apenas dos servidores que não conseguiam acompanhar e avaliar os impactos do Projeto. Alguns eventos foram realizados em alguns Estados e micro-regiões por iniciativa dos próprios atores envolvidos no LUMIAR, mas sem apoio nem articulação nacional.

Havia outra dificuldade que se manifestou na composição das estruturas coordenadoras em âmbito Nacional e Estadual do PROCERA-LUMIAR, pois a participação dos agricultores assentados no Lumiar foi contrabalançada pelo poder do INCRA. Nesse caso, o órgão manteve a sua prerrogativa de governo responsável pela execução do Projeto enquanto política pública, particularmente no que se referia à aplicação dos recursos. Porém, as Comissões Estaduais e Nacional foram, predominantemente, formadas por representantes governamentais; os representantes dos movimentos sociais reivindicavam a paridade entre os representantes do governo e da sociedade civil. Porém, essa reivindicação nunca foi atendida pelo Incra e as composições permaneceram constituídas, majoritariamente, pelos representantes da área governamental, contrariando um dos princípios básicos orientadores do Projeto.

No Lumiar havia também alguns casos de incompreensão das diretrizes do Lumiar por parte de alguns atores importantes, como membros das Comissões Estaduais do PROCERA/LUMIAR, em especial, os representantes dos Bancos. Os representantes dos agentes financeiros federais têm, de modo geral, as mesmas dificuldades de compreender o funcionamento da lógica da agricultura familiar, por isso, procuravam pressionar os técnicos do Lumiar no sentido de melhor esclarecer a viabilidade econômica dos projetos de crédito dentro de um eixo de análise reducionista denominado de “análise de custo e de benefícios”. Portanto, verificou-se um constante conflito entre as lógicas dos técnicos que elaboravam os projetos de acordo com o interesse dos agricultores e as lógicas dos representantes financeiros.

A Comissão Nacional e As Comissões Estaduais do PROCERA/ LUMIAR não deram a devida atenção ao Lumiar, visto que elas já trabalhavam anteriormente apenas com o PROCERA e, na maioria dos casos, assim se mantiveram, ou seja, continuaram discutindo prioritariamente a questão do crédito, deixando os aspectos problemáticos do Projeto em segundo plano. Teria sido importante que os membros dessas referidas comissões buscassem uma maior integração ao Projeto, participando das dinâmicas promovidas, inclusive realizando juntos com demais atores os cursos de capacitação para melhor conhecer a sua dinâmica.

Mesmo possuindo uma metodologia que valorizava a participação do agricultor no trabalho de assistência, existiam alguns casos em que os Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos — PDA's — eram elaborados pelas Equipes Locais do Lumiar de maneira rápida e superficial. Assim, os agricultores não se envolviam e não compreendiam que as atividades dos técnicos estavam vinculadas às ações definidas dentro dos PDA's. Teria sido necessária uma atuação consistente da Supervisão no sentido de retomar as diretrizes do Projeto e promover uma melhor capacitação dos técnicos em relação às questões metodológicas e da participação. Esses casos eram mais freqüentes nos locais onde as prestadoras cadastradas eram as empresas oficiais de assistência técnica e extensão rural como as EMATER's.

Em relação à capacitação no Lumiar, houve dificuldades na terceira fase do Plano de Capacitação, que mesmo sendo prevista nas diretrizes do Projeto como um mecanismo de capacitação continuada, não foi viabilizada pelos gestores do Incra, pois era de responsabilidade de cada Estado da Federação elaborar as propostas de capacitação interna buscando complementar a formação inicial, conforme a demanda e as diferentes necessidades das Equipes Locais. Entretanto, mesmo aqueles Estados que elaboraram os programas de capacitação, tiveram problemas junto à Coordenação Nacional para viabilizar o repasse e a descentralização dos recursos via as Superintendências Estaduais do INCRA para cobrir os custos da capacitação, o que comprometia a sua qualidade.

