

PROJETO LUMIAR: UMA AVALIAÇÃO QUALITATIVA¹

Danilo N. Marinho (coord.)²

Alan K. Barbiero³

Élvio Q. Pereira⁴

Francisco de A. Póvoas⁵

Marta I. Marques⁶

Resumo

O objetivo deste trabalho foi realizar uma avaliação exploratória do Projeto LUMIAR. Analisou-se a disponibilidade e qualidade dos serviços prestados, a dinâmica de gestão e o nível de envolvimento/participação dos beneficiários no LUMIAR. A pesquisa, de caráter qualitativo, baseou-se em entrevistas semi-estruturadas com os diversos atores sociais envolvidos, considerando-se 8 (oito) Estados da Federação⁷. Também foram consultados relatórios internos do INCRA, entre outros documentos. Concluiu-se que o Projeto LUMIAR apresenta desvios em relação à sua concepção inicial (contemporânea e inovadora) e importantes limites em sua implementação. No entanto, ele é reconhecido e valorizado pela grande maioria das famílias assentadas ouvidas, bem como pelos demais atores envolvidos.

Palavras-chaves: *Reforma Agrária; extensão rural e avaliação.*

LUMIAR PROJECT: A QUALITATIVE EVALUATION

Abstract:

The aim of this study was to accomplish a preliminary evaluation of the LUMIAR Project. It analysed the disponibility and quality of the rendered services, the management process and the level of participation of the beneficiaries in the LUMIAR. The research had a qualitative approach and was based on semi-structured interviews with all social actors involved in 8 (eight) states of the country. Internal reports of the INCRA and others documents were also taken into account. The conclusion was that the LUMIAR Project presents some modification from its original conception (up-dated and innovative). It has also faced some relevant limits in its implementation. Nevertheless, it is recognized and well-evaluated by the large majority of the settled families, as well as by the others actors involved.

Key words: *Land Reform, agricultural extension and evaluation.*

¹ Este trabalho decorre de uma demanda do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. O texto é uma versão resumida do relatório final apresentado à referida instituição, em janeiro de 1999.

² Professor do Departamento de Sociologia da UNB; PhD em Sociologia Rural; e-mail: nolasco@unb.br

³ Professor do Departamento da Agronomia da UNITINS; Doutorando CEPAC/UNB; e-mail: alan@unb.br

⁴ Professor do Departamento de Economia da UNITINS; Mestre em Sociologia pela UNB; e-mail: elvio@pop-to.rnp.br

⁵ Professor do Departamento de Administração da UNITINS; Doutorando do CDS/UNB; e-mail: povoas@unb.br

⁶ Doutoranda em Geografia Humana na USP; e-mail: joao.marta@apis.com.br

⁷ Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia e Santa Catarina.

1. Introdução

O Projeto LUMIAR foi criado para fornecer assistência técnica aos agricultores assentados pelo INCRA. Ele tem como objetivo geral *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, 1997). A sua criação ocorreu a partir da constatação da insuficiência e inadequação dos serviços de assistência prestados pela extensão rural estatal e da necessidade de melhoria das condições de vida e da viabilidade econômica dos assentamentos.

O Projeto propõe a construção de um sistema de co-gestão, inserindo a participação das famílias assentadas nas diferentes fases do desenvolvimento local. Os beneficiários são considerados agentes centrais do processo decisório, o que diferencia o LUMIAR de outras iniciativas governamentais na área de assistência técnica. Além de seu caráter *participativo*, ele também inova ao experimentar uma forma de gestão descentralizada.

Programas que envolvem desenvolvimento rural dificilmente podem ser avaliados, a curto prazo, a partir de metas físicas como produção e renda. Resultados físicos demandam longo prazo na agricultura, daí se ter optado por realizar uma avaliação focada na gestão e na assistência prestada, mais do que nos impactos na produção.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa foi o de realizar uma avaliação exploratória do Projeto LUMIAR em oito Estados da federação, buscando analisar a disponibilidade e qualidade dos serviços prestados, a dinâmica de gestão do Projeto e o nível de envolvimento/participação dos beneficiários, servindo como um instrumento de reflexão para o aperfeiçoamento desse programa em nível nacional.

Este artigo se inicia com uma breve apresentação da metodologia utilizada na pesquisa. Em seguida, são apresentados aspectos de caráter mais geral do Projeto, identificados a partir do cruzamento das informações obtidas nos Estados pesquisados. É analisada a gestão do LUMIAR: sua estrutura de coordenação e execução - Comissões Estaduais - CE, Secretarias Executivas, Equipes de Supervisão e Locais; a contratação dos serviços envolvendo Prestadoras e organizações locais dos beneficiários; os processos de capacitação e a articulação interna entre as instâncias do Projeto. Trata-se da assistência técnica prestada pelo LUMIAR, enfocando os limites que condicionam sua qualidade, os aspectos metodológicos mais relevantes, além dos resultados já alcançados. Finalmente, avançam-se algumas conclusões acerca dos pontos anteriormente discutidos e de questões de fundo que perpassam o LUMIAR.

2. Metodologia

Esta pesquisa foi pautada em dois parâmetros básicos: 1) aproximação ou afastamento da situação atual com relação à concepção teórica do LUMIAR, expressa no documento INCRA - PROJETO LUMIAR; 2) satisfação dos beneficiários e dos responsáveis pela execução do Projeto. Dessa forma, pode-se avaliar se a implementação do Projeto guarda os princípios básicos de sua formulação teórica, como também se ela tem provocado efeitos positivos (ou não), segundo a percepção de seus usuários e dos técnicos envolvidos.

