

Os serviços de assessoria técnica e social aos assentamentos de reforma agrária: uma análise qualitativa das ações do projeto Lumiar no estado do Rio de Janeiro¹

César Augusto Da Ros

Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ (2006).
Professor Adjunto II do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
e-mail: da_rosgringo@yahoo.com.br

Marcos Botton Piccin

Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da UFRRJ e doutorando do Programa de Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da UNICAMP. Bolsista CNPq.
e-mail: marcospiccin@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa qualitativamente as ações de assessoria técnica e social aos assentamentos de reforma agrária executadas no âmbito do projeto Lumiar, tendo por base a experiência desenvolvida no estado do Rio de Janeiro (RJ). Esse projeto foi criado pelo governo Cardoso, em 1997, em um contexto de ascensão das lutas por terra protagonizadas pelos movimentos sociais do campo e de suas pressões sobre o Estado pela implantação de infraestrutura nos assentamentos criados, de programas de crédito mais compatíveis e pelo oferecimento de serviços de assistência técnica diferenciados às famílias assentadas. Além do seu caráter emergencial, o projeto Lumiar tinha como propósito promover a terceirização e descentralização dos serviços de assessoria técnica nos assentamentos rurais, de tal modo que as organizações dos agricultores assentados pudessem contratá-los junto às organizações públicas e privadas, credenciadas e reconhecidas oficialmente pelo INCRA. Na análise realizada ao longo deste artigo, procurou-se confrontar os objetivos, concepções e a estrutura organizacional presentes no documento oficial do Lumiar com as ações postas em prática nos assentamentos rurais.

Palavras-chave: assessoria técnica, assentamentos rurais, agricultores assentados, reforma agrária, projeto Lumiar.

Resumen

Los servicios de asesoramiento técnico y social a la reforma agraria: un análisis cualitativo de las acciones del proyecto Lumiar en el estado de Rio de Janeiro

Este trabajo analiza cualitativamente las acciones de asesoramiento técnico y social para la reforma agraria implementada en el marco del proyecto de Lumiar, en base a la experiencia desarrollada en el estado de Río de Janeiro (RJ). Este proyecto fue creado por el gobierno

¹ Artigo elaborado no âmbito do projeto de pesquisa: *As políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural no estado do Rio de Janeiro: uma análise das ações e resultados atingidos pelos programas PEATER e ATES (2004-2008)*, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

de Cardoso, em 1997, em o contexto do ascenso de la lucha por tierra llevadas a cabo por los movimientos sociales rurales y sus presiones sobre el Estado para el despliegue de la infraestructura en los asentamientos creados, los programas de crédito más compatibles y ofreciendo asistencia técnica específica a las familias que se establecieron. Además de su carácter de urgencia, el proyecto Lumiar tenía la intención de promover la descentralización y externalización de los servicios de asesoramiento técnico en los asentamientos rurales, de modo que las organizaciones de agricultores podían contratar estos junto a las organizaciones públicas y privadas, acreditadas y reconocidas oficialmente por el INCRA. En el análisis realizado en este artículo, hemos tratado de hacer frente a los objetivos, conceptos y estructuras de organización presentes en Lumiar oficial del documento con las acciones llevadas a cabo en los asentamientos rurales.

Palabras-clave: asesoramiento técnico, asentamientos rurales, agricultores asentados, reforma agraria, proyecto Lumiar.

Abstract

The technical advisory services and social assistance to agrarian reform: a qualitative analysis of project actions Lumiar in the state of Rio de Janeiro

This paper analyzes qualitatively the actions of technical assistance and social services to agrarian reform implemented under the project Lumiar, based on the experience developed in the state of Rio de Janeiro (RJ). This project was created by the Cardoso government in 1997, in the context of the rise of the main characters struggle for land by rural social movements and their pressures on the State for the deployment of infrastructure in the settlements created credit programs more compatible and by offering technical assistance to different families settled. In addition to its emergency nature, the project Lumiar was intended to promote decentralization and outsourcing of technical advisory services in rural settlements, so that farmers' organizations could hire them sitting next to the public and private organizations, accredited and officially recognized by INCRA. In the analysis performed throughout this article, we tried to confront the objectives, concepts and organizational structure present in the document's official Lumiar with the actions implemented in the rural settlements.

Keywords: technical assistance, rural settlements, settled farmers, agrarian reform, project Lumiar.

Introdução

No Brasil, as reivindicações pela ampliação da oferta dos serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) aos agricultores familiares e assentados foram incorporadas na agenda dos movimentos sociais e sindicais do campo (doravante referidos pela sigla MSC) em suas ações de pressão sobre as instâncias do Estado pela ampliação do acesso a terra, à infraestrutura e por políticas diferenciadas de crédito rural. Nas últimas três décadas, a retomada das ações de ocupações de terras passíveis de desapropriação pressionou o Estado brasileiro, por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a implantar uma política de criação de assentamentos rurais, a fim de equacionar pontualmente as situações de conflitos fundiários mais emergentes (HEREDIA, 2002).

A multiplicação dos assentamentos rurais pelo país afora gerou expectativas acerca da sua viabilização sócioeconômica, mediante o estímulo de atividades produtivas que garantissem a subsistência das famílias assentadas e a geração de excedentes para a comercialização nos mercados locais. Nesta direção, diversos estudos apontam para a

importância exercida pelos serviços de ATER na viabilização econômica e social dos agricultores familiares e dos assentados dos programas de reforma agrária (PEIXOTO, 2002; GUANZIROLI et al., 2003; BRUNO; DIAS, 2004; DIAS, 2004). Isto porque a presença destes serviços tem sido determinante na possibilidade desses públicos de agricultores acessarem os recursos financeiros oriundos dos programas oficiais de crédito rural.

No que se refere ao público beneficiário das políticas agrárias, constata-se que as reivindicações por um serviço específico às famílias assentadas já vinha sendo debatida desde a implantação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em 1985. Naquela época, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) tomou a iniciativa de contratar profissionais para formar equipes especiais dentro dos escritórios das empresas estaduais de ATER (EMATER's) para o atendimento exclusivo dos assentamentos, estabelecendo objetivos, diretrizes de atuação e metodologias de trabalho distintas daquelas que vigoraram durante o período da modernização técnica da agricultura brasileira². A manutenção dessas equipes especiais teve curta duração, cujos trabalhos foram encerrados em face ao malogro das ações previstas no I PNRA e pela extinção da EMBRATER durante o governo Fernando Collor de Melo, em 1990 (CAPORAL, 1998; MUCHAGATA, 2003).

Na década de 1990, diante da multiplicação dos assentamentos rurais e da valorização econômica, social e política da categoria da agricultura familiar, intensificaram-se os debates em torno da necessidade de reconstrução dos serviços públicos ATER, em crise desde a extinção da EMBRATER. Neste contexto, a defesa pela criação de uma política de ATER específica aos assentamentos passou a ser justificada com base no seguinte diagnóstico: a) da falta de capacidade operacional do INCRA para dar conta da diversidade de tarefas que demandam o processo de assentamentos; b) da insuficiência ou a inadequação dos serviços oferecidos pelas empresas estaduais de extensão rural (EMATER e similares); c) da necessidade de um serviço de ATER específico para os assentados que desse suporte à execução dos projetos técnicos financiados pelos programas públicos de crédito rural; d) pela necessidade de conferir um maior poder decisório às associações e entidades de representação dos agricultores (DIAS, 2004, p. 514).