Em algumas regiões e equipes locais, o apoio logístico dado pelas prestadoras foi restrito o que levou a um certo grau de "missionarismo" e voluntarismo característico das primeiras experiências da extensão rural no Brasil. Isto significava a manutenção precária das condições de trabalho ofertadas pelas prestadoras aos técnicos do Lumiar. Em alguns casos, os técnicos estavam retirando do seu próprio salário recursos para viabilizar a compra de materiais de escritório e combustível. O trabalho de OLIVEIRA (1997, p.44), mostra que, comparando as planilhas de custo da experiência do CONTACAP com as previstas pelo Incra para o Lumiar, havia um déficit de 43,7%. Na avaliação exploratória realizada junto ao Lumiar, essa insuficiência dos recursos apareceu em todas as prestadoras entrevistadas, inclusive, as empresas oficiais de extensão, mas até a data da extinção do Projeto o Incra não tinha atendido essa solicitação

Em relação ao aspecto organizacional, verificou-se que o modelo proposto e implementado pelo Incra via o Lumiar carregou elementos inovadores importantes na forma de o Estado relacionar-se com a Sociedade, mas, também, revelou que o modelo não foi debatido com os demandantes visando uma implantação mais madura do Projeto. E nesse caso, o Incra decidiu assumir e controlar a gestão do Programa de forma a não permitir uma maior abertura entre as diferentes instâncias envolvidas no Lumiar.

Nas diretrizes do Projeto estava previsto o estímulo à criação de um sistema de Pesquisa e Desenvolvimento voltado para os agricultores assentados. Infelizmente, as

necessidades e as demandas das Equipes Locais e dos agricultores ocuparam a maior parte do tempo, tornando tênues as relações entre o Lumiar e as instituições de pesquisa como a EMBRAPA e as OEPA's — Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária. Assim, teria sido estratégico para o Projeto estabelecimento de um relacionamento mais consistente, inclusive, envolvendo as Universidades Públicas, visto que alguns professores já atuavam no Projeto como Supervisores Externos. Acredita-se que esse foi um aspecto deficiente na experiência do Lumiar e, caso o Projeto fosse ajustado à realidade, essas articulações interinstitucionais poderiam ter significado um fortalecimento dos serviços junto aos agricultores assentados. Outra possibilidade teria sido a oferta de estágio para os estudantes universitários interessados em conhecer a realidade da agricultura familiar e dos serviços de assistência técnica.

A assistência técnica e social prestada pelo LUMIAR era variável em função de algumas outras dificuldades que condicionavam influenciando na qualidade da assistência prestada. Dentre elas destacam-se:

a) A condicionante da diferença das prestadoras de serviços

O LUMIAR abrigava distintas metodologias e forma de trabalho. Ele atraiu o interesse de múltiplas instituições que se dispuseram em apoiá-lo, executando as suas atividades conforme os seus próprios princípios e diretrizes. Porém, em alguns casos houve dificuldades e resistências, como dos técnicos ligados ao MST. Nesses casos, o Projeto teve dificuldades porque as Equipes Locais coordenadas pelo MST não participavam das atividades regulares do Programa, especialmente em relação a capacitação e a avaliação.

O problema foi que o MST promovia a sua própria capacitação, usando somente a sua metodologia que por ter sido desenvolvida ao longo da história do Movimento é considerada, por eles, como a melhor e a mais adequada. Assim, os agricultores atendidos pelas prestadoras ligadas ao MST ficavam sujeitos a receber uma assistência de acordo com ideologia e a disciplina rígida do Movimento. Embora a avaliação mostrasse que os agricultores tinham o interesse em participar do Projeto preservando sua liberdade de

expressão, no caso do MST, os assentados e os técnicos não se integravam nas atividades do LUMIAR por medo da pressão do Movimento.

Quando abriu-se a oportunidade para a inclusão de diversos tipos de prestadoras de serviços que funcionavam como empresas privadas, algumas não conseguiram absorver a filosofia proposta pelo Projeto. Elas tinham dificuldades de acompanhar o trabalho dos técnicos e às vezes criavam dificuldades, pressionando os técnicos para direcionar os trabalhos em direções que não se harmonizavam com a lógica e vontade dos produtores.