Os Estados pesquisados foram selecionados pelo INCRA, destacando-se, de cada um, dois municípios assistidos por distintas equipes técnicas. O critério básico de seleção adotado foi o de garantir a maior diversidade de situações possível, observando os seguintes pontos: 1) distribuição em diferentes regiões geográficas do país; 2) diferentes atores sociais envolvidos na direção do Projeto (MST, Universidade, EMATER, ONG, etc.); 3) natureza da prestadora de serviço (empresa pública ou privada, cooperativa de técnicos e ONG); 4) estágio de desenvolvimento do assentamento (fase de implantação ou fase de consolidação).

Apesar dos critérios utilizados, o conjunto das localidades selecionadas não se constitui uma amostra representativa do universo de situações em que se desenvolve o Projeto LUMIAR, tendo em vista parâmetros mínimos para inferências estatísticas. A utilidade de tal procedimento metodológico consuma-se na possibilidade de se ter uma avaliação sem a pretensão de generalizações em nível de Brasil. Portanto, o universo desta pesquisa se limita às localidades selecionadas, podendo os seus resultados servirem como parâmetro para a reflexão sobre o LUMIAR em âmbito nacional.

Como instrumento de coleta de informações utilizaram-se 1) entrevistas semi-estruturadas; 2) técnica de grupo "Diagrama de Venn" e 3) análise documental.

Os informantes-chave foram divididos em quatro categorias: 1) gestores públicos estatais (INCRA, EMATER, Secretaria de Agricultura, Universidade, etc.) e representantes dos beneficiários (MST, FETAGRI, etc.) na Comissão Estadual PROCERA/LUMIAR; 2) Equipe de Supervisão e membros das Prestadoras de Serviço; 3) Equipes Locais e 4) beneficiários (assentados). Para cada categoria de informante, elaborou-se um roteiro de entrevista⁸, o qual se constituiu o principal instrumento de coleta de informação. A diversidade de atores pesquisados garantiu a apreensão de percepções variadas sobre o Projeto. Alguns membros da Comissão Nacional PROCERA/LUMIAR foram entrevistados ao final do trabalho de campo.

⁸ Ver roteiros em Marinho et al., 1999.

Documentos do INCRA e das organizações dos assentados, diagnósticos e planos de desenvolvimento, avaliações, entre outros, foram também fontes importantes de informações.

3. Gestão do LUMIAR

3.1. Suas instâncias

A coordenação nacional do Projeto LUMIAR é realizada pela Comissão Nacional PROCERA-LUMIAR e, em nível estadual, pela Comissão Estadual. As seguintes entidades participam da Comissão Nacional: INCRA, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Bancos Oficiais gestores dos programas, CONTAG⁹ e CONCRAB¹⁰. Em suas reuniões, a Comissão Nacional tem dado maior importância a questões relacionadas ao PROCERA, deixando em segundo plano as discussões relativas ao Projeto LUMIAR.

As Comissões Estaduais -CE- visitadas são compostas geralmente por representantes das seguintes instituições: INCRA; Banco do Brasil - BB e/ou Banco da Amazônia - BASA e/ou Banco do Nordeste do Brasil - BNB; Federações de Trabalhadores Rurais - FETAGRIs; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra - MST e Secretarias Estaduais de Agricultura. Em alguns casos, ocorre a participação de outras entidades como a EMATER, ONGs, Instituto de Desenvolvimento Agrário Estadual, etc.

Segundo entrevistados, na fase de implantação do Projeto, o funcionamento da CE era mais difícil. Apesar de seu aperfeiçoamento, ainda se considera necessária a realização de um trabalho de divulgação e esclarecimento sobre o LUMIAR entre os membros da CE, para o maior envolvimento destes no trabalho de acompanhamento e coordenação do Projeto. As decisões da Comissão são autônomas na maioria dos Estados. Quanto aos temas tratados nas reuniões, semelhante ao que ocorre na Comissão Nacional, o PROCERA é predominante.

A presidência dos trabalhos da CE é exercida normalmente pela Chefia de Divisão de Assentamento, e, em alguns casos, pelo Secretário Executivo, que é o seu substituto imediato. Alguns representantes de movimentos sociais afirmam que, em decorrência deste fato, quando se trata de questões mais polêmicas, há uma tendência para que os representantes do Governo votem sempre juntos, e solicitam a saída da Chefia da Divisão da presidência.

Por outro lado, também foram encontradas situações em que a CE tem funcionado como uma instância de validação para acordos negociados em

⁹ Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.

¹⁰ Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil.

paralelo entre o INCRA e, em especial, o MST sobre questões relativas ao Projeto. Vale ressaltar que o funcionamento da CE tende a refletir o próprio ambiente político-institucional existente em cada Estado, a força dos embates e a capacidade de negociação de seus membros.

Em contatos com representantes das Federações de Trabalhadores na Agricultura – FETAGRIs, verificou-se a dificuldade que eles têm para realizar um acompanhamento mais próximo do Projeto no Estado. Em geral, eles possuem uma limitada participação na CE e, em certos casos, desconfiam estar apenas validando o processo decisório.

Na maioria dos Estados, a Secretaria Executiva -SE- se resume à pessoa do Secretário Executivo e a uma infra-estrutura mínima de apoio. Os Secretários, Supervisores e Técnicos informaram que o volume de atividades é normalmente grande e que, em determinados momentos, o seu andamento fica comprometido pelo acúmulo de tarefas.

As diversas SEs não têm apresentado a agilidade necessária para a implementação das ações do Projeto e seus atrasos implicam sérios prejuízos para as outras instâncias envolvidas. Constatou-se, de uma maneira geral, a ausência de um sistema de transmissão de informações comandado pela SE.

Não há uma dotação específica para as atividades das SEs dentro do orçamento da Divisão de Assentamento e esta, em geral, não tem priorizado o LUMIAR. A criação de uma rubrica específica nas propostas orçamentárias anuais destinada a atender a esta demanda pode contribuir de modo significativo para a melhoria do funcionamento da estrutura de coordenação do Projeto.