O primeiro projeto de ATER específico aos assentamentos de reforma agrária foi criado pelo INCRA, em 1997. Tratava-se do *projeto Lumiar* que tinha como propósito promover a terceirização e descentralização da assistência técnica nos assentamentos rurais, de tal modo que as organizações dos agricultores assentados pudessem contratar os serviços de ATER junto às organizações públicas e privadas, credenciadas para tal. A despeito das inovações institucionais, conceituais e metodológicas presentes no projeto e da rica experiência desenvolvida pelas suas equipes técnicas, o INCRA resolveu interrompê-lo no ano de 2000, abortando uma série de iniciativas que estavam sendo desenvolvidas pelo país afora.

Ao se consultar a literatura especializada, constata-se que existem poucos trabalhos dedicados à análise do seu funcionamento, bem como dos resultados atingidos nos estados em que foi implantado. Por essa razão, o objetivo do presente artigo será o de analisar qualitativamente as ações de assessoria técnica e social do projeto Lumiar, tendo por base a experiência desenvolvida no estado do Rio de Janeiro (RJ). Para tanto buscaremos, sempre que possível, confrontar os objetivos, concepções e estrutura organizacional presentes no documento oficial do Lumiar com as ações postas em prática pelas equipes locais e de supervisão nos assentamentos rurais, destacando a dinâmica de funcionamento observada durante a o período de vigência do projeto.

Nestas análises foram utilizadas como fontes principais: a literatura especializada sobre o tema, alguns documentos oficiais e as entrevistas realizadas pelos autores com gestores públicos e representantes (nacionais e estaduais) dos MSC. Este artigo foi dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção serão analisados os aspectos determinantes que influenciaram no processo de criação do projeto Lumiar. Na

² Entrevista de Mario Lúcio Machado Melo Jr. (INCRA/RJ).

terceira seção serão apresentadas a concepção, a estrutura e o modo de funcionamento do programa, destacando as suas especificidades e inovações. Na quarta seção apresentaremos um balanço qualitativo do processo de implantação do Lumiar no estado do Rio de Janeiro. Na última seção são sistematizadas as principais conclusões oriundas das reflexões realizadas ao longo do artigo.

Aspectos determinantes na criação do projeto Lumiar

O processo de criação do projeto Lumiar ocorreu em um contexto de ascensão das lutas por terra protagonizadas pelos MSC, a partir da segunda metade da década de 1990. Essas lutas contribuíram para recolocar o tema da reforma agrária na agenda política do governo federal, obrigando-o a tomar medidas que respondessem à pressão organizada dos trabalhadores rurais e suas organizações. Segundo Pereira (2004, p. 131-132), as lutas por reforma agrária foram impulsionadas a partir de uma conjunção de acontecimentos ocorridos no biênio de 1996 e 1997, entre os quais destaca: a) a repercussão nacional e internacional dos dois massacres de trabalhadores sem-terra nos municípios de Corumbiara (RO), em agosto de 1995 e, Eldorado dos Carajás (PA), em abril de 1996; b) o aumento exponencial das ocupações de terras; c) o aumento da tensão no pontal do Paranapanema, em São Paulo; d) a realização, pelo MST, da “Marcha Nacional por Emprego e Justiça”; e) a realização de protestos por entidades de apoio ao MST nas viagens do Presidente da República ao exterior.

Em resposta a forte repercussão dos massacres, o governo criou, em 1996, o Ministério Especial de Política Fundiária (MEPF), ligado diretamente ao gabinete da Presidência. Essa mudança sinalizava a intenção do governo em retomar a iniciativa política em relação às pressões desencadeadas pelos MSC naquela conjuntura política. A partir de 1997, o governo iniciou um conjunto de ações em quatro direções, as quais apresentavam como característica inicial o fato de serem relativamente dispersas, mas que com o passar do tempo foram ganhando coerência entre si, até serem reunidas e consolidadas no segundo mandato do governo Cardoso (MEDEIROS; LEITE, 2004, p. 365; PEREIRA: 2004a, p. 133).

Na primeira direção foi aprovado um pacote de medidas legais, destinadas a cumprir três objetivos básicos: a) reduzir parcialmente os preços finais pagos pelo Estado nas desapropriações; b) acelerar os processos de desapropriações; c) impedir os subterfúgios dos grandes proprietários em ter as suas terras desapropriadas. Na segunda direção, o governo baixou uma série de expedientes legais destinados a reprimir as ocupações de terras promovidas pelos movimentos sociais e sindicais do campo, com o objetivo de atingir especialmente o MST. Numa terceira direção, o MEPF tomou medidas no sentido de vincular a política agrária à reforma do Estado, através da descentralização institucional e administrativa. Tais medidas se contrapunham à plataforma dos MSC, que sempre defenderam a federalização da reforma agrária. Numa quarta direção, o governo deu início aos programas orientados pelo Modelo de Reforma Agrária de Mercado, tendo como ponta de lança o programa *Banco da Terra*³ (PEREIRA, 2004a, p. 136).

No âmbito das ações de desenvolvimento dos assentamentos recém implantados, uma das medidas mais importantes adotadas pelo governo Cardoso foi a criação do projeto Lumiar, em 1997⁴. A sua implantação ocorreu num contexto de ascensão das lutas dos MSC

³ O *Banco da Terra* foi criado, em 1998, por meio da Lei Complementar nº 93/98, constituindo-se num fundo de caráter nacional previsto pela Constituição para financiar a compra de terras por trabalhadores rurais (PEREIRA, 2004a, p. 148-149). Essa modalidade de política agrária constituiu-se em uma alternativa à intervenção do Estado baseada nas desapropriações das propriedades que não cumpriam com a sua função social.

⁴ Segundo o depoimento do Prof. Robson Amâncio (UFRRJ), que na época foi supervisor externo do projeto no estado de Minas Gerais, a escolha do nome “Lumiar” foi retirada de uma canção de autoria de Beto Guedes, cujo significado é *iluminar*.

e de suas pressões pela implantação de infraestrutura nas áreas desapropriadas, por programas de crédito mais compatíveis e pelo oferecimento de serviços de assistência técnica diferenciados. Ademais, a publicação dos dados do Censo da Reforma Agrária, finalizado em 1997, identificou a existência de 1.600 projetos de assentamentos, nos quais vivia um total de 320.000 famílias no país, o que aumentou as preocupações do governo Cardoso com a melhoria da eficácia e integração das políticas públicas (PEREIRA, 2004b, p. 102).