No LUMIAR algumas Equipes Locais não tinham uma infra-estrutura completa para desenvolver suas atividades. Além disso, elas não eram homogêneas, pois existiam várias naturezas de prestadoras de serviço credenciadas para trabalhar no programa, tais como: as cooperativas de trabalho e prestação de serviços, empresas privadas, ONG's, empresas públicas (EMATER's).

Do ponto de vista financeiro, certas instituições já possuíam uma melhor infra-estrutura e não precisavam adquirir a estrutura logística de transporte e equipamentos de escritório. Mas outras, como as cooperativas de trabalho e prestação de serviço, criadas pelos próprios técnicos, não possuíam a logística necessária. Assim, essas prestadoras foram obrigadas a destinar os primeiros recursos financeiros recebidos para criar as condições mínimas para o desenvolvimento das atividades do Projeto.

Os relatórios das prestadoras propunham a criação de mecanismos diferenciados para o cálculo dos custos operacionais das prestadoras de serviço em função das diferenças regionais. Por exemplo, algumas prestadoras estavam solicitando que os valores repassados para o pagamento dos custos fossem revisados considerando as condições regionais e a necessidade dos diferentes tipos de prestadoras.

Nas regiões Sul e Sudeste, a qualidade e disponibilidade de infra-estrutura, de energia, de comunicação, de saúde e educação nos assentamentos não foram fatores limitantes para o trabalho das Equipes Locais. Nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

apresentaram diversas dificuldades, especialmente nos aspectos do transporte, da comunicação, da saúde e da comunicação. Isso gerou nessas regiões deficiências na qualidade da assistência prestada.

c) A integração do Projeto nas Superintendências do INCRA

A implantação do LUMIAR mostrou que, em algumas Superintendências Regionais, não houve uma internalização do Projeto como um programa do INCRA, mas sim como algo externo ao órgão. Portanto, as atividades do Projeto ficavam numa escala secundária de prioridade e os funcionários do órgão não contribuíram para o bom desenvolvimento do Programa, pois havia também alguma sobrecarga de trabalho. Entretanto, em alguns Estados houve uma boa internalização nas Superintendências do Inera que absorveram o Projeto criando as condições de sua integração.

d) A capacidade de organização dos agricultores

Nos assentamentos que possuíam uma boa capacidade de organização, a assistência oferecida pelo Projeto era, geralmente, de melhor qualidade. Nos assentamentos em que os técnicos não obtiveram avanços na organização, o Projeto teve dificuldades, pois a participação e o controle das próprias atividades da assistência dependiam da capacidade de organização dos agricultores assentados.

Verificou-se que, onde os agricultores não participavam de maneira efetiva das atividades do Projeto, existia uma relação mais distante entre as bases e os seus representantes.

f) A formação das alianças entre os atores envolvidos no Projeto

Em alguns Estados onde se estabeleceu uma articulação entre os atores envolvidos no Projeto, o LUMIAR estava conseguindo desenvolver as suas atividades conforme as diretrizes e produziu melhores resultados. Porém, naqueles outros Estados onde não houve

uma compreensão e internalização da proposta do Projeto, as alianças não se formaram. Nesses casos, o LUMIAR funcionava de acordo com os interesses individuais de cada organização envolvida, provocando disputas de poder e desarticulação das suas instâncias, impedindo o avanço do Programa.

g) O desempenho do papel da Equipe de Supervisão

Nos assentamentos onde a Equipe de Supervisão, em especial a Equipe Externa, cumpria o seu papel orientando as Equipes Locais, o LUMIAR estava oferecendo uma assistência técnica e social dentro das diretrizes, obtendo resultados mais perceptíveis. Em outros assentamentos onde a Supervisão não desempenhava o seu papel, os resultados foram mais limitados. Isto evidencia a grande relevância do trabalho da Equipe de Supervisão, principalmente a Externa.

4.11 - Conclusão: o LUMIAR — uma experiência positiva e diferente

Apesar das dificuldades, a proposta era adequada nos seus princípios e instigante, embora sua implementação fosse complexa, pois exigia uma estrutura institucional mais ágil e eficiente totalmente diferente da realidade do tradicional modelo de gestão burocrática predominante no INCRA.