O trabalho da Equipe de Supervisão -CE- é de importância fundamental para o bom andamento do LUMIAR. Quando ela tem funcionado, dá uma direção à atuação das Equipes Locais -EL-; quando não, as Prestadoras tendem a impor diferentes orientações ao trabalho de assistência técnica do LUMIAR.

Como há um excesso de trabalho na Divisão, o convite para atuar na ES tem causado com frequência o acúmulo de funções para o técnico do INCRA e, com isso, comprometido o seu desempenho. Os Supervisores Internos reconhecem a importância do LUMIAR, mas, na maioria dos casos, não conseguem acompanhar a sua dinâmica.

Evidenciou-se, no trabalho da maior parte dos Supervisores Internos, uma certa incompreensão do seu papel, que deveria ser de seleção, treinamento, apoio técnico-científico, supervisão, acompanhamento e orientação das ELs no processo de elaboração e implementação dos Diagnósticos e Planos de Ação respectivamente, em conjunto com os Supervisores Externos. Predomina entre eles uma preocupação excessiva no que diz respeito à cobrança, à fiscalização e ao controle das outras instâncias do Projeto. Isso tem provocado descompassos entre as ações e orientações dos Supervisores Internos e Externos, o que reflete diretamente no trabalho das ELs.

De uma maneira geral, o desempenho do INCRA é prejudicado pelas

limitações estruturais que apresenta esta instituição. Por um lado, não há pessoal suficiente para atender a todas as demandas hoje dirigidas ao INCRA; por outro, o perfil predominante entre os técnicos deste órgão - talhado ao longo de anos de administração burocrática - não se ajusta devidamente à proposta do LUMIAR, voltada para a descentralização e participação dos beneficiários no processo de gestão.

Quanto aos Supervisores Externos, verifica-se entre eles grandes diferenças de desempenho e de postura metodológica, tendo-se observado, inclusive, a adoção de orientações conflitantes com a proposta do LUMIAR.

Entende-se que é necessária a definição da figura de um Coordenador da ES com tempo de dedicação suficiente para atender às demandas relacionadas a essa função. Tal medida poderá contribuir para uma maior integração e articulação do trabalho da equipe, potencializando e aumentando a contribuição desse grupo para o conjunto das atividades.

Os técnicos das Equipes Locais -EL- têm trabalhado com grande motivação, apesar de todas as dificuldades que enfrentam. As ELs são formadas predominantemente por profissionais da área das ciências agrárias, em função da demanda dos próprios agricultores. A escassez de profissionais da área social tem limitado a atuação do grupo como agente do desenvolvimento local, apesar do esforço de muitos técnicos no sentido de atender às diferentes necessidades dos assentados.

O desempenho das ELs, varia muito de acordo com: 1) o perfil e relacionamento de cada equipe com os assentados; 2) a experiência de trabalho anterior; 3) a formação e 4) a capacidade de desenvolver trabalho em equipe. De uma maneira geral, o trabalho das ELs tem amadurecido ao longo da implantação do Projeto, avançando no sentido de superar as dificuldades encontradas.

A maior parte dos técnicos das ELs pesquisadas são recém-formados. Tal característica aponta para uma experiência limitada, o que, às vezes, tem gerado certa resistência dos agricultores assentados ao trabalho do técnico. Por outro lado, esse perfil é favorável a uma maior abertura a inovações.

Identificou-se a existência de relações conflituosas entre alguns técnicos do LUMIAR e do INCRA. Sobre esse aspecto, é preciso destacar que os técnicos do INCRA sentem-se de certa forma ameaçados pelo pessoal do LUMIAR, supondo que eles possam futuramente vir a substituí-los em suas funções. Deve-se considerar que a atual discussão em torno de mudanças na estrutura organizacional do INCRA tem contribuído para a ampliação das tensões entre os diferentes grupos de profissionais do INCRA e do LUMIAR.

O trabalho das ELs vem se desenvolvendo com base nas metodologias apresentadas pelos diversos cursos de capacitação realizados. Embora, na maioria dos casos, os técnicos estejam encontrando dificuldades em trabalhar utilizando apenas os conhecimentos e instrumentos apresentados durante os cursos, há grande dificuldade para a aplicação de instrumentos metodológicos

únicos em realidades sócio-econômicas, culturais e políticas distintas, como as existentes no Brasil.

Em várias regiões visitadas, as ELs e as de Supervisão Externa vêm buscando aproveitar suas próprias experiências práticas para o aperfeiçoamento de suas atividades. Inúmeras limitações estão sendo evidenciadas, tais como: 1) dificuldade de sistematização das informações, 2) ausência de uma visão sistêmica dos processos de desenvolvimento, 3) falta de domínio na utilização de instrumentos metodológicos apropriados para incentivar a participação dos agricultores. Percebe-se que, em algumas situações, ocorre uma espécie de capacitação complementar a partir da troca de experiências entre as ELs.

No tocante às Prestadoras, há uma grande variedade de entidades credenciadas em nível nacional, observando-se uma situação contraditória em relação ao seu desempenho: aquelas que existem há mais tempo e apresentam melhor estrutura operacional possuem em geral dificuldade para trabalhar com a metodologia de assistência técnica do LUMIAR e com o nível de remuneração determinado pelo Projeto. São encontradas cooperativas, ONGs, empresas privadas, empresas públicas e até mesmo prefeituras prestando serviço dentro do LUMIAR.

De uma maneira geral, tem havido o esforço por parte das Prestadoras no sentido de garantir um apoio logístico mínimo para os seus técnicos. Porém, por força do repasse a quem dos custos, segundo muitos relatos, as condições de trabalho disponibilizadas para as ELs beiram a inexistência. Muitas vezes, os técnicos têm usado recursos próprios para a compra de material de escritório e material para trabalho de campo. Faz-se necessária uma significativa melhora do apoio logístico dado ao trabalho dos técnicos.