Como resultado dessas pressões, no segundo semestre de 1996 e no início de 1997, o governo Cardoso promoveu uma série de discussões sobre a proposta de um novo modelo de assistência técnica para os assentamentos rurais, que deveria subsidiar a formulação de um projeto governamental. Nessas discussões participaram de forma efetiva e permanente, os representantes do INCRA e do MST, professores universitários que integravam o Comitê Assessor do Grupo de Reforma Agrária (GTRA) do Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), técnicos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da *Food Agricultural Organization* (FAO), Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), Federação dos Trabalhadores da Assistência Técnica e do Setor Público Agrícola do Brasil (FASER) e da Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (ASSOCENE) (NETO, 2005, p. 87).

O desdobramento dessas discussões e negociações materializou-se na elaboração de várias versões preliminares do projeto, que após inúmeras polêmicas resultou no lançamento por parte do INCRA, no dia 03 de abril de 1997, de um documento oficial no qual se detalhava a concepção, as diretrizes, a estrutura operacional, a metodologia e o modo de funcionamento do projeto Lumiar⁵. A formulação desse documento foi resultado de um acordo negociado e não de um consenso⁶. Isto porque houve uma disputa política intensa entre o INCRA e os MSC em relação à concepção, aos objetivos e a metodologia a ser adotada no projeto.

Essas disputas relacionavam-se às diferentes interpretações acerca da centralidade conferida à reforma agrária nas estratégias de desenvolvimento do meio rural brasileiro. Para os MSC, em particular o MST, a reforma agrária era considerada uma política estrutural capaz de promover transformações profundas no campo brasileiro, reduzindo os níveis elevados de concentração da propriedade das terras, de desigualdade na distribuição da riqueza e da renda no campo, atuando como ponta de lança para a construção de um projeto de desenvolvimento rural alternativo, baseado em formas associativas e cooperadas de produção e no uso de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente. Para o governo Cardoso, o conceito de reforma agrária implícito em seu programa resumia-se a ações fundiárias mais agressivas, quando comparado com os governos passados, mas sem a menor pretensão de alteração estrutural, assumindo claramente um caráter de política social compensatória (CARVALHO FILHO, 2001, p. 201).

Por essa razão, desde a sua origem o projeto Lumiar incorporou uma ambiguidade constitutiva. Por um lado, foi planejado para operar como um mecanismo de inserção competitiva dos assentados nos mercados, tendo a melhoria da renda como critério de avaliação do desempenho dos serviços das suas equipes técnicas. Por outro, ao preconizar a autonomia dos assentados, estimulando os técnicos a utilizarem metodologias participativas, possibilitou a constituição de formas organizativas baseadas em parâmetros que extrapolavam a dimensão da racionalidade econômica. Esta ambiguidade criou um

⁵ Segundo Pimentel (2007, p. 63), o projeto Lumiar foi criado oficialmente por meio da Resolução n. 95 de 20 de novembro de 1996 do Conselho Diretor do INCRA. Ou seja, a criação oficial do programa ocorreu anteriormente à finalização dos debates em torno das diretrizes dos programas.

⁶ Conforme indica um dos parágrafos da apresentação do programa: “Esta versão resulta de um amplo e polêmico processo de discussão que se revelou mais complexo do que se previa inicialmente, principalmente em se tratando de um projeto que respondia uma antiga reivindicação dos trabalhadores com ênfase para a autonomia de decisão dos assentados e para a transparência de avaliações” (BRASIL, 1997).

espaço de tensão permanente entre os assentados e suas organizações e o INCRA, transformando o programa num verdadeiro *campo de lutas* (NETO, 2005, p. 339-340).

No documento oficial de lançamento do projeto Lumiar, o governo Cardoso justificava a sua criação a partir da afirmação de que um programa comprometido com a sustentabilidade e com a qualidade de vida das famílias assentadas deveria estar estruturado em três vetores complementares e interdependentes: a) o acesso a terra e à infraestrutura; b) o crédito; c) a assistência técnica. Nesta direção, argumentava que, isoladamente, nenhum destes vetores garantiria a consolidação da reforma agrária. O acesso a terra sem recursos condenaria os assentados à mesma situação de pobreza rural em que viviam mais de 50% dos agricultores familiares, naquele momento. O crédito sem uma orientação técnica que garantisse a sua aplicação racional, além de acarretar desperdício de recursos, inviabilizaria o resgate dos empréstimos e a sustentabilidade dos assentamentos (BRASIL, 1997, p. 02).

Segundo a interpretação do governo Cardoso, havia dois argumentos que corroboravam com a criação de um programa de ATER específico para os assentamentos. O primeiro deles baseava-se no diagnóstico de que no Brasil as políticas públicas não trataram com equilíbrio a questão do acesso a terra, crédito e assistência técnica, em particular no que se refere aos públicos da agricultura familiar e da reforma agrária. O segundo argumento era baseado na percepção de que a rede de serviços de ATER brasileira havia sido completamente desmantelada. Neste contexto, mesmo reconhecendo que não era atribuição do INCRA, a execução de programas de fomento e de assistência técnica, o MEPF determinou a formulação e implantação de um programa emergencial que suprisse a deficiência dos serviços de extensão rural, de modo a garantir condições básicas de apoio ao desenvolvimento dos assentamentos (BRASIL, 1997, p. 02-03).

Desse modo, a decisão do governo Cardoso em criar o projeto Lumiar sinalizou uma retomada das preocupações do Estado com a assistência técnica, porém, de forma pontual e sem estabilidade (SCHMITZ, 2001). A sua implantação coincidiu com a retomada das discussões sobre a reconstrução dos serviços públicos de ATER no país, ocorridas no *Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: uma nova extensão para a agricultura familiar*. O objetivo deste evento foi produzir consensos públicos em torno da construção de novos aparatos institucionais de ATER coerentes com a valorização da agricultura familiar ocorrida no âmbito das políticas agrícolas⁷.

Tais discussões ocorreram num momento em que o sistema brasileiro de ATER (criado e estruturado a partir da década de 1950) havia sido praticamente desmantelado, em função da crise vivida por essas instituições ao longo da década de 1980, que culminou na extinção da EMBRATER, em 1990⁸. Naquele momento, o país enfrentou uma conjuntura de crise econômica causada pelo seu endividamento externo, levando o governo federal a

⁷ Neste evento foram definidas as seguintes diretrizes orientadoras para a construção de um novo modelo de ATER no Brasil: 1) a definição dos agricultores familiares como o público exclusivo das ações de ATER; 2) a definição dos serviços de ATER como serviços públicos oferecidos por instituições estatais e não estatais; 3) a afirmação de um modelo institucional calcado nos princípios da descentralização, do pluralismo institucional, da autonomia e da gratuidade; 4) a defesa do desenvolvimento rural sustentável; 5) o controle social da gestão pelos próprios beneficiários; 6) a organização dos agentes em redes de ATER; 6) ênfase na participação dos agricultores e suas organizações na definição das prioridades de ação das instituições de ATER; 7) a adoção de novos métodos de trabalho baseados no diálogo e na troca de conhecimentos com os agricultores (ABRAMOVAY, 1998; PEIXOTO, 2008).