O Projeto LUMIAR surgiu num contexto onde o Governo Federal reconheceu, oficialmente, as deficiências do sistema público convencional de assistência técnica e extensão rural. O Projeto foi concebido como um programa emergencial, buscando suprir estas deficiências. Mas esse caráter emergencial foi problemático, em especial quanto ao futuro profissional dos técnicos envolvidos no programa.

Apesar dos conflitos, a estratégia de funcionamento foi inovadora porque em vez de criar uma estrutura hierárquica única para controlar o trabalho dos técnicos, o Projeto apostou na avaliação feita pelos supervisores, junto à Divisão de Assentamento e à

Comissão Estadual, pelo lado da oferta e, principalmente pelos agricultores assentados, pelo lado da demanda.

A proposta do LUMIAR classifica-se como contemporânea, revelando alguns princípios inovadores, que enfatizavam a participação dos clientes, a descentralização e a terceirização das atividades de assistência técnica com o controle social.

O resultado prático do Projeto foi o envolvimento de múltiplas instituições em sua implementação, tanto do setor público como do privado, além do chamado terceiro setor, tais como: cooperativas de trabalho, prestadores de serviços, organizações não-governamentais – ONG's, sindicatos, movimentos sociais e as organizações dos agricultores. A disposição das organizações de base e dos diversos movimentos sociais em participar e dar continuidade ao programa ampliava as oportunidades para incrementá-lo. Infelizmente, os gestores do INCRA não optaram por esse caminho, promovendo a extinção prematura do LUMIAR no ano de 2000.

O envolvimento dos movimentos sociais interessados em dar continuidade ao Projeto LUMIAR abria grandes oportunidades de incrementá-lo. Porém, em cada ambiente sócio-político específico, essas relações apresentaram-se de diferentes maneiras: ora se alcançou a construção de uma parceria entre o Estado e os movimentos sociais com conquistas significativas, ora a disputa de poder entre as partes impediu o avanço do Programa.

Portanto, não se pode ter uma interpretação ingênua das estratégias participativas no processo de desenvolvimento, pois tal interpretação poderia nos levar ao populismo participativo, que é a simplificação analítica dos processos complexos que decorrem de relações de poder entre os próprios assentados, os agentes de assistência técnica (detentores do conhecimento técnico) e o poder do Estado, representado no caso pelo INCRA. Como foi possível observar, atribuir poder a protagonistas sociais que têm permanecido em último

lugar nos processos de desenvolvimento rural, como no caso dos agricultores assentados, constitui uma tarefa altamente complexa.

Apesar dos problemas de instabilidade institucional do Projeto, havia entre os técnicos do LUMIAR uma elevada motivação e compromisso com o trabalho de viabilização dos assentamentos e da Reforma Agrária. Em uma análise comparativa da ação cotidiana entre o trabalho dos técnicos do INCRA e do LUMIAR, era possível perceber nitidamente uma grande diferença, especialmente na forma de tratamento e no envolvimento dos técnicos do LUMIAR com os problemas levantados pelos agricultores assentados. Já os funcionários do INCRA apresentavam, na sua maioria, dificuldades em reconhecer os valores, as lógicas, os problemas e os interesses dos agricultores familiares.

As opiniões da maioria dos agricultores e técnicos envolvidos como o LUMIAR revelou que, havia unanimidade, por parte dos agricultores quanto à importância e necessidade do Projeto, sobretudo a partir da relação de respeito e confiança que estava sendo construída entre eles e os técnicos. Os assentados tinham uma certa preferência pelo LUMIAR por confiarem mais no apoio dos técnicos e porque sua proposta de assistência era mais ampla, com ações na área da organização, da saúde, da educação, etc. Além disso, o Projeto tinha uma visão mais integrada da agricultura familiar e do desenvolvimento rural.

O LUMIAR estava possibilitando uma maior abertura para discussão de alternativas de produção sustentável e formas de organização dos agricultores e, conforme foi demonstrado, houve alguns elementos inovadores de assistência técnica como processo de formação permanente que considerava a importância da experiência de cada ator no contexto da aprendizagem coletiva.