As cooperativas de prestação de serviço criadas especialmente para atender ao LUMIAR predominam entre as Prestadoras. Segundo elas, o valor pago pelo INCRA pelo serviço de assistência técnica praticamente inviabiliza a participação de empresas privadas, dado o peso dos encargos sociais a que estas estão submetidas. Porém, as cooperativas têm apresentado pouca agilidade administrativa devido à sua inexperiência e, em casos de um grande corpo técnico, devido à falta de quadros para o serviço burocrático.

À medida que o corpo técnico que atua no LUMIAR vai sendo capacitado dentro de uma nova metodologia de assistência técnica para a agricultura familiar, há uma tendência para que os efeitos dessa mudança extrapolem os limites dos assentamentos. Isso pode acontecer tanto em decorrência da rotatividade dos profissionais envolvidos com o Projeto, como pela própria atuação das Prestadoras junto a um outro público.

Conforme mencionado anteriormente, do trabalho da Supervisão depende, em grande parte, o desempenho das Prestadoras. A falta de acompanhamento e avaliação do trabalho e da gestão das Prestadoras tem sido responsável pela existência de uma diversidade de orientações metodológicas às vezes conflitantes com as concepções do LUMIAR.

As organizações locais dos beneficiários que atuam como entidades contratantes dos serviços de assistência técnica são as associações ou cooperativas de assentados. O grau de envolvimento dessas entidades com o LUMIAR é variável e, em geral, reflete o nível organizacional dos assentados. Há casos em que esse envolvimento se restringe a procedimentos meramente formais como a assinatura de faturas, e outros, em que ocorre uma efetiva participação das organizações nas atividades dos técnicos nos assentamentos. Mesmo no segundo caso, as organizações têm frequentemente dificuldade para acompanhar e participar efetivamente da gestão do Projeto em outros níveis. Isso se deve, entre outros fatores, à má articulação entre as instâncias do LUMIAR e ao conseqüente comprometimento do fluxo de informações.

Porém, não se pode ignorar que o envolvimento e participação dos beneficiários na gestão é um processo complexo, sobretudo considerando-se as características específicas do público da Reforma Agrária, historicamente alijado de qualquer forma de poder. Verifica-se hoje uma tendência geral de fortalecimento das associações e cooperativas de assentados em decorrência do apoio dado pelas ELs ao processo organizativo dessas entidades.

3.2. Capacitação

As metodologias apresentadas nos cursos iniciais de capacitação, com bastante freqüência, não prepararam devidamente os técnicos para as suas atividades do dia-a-dia, apesar de terem sido previamente avaliadas pelas CEs e pela Diretoria de Assentamento, em Brasília. Considerar a necessidade de ajuste dos cursos à realidade local e reavaliar as possibilidades de aplicação de determinadas metodologias credenciadas, levando-se em conta as limitações de formação do quadro técnico e a necessidade de um envolvimento real dos assentados no trabalho.

Os cursos ofereceram, em sua maioria, uma espécie de “pacote metodológico”, que provocou uma febre de “participação total” nos técnicos e supervisores. Entretanto, ignoraram especificidades culturais dos agricultores e, ao que parece, não conseguiram estabelecer as bases para uma relação de troca entre o saber do técnico e o do agricultor.

Por tudo isso, o processo de capacitação continuada previsto para atender às demandas surgidas a partir do desenvolvimento do trabalho das EL's, deve incluir a realização de cursos de metodologia de assistência técnica, voltados para a discussão da forma de realização das ações do plano de desenvolvimento. Poder-se-ia, assim, assegurar o caráter participativo integrado ao desenvolvimento local.

Tem faltado agilidade para a definição e o encaminhamento dos pedidos de curso de capacitação por parte das ESs nos Estados, assim como para o retorno de Brasília em certos casos. A não-realização de uma capacitação

continuada direcionada ao atendimento das necessidades definidas a partir do dia-a-dia dos técnicos nos assentamentos, tem prejudicado em muito o desenvolvimento dos trabalhos. Isso também ocorre devido às dificuldades para a contratação de Especialista, elemento chave para garantir maior qualidade no serviço de assistência técnica, suprimindo deficiências das ELs no atendimento a demandas específicas.

Além dos mecanismos de capacitação previstos pelo Projeto, também têm-se desenvolvido diferentes experiências alternativas nos Estados. Em alguns deles, as Prestadoras de Serviço têm oferecido cursos para as ELs com o apoio de diferentes entidades, ONGs, EMATER, EMBRAPA, universidades, etc. Porém, em todos esses casos, trata-se de parcerias pontuais para atender a demandas específicas.

3.3. Articulação entre as instâncias

A proposta do LUMIAR de abertura à participação das organizações dos trabalhadores rurais em sua gestão inaugura um novo tempo para as ações de política pública nessa área. Mas é justamente em relação ao aspecto participativo que ocorrem os maiores descompassos entre concepção formal e realidade. Em cada Estado, ou ambiente sócio-político e institucional específico, as dificuldades se apresentam de diferentes formas: ora se alcança a construção de uma parceria entre INCRA e movimentos sociais com conquistas bastante significativas, ora a disputa de poder entre as partes impede o avanço do Projeto.

O LUMIAR é uma política descentralizadora, que estabelece múltiplos e variados pontos de interação com o cliente, que abriga distintos enfoques metodológicos, variadas estratégias de trabalho e formas de cooperação entre Governo e Sociedade, com o objetivo de inserção econômica e social. A análise do modo como tem se dado a relação entre as instâncias internas ao Projeto permitirá conhecer como tem de fato operado essa co-gestão e avaliar o que poderia ser alterado para a melhoria de seu funcionamento.