⁸ Segundo Caporal (1998, p. 297), a crise vivenciada pelas instituições de ATER se manifestou sob quatro formas distintas: 1) uma *crise financeira* determinada pela contínua redução dos recursos públicos destinados a estas atividades; 2) uma *crise de efetividade*, desencadeada pelo desconhecimento de que os programas tradicionais de extensão obtiveram poucos resultados na promoção de práticas ambientalmente desejáveis; 3) uma *crise de legitimação*, resultante das dúvidas dos agricultores acerca da relevância dos serviços prestados para o setor agrícola e dos resultados alcançados por eles; 4) uma *crise teórica ou programática*, desencadeada a partir da rejeição das concepções teóricas inspiradas no difusionismo.

adotar um programa de ajustamento estrutural, em conformidade às recomendações dos organismos financeiros internacionais, em especial o FMI. Paralelamente, propagou-se o diagnóstico de que os serviços públicos de ATER eram ineficientes e prescindíveis ao modelo de desenvolvimento rural implantado entre as décadas de 1960 e 1980. Tal diagnóstico serviu de justificativa para a realização de cortes no orçamento da EMBRATER, tornando-a vulnerável às pressões políticas em favor da sua extinção (CAPORAL, 1998).

Em resposta à crise, o Banco Mundial e a FAO passaram a recomendar a realização de reformas visando à constituição de sistemas pluralistas, baseados na descentralização, terceirização e privatização dos serviços de ATER, inserindo-se no contexto mais amplo das reformas de caráter liberal implementadas nos países centrais e periféricos, a partir da década de 1980. Tais reformas ocorreram em dois momentos: a) no primeiro, os governos procuram repassar integralmente a responsabilidade do financiamento e a oferta dos serviços de ATER para o setor privado; b) no segundo, os governos perceberam que os serviços de ATER não poderiam prescindir da presença do Estado, razão pela qual passaram a construir formatos institucionais que potencializassem a participação dos agentes privados e não-governamentais, aproximando-se do modelo preconizado pelos sistemas pluralistas (DIESEL, et al., 2008).

Sob este aspecto, pode-se dizer que o projeto Lumiar se constituiu na primeira e mais importante experiência de ATER implantada no país após a extinção da EMBRATER, em 1990. O seu formato descentralizado, o direcionamento dos serviços de assistência técnica às demandas dos assentados, a focalização dos investimentos públicos nas áreas de maior pressão política e a possibilidade de adequar as ações de forma mais flexível, segundo a oportunidade, tornavam o projeto um importante espaço de experimentação para se pensar a construção de outros modelos, para além da ATER estatal (SCHMITZ, 2001).

Só para se ter uma ideia da magnitude e abrangência assumidas pelo Lumiar, em nível nacional, verifica-se que, no ano de 1999, o projeto contava com um corpo de 1.267 técnicos, os quais eram responsáveis pelo atendimento de mais 100.000 famílias, das quais mais de 41.000 famílias pertenciam aos estados da região Nordeste. Contudo, neste mesmo ano, o projeto começou a sofrer algumas mudanças na sua concepção original, entre as quais merece destaque o desligamento das equipes de supervisão existentes nos estados. Esta mudança contribuiu para disseminar um clima de desconfiança e insegurança entre as equipes locais que passaram a enfrentar uma série de dificuldades para o desenvolvimento de suas atividades rotineiras (PEREIRA, s/d).

No mês de maio de 2000, o jornal *Folha de São Paulo* publicou uma série de denúncias sobre desvios de recursos ocorridos em alguns assentamentos no estado do Paraná, envolvendo técnicos do Lumiar e cooperativas dos assentados. De acordo com as matérias, as equipes locais estariam repassando 3% dos recursos dos projetos de crédito às cooperativas do MST, configurando uma situação de “pedágio financeiro”. O jornal responsabilizava o governo Cardoso por ter montado uma estrutura de desvio de recursos públicos, ao permitir que as associações e cooperativas indicassem os “seus próprios técnicos”⁹ (PIMENTEL, 2007, p. 74).

Diante dessas acusações, o governo Cardoso optou por desativar o projeto, justificando que este não estava funcionando de maneira satisfatória, pois atendia somente 25% dos assentados da reforma agrária (PIMENTEL, 2007, p. 74). Em que pese a gravidade dos fatos noticiados pela imprensa, é importante assinalar que estes por si só não eram suficientes para justificar a interrupção abrupta do projeto, tendo em vista que este já

⁹ Desde então, passaram a ser recorrentes, nos veículos da imprensa escrita e televisiva, a publicação de matérias questionando a transferência de recursos públicos aos MSC por meio de projetos e convênios, sob a alegação de que estes recursos estariam financiando as suas estruturas organizativas e ações políticas, não raro qualificadas como “subversivas”. Contudo, é importante assinalar, que estes mesmos veículos da imprensa nunca colocaram sob suspeita as transferências de recursos públicos direcionadas às entidades e organizações patronais do campo. A respeito do financiamento público das organizações do patronato brasileiro consultar Sauer; Tubino (2007).

previa mecanismos de desligamento das associações e cooperativas que praticassem qualquer tipo de irregularidade, conforme será analisado adiante.

A ausência de explicações claras e convincentes por parte do governo Cardoso para extinguir o Lumiar tornavam-se ainda mais flagrantes diante das avaliações positivas emitidas por pesquisas encomendadas pelo próprio INCRA. Estas pesquisas apontavam resultados promissores do projeto no estímulo à diversificação produtiva, na agregação de valor à produção, na busca de alternativas de comercialização e na construção de experiências autônomas de gestão da produção e da vida social por parte dos assentados. Neste caso, os limites e equívocos do projeto apontados nessas pesquisas eram passíveis de correção e não justificavam a sua desativação (NETO, 2005, p. 341).

É importante assinalar que a direção nacional do INCRA da época não desejava dar continuidade a um projeto que escapava do seu controle, tendo em vista que após efetuar o repasse dos recursos aos bancos, todas as ações de assessoria previstas no projeto ficavam a cargo das organizações dos assentados, das equipes técnicas e de supervisão. Neste contexto, a apropriação do projeto por parte dos movimentos sociais de luta por reforma agrária extrapolava os limites aceitos pela racionalidade estatal¹⁰.

Sob este aspecto, o Lumiar nunca chegou a ser completamente aceito na esfera governamental, quer seja no MEPF, quer seja no INCRA. A principal fragilidade do projeto Lumiar estava relacionada ao seu caráter emergencial e, também, ao fato deste ter sido concebido e elaborado em um contexto provisório de ascensão dos movimentos de luta por reforma agrária. Neste contexto, o governo Cardoso aceitou a implantação do projeto, não como uma opção estratégica de apoio à reforma agrária, mas visando atender, conjuntamente, parte das reivindicações feitas pelos MSC naquele momento. Assim que houve uma mudança na correlação de forças, o projeto foi extinto (NETO, 2005, p. 347).