Assim, se o futuro dos agricultores assentados depender dos rumos da agricultura familiar no Brasil, torna-se cada vez mais necessária a implementação de políticas públicas visando à melhoria das condições de vida dos agricultores familiares assentados. Nesse caso, o governo federal não reconheceu essa necessidade quando decidiu, sob pressão, pela

implantação do LUMIAR de modo incipiente não dando as devidas condições e apoio para os técnicos prestarem uma assistência técnica e social de qualidade aos assentamentos.

O LUMIAR provocou a retomada das discussões, renovando o ambiente institucional da extensão rural pública e contribuiu para a melhoria dos serviços de assistência prestada aos agricultores assentados.

O Projeto contribuiu também para a implementação de outras metodologias e processos de trabalho nos serviços de assistência técnica. Porém, a continuidade do LUMIAR e o seu aperfeiçoamento exigiram uma mudança na maneira de trabalhar dos funcionários e a redefinição do papel do INCRA frente ao cenário das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

Um princípio fundamental da concepção do LUMIAR foi o respeito à autonomia dos agricultores assentados para decidirem sobre todas as questões que viessem a afetar seus interesses, inclusive os contratos da assistência técnica. Ao adotar essa premissa, o Projeto conseguiu ir além da assistência técnica tradicional, contribuindo para um outro modelo de gestão social participativa, porém era necessário realizar alguns importantes ajustes.

O Lumiar procurou desenvolver as ações organizativas junto aos assentados, inclusive concedendo a eles o poder de decidir sobre a contratação ou não dos serviços de assistência técnica, embora o Estado, através do INCRA, continuasse sendo o detentor do poder de distribuir os recursos e de gerir, de forma inadequada e autoritária, a implementação do Programa. Entretanto, o fortalecimento das organizações locais foi um dos resultados mais evidentes no LUMIAR, os técnicos do Projeto apoiaram as organizações dos agricultores assentados, contribuindo para uma melhoria no processo de gestão, auxiliando na solução de conflitos, trocando informações, além de melhorar os aspectos específicos de seu funcionamento (organização das reuniões, elaboração de atas, discussão dos estatutos, etc). Assim, era possível observar que existia uma relação harmônica entre os agricultores assentados, suas organizações e os técnicos do LUMIAR.

Apesar das críticas, a experiência do LUMIAR supera sobremaneira a outra experiência de assistência técnica oficial desenvolvida pelas EMATER's. Os técnicos do LUMIAR, em geral, compreenderam que as inovações tecnológicas deveriam ser precedidas por inovações organizacionais. Além das limitações apresentadas, os técnicos conseguiram estabelecer uma boa relação dialógica com os agricultores, o que resultou numa boa aceitação por parte destes. Construiu-se também uma relação de respeito e confiança mútua, o que foi extremamente favorável para a aprovação do trabalho dos técnicos do LUMIAR.

O Projeto LUMIAR estimulou a percepção crítica da realidade vivida, através da elaboração dos Diagnósticos e dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos que exigia o envolvimento contínuo das famílias na discussão de seus problemas. Assim, a proposta participativa do LUMIAR, em que a decisão do agricultor assentado era considerada na definição de suas atividades, foi um importante instrumento pedagógico na construção da cidadania.

O LUMIAR constituiu-se de uma política descentralizada, que estabelecia múltiplos e variados pontos de interação com os agricultores assentados, que abrigava distintos enfoques metodológicos, variadas estratégias de trabalho e formas de cooperação entre Governo e Sociedade Civil, com objetivo de inserção econômica e social.