A participação dos assentados é contrabalançada pelo poder do INCRA, órgão que mantém sua prerrogativa governamental na gestão do Projeto como instrumento de política pública, particularmente no que diz respeito à aplicação de recursos. Porém, em conflito com o princípio participativo, tem predominado na composição das CEs representantes ligados ao setor governamental, quando essa deveria ser paritária.

Se, por um lado, a participação dos assentados no processo decisório fica prejudicada por esse aspecto, por outro, o peso de certos movimentos sociais – em geral FETAGRI e MST – aparece superdimensionado nos Estados onde eles acumulam a função de prestadores de serviço e contratante ou representante dos interesses dos assentados. Tal fato pode representar uma inversão de lógica pois, ao invés de contribuir para a participação, os

movimentos sociais passam a decidir de maneira autoritária sobre os destinos de seus representados, desvirtuando o Projeto enquanto política pública.

Para que sejam garantidas as atribuições do Estado e para que o processo participativo seja o mais democrático possível, é necessária a implementação de uma sistemática eficiente de informações, conforme está previsto nas Diretrizes do Projeto e não foi estabelecida até hoje nos diversos Estados. Os principais problemas de gestão relacionam-se direta ou indiretamente com a questão da articulação entre as instâncias. Por exemplo, têm faltado elementos para subsidiar as decisões da instância máxima de coordenação em nível estadual, a CE. No outro extremo, a participação satisfatória dos clientes no processo de co-gestão é dificultada pelo desconhecimento destes em relação a todos os aspectos envolvidos no processo decisório. As informações não são repassadas devidamente para as bases pelos mecanismos internos à estrutura do LUMIAR. Alguns segmentos do movimento social têm conseguido acompanhar mais de perto o processo, mas, onde a sua relação com a base é menos orgânica, isto não tem assegurado de fato uma maior participação dos assentados.

Há uma íntima relação entre o sistema de acompanhamento e avaliação e a articulação entre as instâncias. Segundo a proposta do LUMIAR, a relação entre o INCRA, de um lado, e as ELs e assentados, de outro, deveria ser intermediada pela Secretaria Executiva e pela Supervisão e sustentada por um sistema de acompanhamento e avaliação, o que não tem sido feito de maneira apropriada. O próprio controle sobre a qualidade final do trabalho dos técnicos também não tem sido feito de forma sistemática, no sentido de contribuir para a adoção de uma orientação adequada e o seu contínuo aperfeiçoamento. Em geral não foram definidos os indicadores de desempenho. Faz-se necessária a implantação de um sistema de acompanhamento e avaliação baseado na participação e no diálogo e não em mecanismos de fiscalização.

O caráter inovador da proposta do LUMIAR em relação à metodologia de assistência técnica tradicional e os baixos valores pagos pelo Governo pela prestação dos serviços têm gerado uma escassez relativa de Prestadoras, limitando a autonomia dos assentados na escolha da contratada. A participação dos assentados no processo tem se restringido sobretudo à possibilidade de uma maior cobrança quanto ao trabalho dos técnicos.

Em muitos casos, são as próprias entidades de representação dos assentados que criam cooperativas de técnicos para atender às demandas do LUMIAR. A situação de quase monopólio tem provocado algumas distorções no trabalho das EL's em relação às Diretrizes do Projeto, principalmente quando a isso se somam discriminações de caráter político-ideológico.

Observa-se um baixo grau de internalização da proposta do LUMIAR no INCRA. A consequência disso é a situação periférica que ele em geral apresenta em relação às outras atividades da Superintendência como um todo - são designados recursos humanos e apoio logístico limitados para o Projeto, não

há dotação específica destinada para as viagens do LUMIAR no orçamento geral. Por outro lado, verifica-se uma hostilidade corporativa às ELs e Supervisores Externos. Ocorre com frequência um paralelismo entre a atuação do LUMIAR e o trabalho de técnicos do INCRA nos assentamentos, que costumam ignorar os Projetos de Desenvolvimento elaborados pelo primeiro.

A experiência do Projeto LUMIAR tem uma importância estratégica no atual momento de redefinição do papel do Estado e de suas formas de atuação. Tal importância se deve ao fato de estar sendo posto em prática um novo modelo de gestão, em conformidade com as orientações gerais dadas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado –MARE– no sentido de estabelecer uma administração pública de caráter gerencial.¹¹

O LUMIAR é um programa de assistência técnica gerido de forma descentralizada e participativa através de um contrato entre a figura da Prestadora de Serviço e a organização dos beneficiários, baseado em objetivos específicos e indicadores de desempenho definidos. O INCRA atua como parte interveniente no contrato e tem por atribuição coordenar o Projeto em nível nacional e estadual, fazendo o acompanhamento e controle dos seus resultados.

4. Serviço de assistência

A Assistência Técnica necessita ser compreendida a partir de alguns pontos limitantes que, em menor ou maior grau, acabam por condicioná-la: 1) as condições precárias de trabalho; 2) alguns condicionantes regionais: seca no NE e distâncias no N; 3) a pequena internalização do Projeto em algumas Superintendências do INCRA; 4) a limitada formação e experiência dos técnicos; 5) a descontinuidade do processo de capacitação; 6) o pouco intercâmbio com a pesquisa; 7) o viés ideologizante de alguns técnicos; 8) o baixo nível organizacional das comunidades; 9) o papel pouco construtivo e a frequência irregular da ES; 10) a incerteza quanto à continuidade do Projeto.