Como resultado da interrupção do projeto Lumiar, em 2000, os assentamentos rurais ficaram completamente desassistidos pelo governo federal que não propôs alternativas para substituí-lo. Todas as ações de ATER posteriores ao término do Lumiar foram pontuais e passaram a ser executadas pelas mais diversas instituições credenciadas junto ao INCRA. Entre estas ações destacaram-se, principalmente: a) contratação de serviços para elaboração dos PDA's; b) o repasse da elaboração dos projetos de crédito para as EMATER's e empresas privadas de ATER tradicionais; c) a proposição da inserção de profissionais das ciências agrárias no interior dos assentamentos, na condição de "técnico assentado" (PEREIRA, s/d). Para as famílias assentadas a conjuntura do fim do LUMIAR significou a interrupção de um tipo de ATER que, apesar dos problemas e limitações, representava maiores possibilidades de participação e explicitação das suas demandas.

A interrupção dos trabalhos das equipes do LUMIAR teve um impacto direto na contratação dos recursos do PRONAF "A" no biênio de 2000/2001. Sem o trabalho das prestadoras de assistência técnica, os projetos não puderam ser aprovados pelos agentes financeiros e os recursos voltaram para o Tesouro Nacional (GUANRIZOLI et al., 2003). Desse modo, a retomada das discussões sobre a construção de uma política de ATER para os assentamentos, somente ocorreu no início do governo Lula, quando foi lançado, em 2004, o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES).

Concepção, estrutura e modo de funcionamento do programa Lumiar

O projeto Lumiar foi lançado visando implantar um serviço descentralizado de apoio técnico às famílias assentadas no âmbito da política de reforma agrária do governo federal, através do MEPF, coordenado de maneira compartilhada pelo INCRA com outras instituições (BRASIL, 1997, p. 03). Nesta direção, previa-se a transferência da responsabilidade pela oferta dos serviços de ATER do Estado para o setor privado e não governamental, mediante um processo de terceirização, ao mesmo tempo em que afirmava

¹⁰ Entrevista de César Aldrighi (INCRA).

a necessidade da participação dos assentados na tomada das decisões (MOREIRA, 1997, p. 166).

Neste caso, a terceirização dos serviços de ATER, além de estar perfeita sintonia com as diretrizes de desenvolvimento rural preconizadas no segundo governo Cardoso, também se coadunava às recomendações das organizações de cooperação internacional, que defendiam a realização de reformas, visando a constituição de sistemas pluralistas (NEUMANN; FROELICH, 2004). Por essa razão, a implantação do Lumiar representava uma ruptura com a ideia de um sistema de ATER predominantemente estatal, que havia vigorado em diversos países desde a década de 1950, os quais funcionaram como braços operativos do processo de modernização técnica do campo (KAY, 2007).

A principal base de referência para a criação do Lumiar foi a experiência desenvolvida entre os anos de 1994 e 1995 nos estados do Ceará, Pernambuco e Bahia, no âmbito do projeto Conta Cooperativa de Capacitação (CONTACAP). Este projeto tinha como princípio a defesa da autonomia de decisão dos assentados na promoção de sua organização e dos seus projetos de desenvolvimento. Em sua concepção estava previsto que os custos dos serviços de ATER deveriam ser progressivamente repassados para os assentados, ao longo do tempo. Este projeto chegou a contar com 24 equipes de técnicos que atendiam, aproximadamente, 7.200 famílias (PEREIRA, 2004b, p. 103).

Desse modo, constata-se que o Lumiar adotou uma concepção similar ao CONTACAP, pois tinha um caráter emergencial, transitório e previa que, aos poucos, as associações e entidades dos assentados assumissem, inclusive, a responsabilidade financeira no custeio de tais serviços. Ou seja, no desenho deste programa estava previsto a sua desativação ou extinção, tão logo os assentamentos fossem considerados emancipados em relação ao INCRA (PIMENTEL, 2007, p. 64). Tal perspectiva estava prevista no documento oficial do Lumiar, no qual se destacava o caráter de “excepcionalidade” do projeto, concebido pelo INCRA como uma ação “emergencial e suplementar”, que extrapolava as funções da autarquia, para compensar a insuficiência do Estado no atendimento da demanda por serviços de ATER aos agricultores familiares e assentados (BRASIL, 1997, p. 05).

Segundo Neto (2005, p. 88), a definição do Lumiar como uma ação “emergencial” desde o início se configurou como a sua principal limitação, indicando que este seria mais um programa com um caráter transitório e não uma ação permanente do Estado. Sob este aspecto, havia uma sinalização de que uma vez passada a situação de “emergência”, o programa poderia ser desativado, gerando um sentimento de insegurança entre todos os atores envolvidos na sua implementação, inclusive por parte dos funcionários do INCRA, que já estavam acostumados com as constantes mudanças nos projetos, programas e políticas governamentais.

Outro aspecto destacado no documento oficial do Lumiar, diz respeito ao reconhecimento da inadequação institucional do INCRA para a execução de um projeto de ATER (BRASIL, 1997, p. 03). Este aspecto teve repercussões diretas na operacionalização do projeto Lumiar, verificadas na falta de infraestrutura para sustentar e apoiar as ações dos técnicos de campo, assim como, na forma de raciocínio presente no quadro funcional da autarquia (NETO, 2005). Isto porque os funcionários do INCRA estavam mais acostumados às rotinas burocráticas envolvidas nos processos de desapropriação de terras, mas pouco familiarizados às práticas educativas baseadas no estímulo à participação dos assentados. Nas palavras de Neto (2005, p. 89): “para este corpo técnico, os assentados eram vistos como ‘beneficiários’ da ação do INCRA, portanto, como ‘clientela’ que deveria se enquadrar nas normas ditadas pelo órgão, tido como tutor dos assentamentos”.

É importante ressaltar que a falta de estrutura operacional e de pessoal do INCRA para atender as demandas dos assentamentos era decorrente dos impactos produzidos pelas reformas liberalizantes realizadas ao longo da década de 1990, nas quais se priorizou a reforma do Estado, com a redução de pessoal e a extinção de órgãos públicos, cujos serviços foram transferidos ao domínio do setor privado. Apesar de o INCRA ter realizado um concurso público em 1987, visando à contratação de profissionais para atuarem junto ao I PNRA, os aprovados somente foram chamados 10 anos mais tarde, de tal modo que o

quadro funcional permaneceu praticamente inalterado. Diante deste contexto de redução da capacidade operativa do Estado, a estratégia adotada pelo governo federal foi investir na busca de parcerias com outros níveis de governo e com organizações da sociedade civil, a fim de implementar algumas das suas políticas públicas, especialmente as sociais¹¹ (PEIXOTO, 2002, p. 160).

A despeito dos limites apontados, o projeto Lumiar estabeleceu 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”¹². Para cumprir com este objetivo, o projeto também previa o desenvolvimento de ações de assessoria técnica à gestão da organização, da produção e da comercialização nos assentamentos, orientando-se por um processo de aprendizagem coletiva em busca do desenvolvimento sustentável e da melhoria na qualidade de vida (BRASIL, 1997, p. 04).