Uma forma de obter poder decorre de uma ação afirmativa dos movimentos sociais em suas relações com o Estado. Essa ação pode induzir o Estado a implementar políticas voltadas aos interesses de tais movimentos. Além disso, considera-se que, em uma sociedade aberta e democrática, a ação das forças sociais fortalece também a cidadania. Outra alternativa pode decorrer do aperfeiçoamento das próprias políticas públicas que, em um Estado democrático, envolve, de alguma maneira, relações complexas com a sociedade, possibilitando a inserção social a partir da ação governamental. No caso do LUMIAR, observou-se que o Estado brasileiro não teve o interesse de perceber o Programa como uma evolução de sua política, o que deixou a Reforma Agrária comprometida apenas por ações

inadequadas de políticas sociais compensatórias. O Projeto LUMIAR, caso tivesse sido ajustado, poderia ter contribuído na construção de uma Política de Reforma Agrária para além de uma política social.

O LUMIAR poderia ter sido um programa estratégico dentro do INCRA, por estabelecer múltiplos e variados pontos de inserção com os agricultores, por abrigar adequados enfoques metodológicos, estratégias de trabalho e formas de cooperação entre governo e sociedade, e, principalmente, por promover a autonomia dos agricultores em relação às questões que afetavam seus interesses, inclusive os próprios contratos e o tipo de assistência técnica. Verifica-se que ao apresentar essas características e qualidades específicas, o Projeto apresentava princípios inovadores de gestão social participativa muito além da assistência técnica tradicional.

O INCRA, não poderia ter abdicado de suas responsabilidades, pois possuía meios de implementar o programa de maneira mais adequada e de realizar as devidas avaliações, não apenas de maneira burocrática; conseqüentemente, deveria ter agido rapidamente na correção dos desvios das diretrizes, conforme recomendaram os documentos de avaliação do LUMIAR enfatizando a importância do Projeto na participação social e como um estimulador do associativismo e do sindicalismo.

Entretanto, não era adequado que movimentos sociais sectários viessem absorver e controlar de maneira total sua execução, como foi o caso do MST, desviando o LUMIAR de sua proposta de participação, pluralidade e diversidade. Da mesma forma, não foi adequado promover a sua extinção de forma unilateral e autoritária, sem consultar os assentados sobre quais os resultados efetivos dos serviços que a eles tinha sido ofertados em atendimento a suas reivindicações junto governo.

Ademais, existiam outros meios de gestão e medidas administrativas para corrigir alguns desvios de conduta isolados de algumas prestadoras de serviço e técnicos. Um deles seria a suspensão localizada daquelas prestadoras e técnicos que não estavam obedecendo às diretrizes do Projeto; em seguida, poderiam ter sido adotadas as medidas administrativas

complementares junto ao Tribunal de Contas da União buscando reparar os prejuízos financeiros por ventura causados aos cofres públicos.

Portanto, o fim do Projeto Lumiar foi prematuro, porque ele tinha demonstrado ser uma proposta diferente que atendia aos interesses dos agricultores assentados que, através do projeto, estavam ganhando mais poder e força. Mas, as elites que detêm o poder político no interior do País, por não ter interesse na viabilidade dos assentamentos de Reforma Agrária pressionaram, junto com as forças corporativas dos funcionários do Incra, para que o Governo extinguisse o Lumiar em âmbito Nacional sem motivos — técnicos — evidentes que pudessem mostrar a sua inadequação²⁰.

²⁰ Em 2003, o INCRA decidiu pela implantação de um novo programa de assistência técnica para os projetos de assentamentos (Lumiar II). A idéia era aproveitar toda a experiência e os princípios do Lumiar, corrigindo as deficiências. A proposta era atender até 2007 todos os assentamentos no Brasil com cerca de 4000 técnicos. As equipes técnicas foram selecionadas, treinadas e iniciaram suas atividades no segundo semestre de 2003. Infelizmente, após a saída do presidente do INCRA toda equipe inicial, inclusive técnicos que trabalharam no Lumiar, que coordenava a implantação foi demitida. A agenda de construção do novo programa foi interrompida, pois o INCRA passou tudo para a SAF “coordenar”, mas as diretrizes da proposta da SAF são diferentes do Lumiar e os coordenadores do grupo de trabalho têm resistências a nova proposta por serem todos vinculados ao sistema oficial de ATER. Portanto, hoje as equipes locais estão trabalhando sem uma diretriz nacional e sem uma estrutura de coordenação para apoiar e implantar a proposta.