Embora sejam várias as metodologias utilizadas na elaboração de diagnósticos e planos de desenvolvimento⁹, isso não tem comprometido o Projeto. Pelo contrário, as diferentes realidades e experiências devem ser consideradas na formulação metodológica, evitando-se a criação de uma "camisa de força", algo padronizado a ser aplicado em todo o país. Todavia, alguns princípios metodológicos devem ser observados em nível nacional: o caráter participativo, mobilizador, capacitador das metodologias; a abordagem do meio rural como algo dinâmico e em constante transformação; a busca de apreensão e

¹¹ Conferir idéias em BRESSER PEREIRA, 1996. O autor foi Ministro da Administração e Reforma do Estado de 1995 até o início de 1998.

⁹ No Pará - Análise de Sistemas Agrários e Diagnóstico Rápido Participativo (DRP); em Minas Gerais - ITOG e DRP; em Rondônia - ZOOP, na elaboração do PDA; no Ceará - auto-diagnóstico.

a consideração da lógica de produção, estratégias e trajetória de vida dos agricultores assentados; o enfoque sistêmico.

No início do Projeto, a metodologia do ITOG (Investimento, Tecnologia, Organização e Gestão) foi predominante na capacitação das ELs e ESs, sofrendo diversas críticas. Em alguns Estados, as críticas se referem ao caráter reducionista dessa abordagem, que ignora a inserção do assentamento na dinâmica sócio-política e cultural da região. Da mesma forma, principalmente para as regiões Norte e Nordeste, a ênfase dada à renda muitas vezes destoava da percepção dos assentados, mais voltada para a subsistência. Tentar estabelecer estratégias de investimento para alcançar determinadas rendas, em certos casos, artificializa bastante o planejamento em face da perspectiva dos assentados - o que não deixa de contribuir como um instrumento pedagógico de reflexão para eles.

Na maioria das áreas visitadas, os Diagnósticos e Planos de Desenvolvimento do Assentamento -PDA- foram elaborados ou estavam em conclusão. Porém, não foi possível evidenciar o seu uso como um instrumento de mobilização e capacitação dos assentados visando ao seu autodesenvolvimento. Para os técnicos serviu como um instrumento de conhecimento da realidade trabalhada; foi salutar, mas de alcance limitado. Talvez por isso, grande parte dos assentados não identifica os PDAs como uma construção coletiva, cujos resultados dependem da mobilização das comunidades para executar as ações planejadas. Muitos não conhecem as prioridades definidas nos planos e não percebem o nível de responsabilidade que lhes cabe, como também a outros atores.

Tanto os diagnósticos como os PDAs devem ser elaborados pelos assentados, que são os interessados diretos pelo desenvolvimento. O papel dos técnicos é o de assessorá-los. Tem sido difícil para o LUMIAR criar esta dinâmica, tendo em vista que a elaboração dos Diagnósticos e dos PDAs não partiu de uma demanda da comunidade relacionada; ao contrário, veio de fora. Não houve sequer uma fase de "animação"¹⁰ na qual os atores locais fossem preparados (informados, mobilizados e capacitados) para liderar o processo a ser desencadeado.

Os assentados geralmente participaram como informantes e receptores de informação na elaboração dos Diagnósticos e dos PDAs, havendo, portanto, uma participação *parcial* na produção desses instrumentos de desenvolvimento e

¹⁰ A "animação" é uma fase inicial do desenvolvimento local em que um pequeno grupo da comunidade, esclarecido acerca da proposta a ser implementada, desencadeia um processo de mobilização da comunidade como um todo no sentido de informar, discutir e capacitar seus membros, possibilitando assim um certo consenso em torno daquela proposta. Somente a partir da ampla divulgação e conhecimento da proposta inicial pela comunidade, ou seja, sua "animação", é que as demais fases do desenvolvimento local devem ser desencadeadas (Diagnósticos, Planos de Desenvolvimento, Grupos de Interesse, Acompanhamento/Avaliação, Capacitação...).

de gestão. Na maioria dos casos, observou-se pouca adesão sistemática dos assentados com relação à implementação das ações definidas nos PDAs. Se eles o fazem, tendem a não perceber a existência de uma articulação entre essas ações num processo de planejamento do desenvolvimento do Projeto de Assentamento.

A elaboração dos primeiros diagnósticos e PDAs esbarrou em três pontos fundamentais: 1) em muitos lugares coincidiu com o mesmo período de elaboração dos projetos de financiamento do PROCERA, provocando uma certa confusão entre os assentados, reduzindo sua percepção desses processos à simples atividade de elaboração de uma demanda de crédito; 2) como não houve um período inicial de “animação”, os assentados não assumiram os Diagnósticos e PDAs como atividades deles, priorizando atividades de resultados imediatos como o problema do roçado, o dinheiro, a moradia, etc., geram-se o sentimento de que o Plano era algo “bonito no papel”, mas um pouco distante de sua realidade; 3) finalmente, a definição do prazo de sessenta dias para a realização do diagnóstico e do PDA, independentemente da situação encontrada em cada assentamento, comprometeu a sua qualidade e induziu os técnicos a raciocinarem a partir de uma data terminal, em contradição com uma abordagem dinâmica da realidade.

Tais dificuldades se somam aos problemas relativos à capacitação das ELs e ES. O LUMIAR somente atendeu a uma demanda de capacitação para as fases iniciais do Projeto, restando uma lacuna para a fase atual. Como implantar as ações definidas nos PDAs? Logicamente que a discussão metodológica não se resume à elaboração de diagnósticos e de planos, vai além disto: são fundamentais as formulações metodológicas acerca da implementação do diagnosticado e do planejado, e mesmo - ou sobretudo - da assistência técnica em si.