A definição dos objetivos foi pensada dentro de uma concepção geral do programa, na qual os serviços de ATER pudessem ser contratados pelas associações e ou cooperativas dos próprios assentados. Nesta direção, o programa definiu um conjunto de orientações visando dar consistência e coerência às ações dos técnicos junto aos assentamentos. Entre essas orientações estavam: a) respeito à autonomia dos assentados para decidir todas as questões que afetassem os seus interesses; b) garantia da qualidade dos serviços, orientando-se para um modelo de gestão por resultados, com ênfase em indicadores pactuados entre técnicos e assentados; c) integração com os núcleos mais avançados das instituições universitárias e de pesquisa; d) implementação de uma sistemática transparente de informações; e) abertura à participação das organizações dos trabalhadores na gestão do projeto; f) garantia das prerrogativas governamentais na gestão do projeto; g) articulação com outros projetos e instituições governamentais e de outra natureza; h) estímulo à recuperação das instituições de extensão rural no país, de maneira a reduzir gradualmente a necessidade de ação do INCRA em funções típicas de política agrícola, como a assistência técnica (BRASIL, 1997, p. 06).

A análise dessas orientações possibilita perceber que, de um lado havia uma ênfase na participação e autonomia dos assentados na gestão do projeto e, de outro, preconizava-se uma gestão baseada em resultados mensurados por meio de indicadores quantitativos, o que acabou propiciando um confronto em torno das diferentes perspectivas e critérios de avaliação do andamento do Lumiar. Sob este aspecto, o processo de disputa permanente ocorrido entre os atores envolvidos em questões relacionadas aos recursos, poder e concepções tornou-se uma característica constitutiva do projeto (PIMENTEL, 2007, p. 66).

¹¹ Contudo, convém advertir que o desaparecimento do INCRA não está desconectado das opções estratégicas materializadas nas atuais políticas de desenvolvimento rural, nas quais a reforma agrária não figura como prioridade. Ademais, é preciso lembrar que o INCRA não foi um órgão estruturado para a realização da reforma agrária no Brasil e, sim, para a realização de projetos de colonização, o que contribuiu para criar uma cultura institucional pouco favorável ao atendimento das demandas dos movimentos sociais do campo (NOVICKI, 1998). No período recente, com o rebaixamento do *status* da política de reforma agrária à condição de “política social”, o INCRA passou a acumular responsabilidades que estão além das suas atribuições originais, prejudicando o seu funcionamento e contribuindo para perenizar a situação de precariedade estrutural, observada em muitos assentamentos rurais no Brasil. A falta de prioridade política à reforma agrária se reflete também, na redução do orçamento para a autarquia, contribuindo para restringir a amplitude e alcance das suas ações finalísticas.

¹² O projeto também continha um conjunto de objetivos específicos, entre os quais estavam: a) constituir equipes de assistência técnica e capacitação para orientar o desenvolvimento sustentado dos assentamentos; b) desenvolver metodologias e estratégias de ação com foco no desenvolvimento de uma assistência técnica adequada às necessidades dos assentamentos; c) introduzir tecnologias mais adequadas para o desenvolvimento da qualidade de vida dos assentamentos, dos processos produtivos e do acesso aos mercados; d) implantar e gerir sistemas de informações técnico-econômicas com mecanismos de comunicação adequados à cultura dos assentados; e) constituir um fundo de financiamento regular para os serviços de assistência técnica, capacitação e supervisão do desenvolvimento dos assentamentos (BRASIL, 1997, p. 04).

No que se refere à estrutura de funcionamento do projeto, estava previsto que a sua coordenação ficaria sob a responsabilidade do MEPF, através do INCRA e sua Divisão de Assentamentos, estabelecendo-se parcerias com o Ministério da Agricultura, com os Bancos do Brasil, Amazônia e Nordeste, as entidades representativas dos trabalhadores rurais e uma representação do governo estadual (Secretaria de Agricultura). Essa estrutura previa dois tipos de instância: a) de coordenação e decisão; b) coordenação técnica e execução. No primeiro caso, foram constituídas comissões, uma de abrangência nacional (Comissão Nacional PROCERA-LUMIAR) e uma em cada estado da federação (Comissões Estaduais), nas quais foram previstas o assento de representantes dos atores envolvidos na operacionalização do projeto, cujas atribuições eram distintas entre si (BRASIL, 1997, p. 07-08).

Como instâncias de coordenação técnica e executiva, estavam previstas: a) *equipes locais* de caráter interdisciplinar compostas por dois técnicos de nível superior, sendo que um deles deveria ser da área da agropecuária, e dois técnicos de nível médio, preferencialmente na área da agropecuária. O projeto previa um regime de trabalho em tempo integral e a residência no assentamento ou nas proximidades. Cada equipe local deveria atender cerca de 300 famílias, sendo que uma mesma equipe poderia atender em mais de um assentamento e composições especiais seriam definidas pelas comissões estaduais de acompanhamento do Lumiar; b) *equipes de especialistas* que poderiam ser contratadas para assessorar pontualmente as equipes locais em temáticas e assuntos considerados importantes para os assentamentos; c) e, *equipes de supervisão* que eram responsáveis por acompanhar, selecionar, treinar, dar parecer e apoio técnico e avaliação sistemática das equipes locais e dos especialistas. Cada equipe era formada por um supervisor interno ao INCRA e outro externo, cabendo a cada um deles o acompanhamento de duas equipes locais (BRASIL, 1997, p. 08-11).

A estruturação do programa ocorreu com base em cinco procedimentos fundamentais: 1) o credenciamento dos profissionais; 2) a contratação dos serviços de ATER; 3) a supervisão e apoio às Equipes Locais; 4) na gestão dos recursos; 5) na realização de avaliações sistemáticas. Na fase do credenciamento, ocorria a indicação de profissionais, tanto por parte do INCRA como das organizações dos trabalhadores, os quais deveriam ter perfil e interesse para compor as equipes locais. Em seguida estes eram encaminhados ao processo de seleção, mediante uma carta de recomendação, justificando a indicação. A seleção era realizada pela equipe de supervisão, mediante a análise da carta de recomendação, currículo, entrevista e desempenho satisfatório no treinamento de imersão. Os candidatos aprovados eram credenciados junto às Comissões Estaduais, sendo que o seu credenciamento poderia ser cancelado a qualquer momento por motivo justificado (BRASIL, 1997, p. 11-12).

A contratação dos serviços era feita pela organização dos assentados (associações ou cooperativas), tendo o INCRA como principal provedor de recursos financeiros e supervisor das ações. Os recursos eram oriundos do orçamento do INCRA, da dotação orçamentária do PROCERA e dos convênios do INCRA com os bancos oficiais, cujo repasse era feito mensalmente às instituições contratadas, com base na programação trimestral aprovada pelas Comissões Estaduais. Os profissionais contratados eram remunerados mensalmente pelas instituições contratadas, a partir de uma autorização escrita fornecida pelas associações de assentados beneficiadas por seus serviços¹³ (BRASIL, 1997, p. 12-14).

A contratação dos profissionais externos para constituírem as equipes de supervisão era feita através das pessoas jurídicas às quais estes pertenciam. Nestes casos, as organizações dos assentados garantiram o direito de indicação de currículos de

¹³ Pelo exposto, constata-se que os assentados e suas organizações possuíam um elevado grau de influência na definição dos perfis profissionais das equipes técnicas locais e de supervisão, do mesmo modo em que podiam controlar a autorização dos pagamentos dos técnicos, conforme o juízo que fizessem acerca da qualidade dos serviços prestados. Sob este formato, a atuação do INCRA restringia-se às funções de provimento de recursos e supervisão das atividades realizadas.

profissionais, levando-se em consideração o seu grau de envolvimento com a luta por reforma agrária (MOREIRA, 1997, p. 168). Os contratos das equipes locais e de supervisão continham cláusulas de renovação anual automática e poderiam ser denunciados a qualquer momento, no interesse da qualidade dos serviços, com direito a um aviso prévio de 30 dias¹⁴ (BRASIL, 1997, p. 13).

A supervisão e apoio às equipes locais se constituíam numa relação permanente destas com a equipe de supervisão, a fim de discutir as dificuldades encontradas, dar orientações, planejar ações e mobilizar apoios externos. Para tanto, foram definidas as seguintes orientações: a) realização de reuniões sistemáticas de acompanhamento, com regularidade de quinze dias; b) reuniões sistemáticas de avaliação do andamento dos trabalhos, com regularidade de três meses e com relatório à comissão estadual; c) disponibilidade permanente da equipe de supervisão no atendimento das demandas emergenciais das equipes locais; d) contratação de pesquisas e estudos para encontrar soluções para os problemas identificados nas reuniões de acompanhamento e para o aperfeiçoamento das técnicas de assessoramento; d) programação regular de formação e treinamento das equipes locais (BRASIL, 1997, p. 13-14).

No que se refere à avaliação dos serviços prestados, o programa previa duas modalidades distintas: a) uma avaliação quantitativa baseada na mensuração dos indicadores de desenvolvimento dos assentamentos, estabelecidos nas metas firmadas entre as comunidades, as equipes locais e de especialistas; b) uma avaliação qualitativa, na qual eram analisadas as variáveis do processo, tais como a organização dos assentados, as relações destes com as equipes locais, etc. Essas avaliações eram produzidas a partir de relatórios, elaborados nas reuniões quinzenais com as equipes locais e nas reuniões trimestrais com todos os assentados. Além desses instrumentos, o programa previa também a contratação de estudos de avaliação global dos resultados obtidos pelo Lumiar junto às universidades, IICA, PNUD e FAO (BRASIL, 1997, p. 15).

Por fim, no que se refere à metodologia adotada pelo programa Lumiar, constata-se que esta previa o desenvolvimento de ações de assessoria técnica dirigidas à gestão da organização, da produção e da comercialização nos assentamentos, considerando que o processo de aprendizagem das comunidades deveria ocorrer de forma coletiva, orientando-se pela busca do “desenvolvimento sustentado” a “melhoria da qualidade de vida” (BRASIL, 1997, p. 36). Nesta direção, o programa procurava se distinguir das formas tradicionais de extensão rural, destacando que estes se concentraram fundamentalmente nos aspectos técnico-produtivos da agricultura, enquanto que o Lumiar se constituiu a partir de uma visão mais ampla e integrada da assistência, compreendendo a complexidade dos assentamentos e atuando como facilitador de processos¹⁵.

Por essa razão, considerava-se que os métodos de trabalho do Lumiar deveriam se orientar visando: a) estabelecer processos dinâmicos que levassem à formulação coletiva de diagnósticos, planos e programas de ação, visando o desenvolvimento sustentável dos assentamentos e das organizações dos assentados, tanto no plano sócioeconômico, como nos planos ambiental, político e institucional; b) a análise crítica compartilhada e transparente, em todos os níveis, como o motor do processo dialético de desenvolvimento dos assentamentos, dos assentados e da própria assistência técnica; c) o entendimento de

¹⁴ A existência desta cláusula reforça a percepção de que a extinção do LUMIAR, em 2000, tendo por base as irregularidades cometidas por algumas organizações de assentados não se justificava, pois o programa já previa mecanismos de descredenciamento dessas equipes (PEREIRA, 2004b).

¹⁵ A demarcação desta distinção ainda hoje persiste, de tal modo que no Manual Operativo do programa ATES preferiu-se manter o termo “assessoria técnica”, enquanto que na PNATER a preferência recai para o uso da sigla “ATER”. Isto, porque, na percepção dos movimentos sociais e do próprio INCRA, o uso dos termos “assistência técnica” e “extensão rural” evocam a herança da revolução verde e dos métodos de comunicação rural difusionistas. Por essa razão, o uso do termo “assessoria técnica” visa demarcar uma distinção conceitual e metodológica, na qual o trabalho dos técnicos se referencia na integralidade e na presença constante nos assentamentos, diferindo-se, portando, das ações pontuais voltadas exclusivamente aos processos produtivos (Entrevista de César Aldrighi – INCRA).

que o processo de desenvolvimento se faz como uma espiral crescente, permitindo o aperfeiçoamento gradual da organização e da produção em cada ciclo da sistemática de atuação, pela aprendizagem coletiva, tanto dos próprios assentados como das equipes técnicas que os apoiam (BRASIL, 1997, p. 37).

A fim de manter a coerência em relação a esses princípios metodológicos, o programa recomendava aos técnicos a adoção de algumas posturas na sua relação com os assentados: 1) o compromisso com os resultados, medidos por indicadores de qualidade da organização, do nível de vida e da produtividade dos assentamentos; 2) o estabelecimento de uma relação de confiança com os assentados e suas organizações, que deveria ser resultado de uma postura pessoal de franqueza, dedicação, engajamento e compromisso com o trabalho; 3) atuar como um facilitador de processos, com ênfase para os processos pedagógicos de aprendizagem; 4) evitar criar uma relação de dependência dos assentados com o técnico, investindo na autogestão e na capacitação dos assentados; 5) manter uma postura de autodesenvolvimento, aberta à análise e à crítica do seu desempenho e do resultado de seu trabalho com a comunidade (BRASIL, 1997, p. 38).

O projeto Lumiar previa uma sistemática de atuação das equipes locais, de tal modo que os métodos de assistência técnica pudessem cobrir todas as fases e aspectos funcionais do desenvolvimento dos assentamentos. Esta sistemática previa os seguintes momentos: a) introdução das equipes na realidade local; b) realização de diagnósticos; c) formulação de planos e programas; d) acompanhamento e avaliação das ações (BRASIL, 1997, p. 39).

A inserção das equipes locais nos assentamentos era considerada um dos momentos mais importantes na execução das ações do projeto, tanto no que se refere à sua aceitação pelos assentados, quanto ao levantamento das primeiras informações sobre a realidade local. Para tanto, recomendava-se aos técnicos que “primassem pela cautela” (ouvir mais do que falar), organizando as informações de modo a contemplar a história do assentamento, seu ritmo, sua cultura, suas potencialidades e fragilidades (BRASIL, 1997, p; 39-40).