Uma pista muito importante é a organização de Grupos de Interesse, sugerida na concepção do LUMIAR, mas pouco utilizada na prática. São eles, apoiados pelas ELs e ESs, que devem liderar a implementação das ações dos PDAs. As responsabilidades devem ser distribuídas segundo os diferentes interesses dos grupos da comunidade. O papel de cada agente dentro desse processo deve ficar bastante claro: o que cabe à associação? ao sindicato? aos técnicos (EL e ES)? ao INCRA? à prefeitura?

Embora a metodologia de assistência técnica preconizada por várias ELs e ESs¹³ seja orientada para intervenções coletivas - a partir de grupos -, ela ainda possui uma forte tendência para a assistência individualizada. A responsabilidade dos técnicos com relação aos projetos do PROCERA conduz a isso. Os projetos são elaborados individualmente, o que é recomendável, pois deve-se considerar a decisão pessoal do assentado em relação a como investir os créditos obtidos. Além disso, o técnico acompanha a implementação dos

¹³ Coerente com as diretrizes gerais do LUMIAR.

projetos através da emissão de laudos sobre cada um deles. Essa questão parece se constituir um ponto de estrangulamento da assistência técnica hoje.

Por outro lado, a posição do técnico acerca dos projetos do PROCERA cria uma certa ambigüidade em sua relação com os agricultores. Ao mesmo tempo em que ele é percebido como uma figura importante para orientar e apoiar os projetos dos assentados, ele também é visto como o fiscal do banco, às vezes, até mesmo como o antigo patrão. Este fato acaba depreciando a relação técnico/agricultor, principalmente quando um assentado deixa de cumprir compromissos do financiamento, e o técnico tem de colocá-lo na lista dos "vermelhos".¹⁴

Apesar das críticas, o LUMIAR supera sobremaneira outras experiências de assistência técnica, como, por exemplo, do sistema EMATER. Os técnicos do LUMIAR, em geral, compreendem claramente que as inovações tecnológicas devem ser precedidas por inovações organizacionais, haja vista sua dedicação a esse aspecto. Estão conseguindo estabelecer uma relação dialógica com o seu público, provocando uma boa aceitação de seu trabalho. Há, portanto, uma relação de respeito mútuo, o que é extremamente favorável para esse tipo de intervenção.

Talvez uma das principais lacunas do LUMIAR, que começa a ser discutida com maior freqüência, seja relacionada à definição de um sistema de acompanhamento/avaliação. Com raras exceções, e o Rio Grande do Sul parece ser uma delas, não se desencadeou esse processo de forma sistematizada nos Estados, com base em indicadores previamente definidos. Cabe, entretanto, dizer que um sistema de acompanhamento/avaliação não deve se dar somente a partir de resultados, mas, e principalmente, a partir de processos. Dessa forma, além de indicadores de resultado (fortalecimento das organizações locais, aumento de produtividade, diversificação da produção, etc.), deve-se definir indicadores de processo (compreensão dos assentados acerca do LUMIAR, percepção dos atores quanto ao seu papel no desenvolvimento local, criatividade e originalidade das proposições para resolver problemas locais, formas de solidariedade desenvolvidas, etc). Esses indicadores devem ser reflexivos e construídos pela própria comunidade para que ela passe a gerenciar seu processo de desenvolvimento. Se serão mais simples ou mais complexos, isso irá depender da realidade das comunidades em apreço. Os técnicos também devem ter seus indicadores, incluindo os dos assentados.

Perante toda essa complexidade e desafios, o LUMIAR está evoluindo. Apesar de seu pouco tempo de implantação, já é possível perceber alguns resultados: 1) fortalecimento das organizações locais; 2) desenvolvimento de práticas coletivas e de práticas conservacionistas; 3) melhoria na elaboração dos projetos e nas aplicações dos recursos do

¹⁴ Este é um ponto crucial. Em alguns casos, o técnico se sente na obrigação de informar ao banco sobre possíveis desvios, em outros, pode acontecer o contrário e o técnico encobrir certas distorções.

PROCERA; 4) percepção crítico-propositiva da realidade vivida; 5) diversificação da produção; 6) *utilização de novas tecnologias e melhoria do nível técnico das culturas*; 7) organização da comercialização e 8) envolvimento de outros atores públicos, privados e organizações não-governamentais na prestação de serviço de assistência técnica.

5. Conclusão

O Projeto LUMIAR é uma possibilidade ímpar de levar a Reforma Agrária para além da política social. A maioria dos assentamentos de Reforma Agrária está em condições precárias, o que serve de argumento para alguns setores combaterem os aportes financeiros destinados a essa política. Se os assentados vivem precariamente em suas terras, como viveriam sem elas? Cada vez mais fica ressaltada a necessidade da melhoria das condições de vida e da viabilidade econômica dos assentamentos. O Governo Federal reconheceu essa realidade quando delineou o Projeto LUMIAR.

O Projeto LUMIAR aparece, conforme descrito em suas Diretrizes Gerais, no contexto da falência do sistema público de Assistência Técnica e Extensão Rural. O Projeto foi concebido como um programa emergencial, para suprir a deficiência desse sistema. Só se justifica a existência do Projeto a partir da premissa da desestruturação da Extensão Rural estatal; fora disso, tem-se superposição de atividades e dissipação de recursos. Qualquer proposta efetiva de melhoria e ampliação da Extensão Rural implicaria revisão do LUMIAR. Ressalte-se que ele contribui para a renovação do ambiente institucional do referido sistema e para a melhoria dos serviços prestados, já que adota novos métodos e processos de trabalho. O envolvimento do INCRA com o LUMIAR implica uma redefinição do papel da própria instituição frente ao cenário da política de desenvolvimento rural do País.

Um princípio fundamental da concepção do LUMIAR foi: “respeito à autonomia dos assentados para decidir sobre todas as questões que afetem seus interesses, inclusive os contratos e a condução dos processos de assistência técnica”. Essa premissa conduz o projeto para além da assistência técnica, estruturando uma gestão social participativa. O LUMIAR procura fortalecer as ações associativas dos assentados e concede a estes o poder de decidir sobre a contratação dos serviços de assistência, embora o Estado (INCRA) continue detendo o poder de distribuir os recursos (PROCERA) e de fiscalizar a implementação do Projeto.

A interpretação ingênua das estratégias participativas no processo de desenvolvimento leva ao “populismo participativo”, que é a simplificação analítica dos processos complexos que decorrem das relações de poder entre os próprios assentados, os agentes de assistência (detentores do conhecimento técnico) e o poder do Estado, representado, no caso, pelo INCRA. A questão é

sobre como dar poder a protagonistas sociais que têm permanecido em último lugar nos processos de desenvolvimento rural. O poder possui natureza multifacetada, fenômeno inerente às relações entre agentes de desenvolvimento (representando o poder institucionalizado) e seus clientes locais em projetos participativos. As relações de poder não podem ser explicadas de forma dicotômica, uns possuem e o concedem, outros não possuem. O poder não é meramente uma mercadoria a ser possuída, acumulada e imposta de forma não problemática aos outros, ou superada simplesmente por atos de boa vontade dos atores envolvidos na aplicação de estratégias participativas.

Uma forma de obter poder decorre de uma ação afirmativa de movimentos sociais em suas relações com o Estado. Essa ação procura induzir o Estado a estabelecer políticas de acordo com os princípios, estratégias e interesses dos movimentos. Em uma sociedade aberta, a ação afirmativa de movimentos e grupos sociais pode fortalecer a cidadania, desde que determinados parâmetros de conduta social sejam mantidos. Outra alternativa decorre de políticas públicas que, em um Estado democrático, envolvem relações complexas com a Sociedade e possibilitam a inserção social a partir da ação governamental.

O Projeto LUMIAR estabelece múltiplos e variados pontos de interação com o cliente, abriga distintos enfoques metodológicos, variadas estratégias de trabalho e formas de cooperação entre Governo e Sociedade, com o objetivo de inserção econômica e social.

A proposta do LUMIAR é contemporânea, revela aspectos inovadores, que enfatizam a participação dos clientes, a descentralização e a terceirização das atividades de assistência técnica e social. Uma repercussão prática do LUMIAR foi o envolvimento de múltiplas instituições em sua implementação, como o setor público, cooperativas de trabalho, ONGs, empresas estatais, empresas privadas, sindicatos, movimentos sociais e cooperativas e associações de assentados. Participação, descentralização e terceirização caracterizam os fundamentos da tendência atual na gestão e implementação de políticas públicas. A proposta é adequada e insinuante, porém de execução complexa.

Dentre os Estados analisados pela pesquisa, o Projeto se apresenta melhor estruturado em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, onde se verificou a existência de um ambiente político-institucional mais favorável à construção de parcerias. Os maiores problemas na implementação do Projeto estão relacionados à atuação de protagonistas encarregados de sua gestão: o INCRA, os Supervisores e as Prestadoras de Serviço. A reação de vários setores do INCRA ao LUMIAR foi previsivelmente corporativa. A expressão "O LUMIAR é um INCRA dentro do INCRA", foi ouvida várias vezes. Ocorreu em vários Estados baixa integração das ELs e Supervisores Externos com o INCRA. Caberia a iniciativa integradora ao INCRA, em tese, interessado no sucesso do programa.

A caracterização do LUMIAR, como um projeto de caráter emergencial e transitório, repercute na configuração de uma situação de instabilidade institucional. Os profissionais envolvidos, tanto do INCRA como das demais instituições, necessitam possuir um horizonte temporal mais estável para que possam compatibilizar suas aspirações pessoais com o trabalho no Projeto. Esse caráter emergencial necessita ser melhor sinalizado. É importante lembrar que, mesmo quando questionaram alguns aspectos da implementação, os assentados afirmaram, de forma unânime, a importância da assistência do LUMIAR para a melhoria de suas condições de vida e de produção. Também cabe ressaltar que o Governo e o INCRA não devem perceber o LUMIAR apenas como um gasto financeiro, mas, ao contrário, como um investimento que viabiliza concretamente as possibilidades de pagamento por parte dos assentados dos amplos recursos liberados pelo PROCERA.

O Projeto LUMIAR, com sua ênfase na participação social, estimula o associativismo, o cooperativismo e também o sindicalismo. Entretanto, não é funcional para os objetivos propostos pelo Projeto que movimentos sociais de grande penetração, e sectários em termos político-ideológicos, o absorvam e o controlem, desviando-o de sua proposta de participação, pluralidade, diversidade e descentralização.

O INCRA não pode abdicar de suas responsabilidades, tem que implementar a Supervisão de forma mais adequada e realizar as avaliações, não da forma burocrática prevista nas Diretrizes, e conseqüentemente, agir de modo afirmativo na correção dos desvios da proposta. Caso isso não ocorra, será difícil a manutenção e a ampliação do programa.

6- BIBLIOGRAFIA

- BRESSER PEREIRA, L. C. *Da administração pública burocrática à administração gerencial*. Brasília: ENAP, 1996. (mimeogr.).
- INCRA . *Projeto LUMIAR: assistência técnica nos assentamentos*. Brasília: INCRA, 1997.
- INCRA / IICA. *Relatório do Seminário sobre Assistência Técnica aos Assentados da Reforma Agrária*. Brasília: INCRA, 1997. (mimeogr.).
- MARINHO, D. N. et al. *Projeto LUMIAR: avaliação exploratória*. Brasília: INCRA, pt. I/2, 1999.
- OLIVEIRA, M. M. *Avaliação ex-ante do Projeto LUMIAR*. Brasília: INCRA, 1997. (mimeogr.).