No segundo momento, estava previsto a realização de um diagnóstico do assentamento e do seu contexto econômico, recomendando-se aos técnicos que esta atividade assumisse “certo ritual”, capaz de marcar o início do trabalho da assistência técnica e da construção de uma linguagem comum entre assentados e a equipe local. Por essa razão, no documento do Lumiar advertia-se que independente dos métodos que fossem utilizados para a elaboração do diagnóstico, este deveria ser participativo no levantamento das informações, no processo de reflexão e nas análises que subsidiariam as decisões e encaminhamentos práticos. Neste caso, reservava-se aos assentados o papel central na elaboração dos diagnósticos, enquanto que os técnicos atuavam apenas na sistematização do processo e como facilitadores no levantamento, na reflexão e na análise das informações levantadas (BRASIL, 1997, p. 40).

Uma vez realizado o diagnóstico, o próximo passo seria estabelecer procedimentos para planejar estrategicamente o assentamento, a fim de prever as decisões mais determinantes para o seu futuro e das famílias assentadas. Neste caso, as definições estratégicas compreendiam as decisões sobre o que produzir, quanto produzir, qual o destino da produção, que recursos seriam mobilizados para a produção e comercialização, e qual a forma de organização adotada para a produção e comercialização (individual, coletiva, mista). Na elaboração deste plano estratégico deveriam estar previstas as ações de curto, médio e longo prazo, fundamentadas num conjunto de informações levantadas no momento do diagnóstico, entre as quais estavam: a) o zoneamento agroecológico; b) os cenários econômicos e políticos; c) estudos dos sistemas agrários locais; d) estudos de mercado; e) estudos de viabilidade econômico-financeira (BRASIL, 1997, p. 40-41).

Após a realização do diagnóstico e a definição das diretrizes estratégicas, a equipe local deveria elaborar um Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), cuja finalidade principal seria colocar em prática um conjunto de ações capazes de viabilizar o assentamento. Neste plano deveriam constar os objetivos e metas a serem atingidas, as ações previstas, os meios para a sua realização, um cronograma, os responsáveis pela

coordenação e execução, os indicadores de desempenho, as metas esperadas e os dispositivos de acompanhamento (BRASIL, 1997, p. 41). Uma vez concluído, o PDA serviria como um instrumento de apoio e referência para as equipes locais colocarem em prática as ações de desenvolvimento previstas para o assentamento. Além disso, o PDA passou a ser considerado pelo INCRA como um pré-requisito para a elaboração dos projetos produtivos e a liberação dos recursos de crédito do PRONAF (PEREIRA, 2004).

Por fim, o projeto Lumiar previa a montagem de um sistema de informações para realizar o acompanhamento das ações da assistência técnica. Este sistema deveria se basear na elaboração de registros sobre as atividades realizadas, contendo informações sobre a produção, comercialização, aspectos econômicos e financeiros, resultados físicos, direitos e deveres dos assentados e fatos relevantes. Estes registros serviriam de base para a realização de avaliações periódicas, dirigidas à revisão sistemática das informações contidas no diagnóstico inicial, permitindo a reestruturação da estratégia, das ações e dos projetos previstos. Ademais, esta avaliação serviria para revisar e aperfeiçoar o trabalho da assistência técnica, inclusive no que tange aos seus métodos (BRASIL, 1997, p. 42).

Pelo exposto, fica evidente que seria extremamente difícil encontrar profissionais formados nos cursos das ciências agrárias, com um perfil necessário à implantação da proposta metodológica preconizada no projeto Lumiar. Tal diagnóstico foi unânime entre os participantes de um encontro realizado, em março de 1997, para discutir as metodologias de trabalho do Lumiar (MOREIRA, 1997, p. 170). Segundo Neto (2005, p. 101), os profissionais da área agrônômica têm sido formados num modelo de ensino departamentalizado e sem a incorporação de metodologias de atuação que deem conta de pensar a assistência técnica como prática educativa, na qual saberes diferenciados possam dialogar e interagir. A base da formação destes profissionais tem sido voltada ao atendimento de demandas precisas e especializadas dos setores empresariais da agropecuária e, na maioria dos casos, estão despreparados para trabalhar em situações que requerem a capacidade de estimular e formular conjuntamente com os produtores, as suas demandas.

Por essa razão, no documento do Lumiar estava previsto que os técnicos das equipes locais deveriam receber uma “formação adequada” que lhes permitisse desempenhar as suas funções em conformidade às orientações do projeto. Essa formação deveria ter um caráter continuado e estar embasada num conjunto de temas capazes de ampliar a compreensão dos técnicos acerca da especificidade do trabalho da assistência técnica nos assentamentos rurais¹⁶. A formação continuada dos técnicos seria realizada mediante a contratação de entidades credenciadas pelo INCRA, cujas propostas de treinamento seriam selecionadas após a sua apresentação em um seminário com a presença de todos os atores envolvidos no projeto.

Segundo Moreira (1997, p. 170), a avaliação das propostas metodológicas foi feita em um seminário ocorrido em Brasília nos dias 26 e 27 de março de 1997. Na ocasião, discutiu-se a viabilidade da aplicação de algumas metodologias propostas por instituições parceiras no projeto. Entre essas metodologias estavam: a) as metodologias da UNIJUÍ e da ASSOCENE, que não tinham denominação específica; b) os métodos utilizados nos Projetos de Desenvolvimento dos Assentamentos pelo INCRA; c) a Organização do Negócio Agrícola da CONCRAB-MST; d) a Capacitação Imersa, do sistema ITOG de desenvolvimento empresarial; e) e a Análise-Diagnóstico de Sistemas Agrários da FAO, estas duas últimas já utilizadas em convênios anteriores ao INCRA¹⁷.

¹⁶ No documento do Lumiar estava previsto um conjunto de temas curriculares, tais como: a) o enfoque sistêmico de abordagem; b) a organização comunitária e formas de cooperação; c) crescimento individual e desempenho profissional da equipe técnica; d) agricultura familiar; e) reforma agrária no Brasil; f) o processo de desenvolvimento dos assentamentos; g) a gestão e organização do negócio agrícola; h) gerência participativa para o planejamento e acompanhamento do desenvolvimento dos assentamentos; i) métodos e processos organizacionais para as estratégias traçadas para os assentamentos; l) aprendizagem das práticas de cooperação e cooperativismo (BRASIL, 1997, p. 42-43).

¹⁷ Para uma análise qualitativa do conteúdo das metodologias em questão, consultar Moreira (1997).

Convém ressaltar que o uso de diversas metodologias não comprometeu a qualidade das ações do projeto, ao contrário, pois as diferentes realidades e experiências foram consideradas na formulação metodológica, de tal modo que não se criou uma “camisa de força” com a definição de uma padronização a ser aplicada em todo o país. Mantiveram-se apenas alguns princípios que foram utilizados nacionalmente, tais como, o caráter participativo, mobilizador e capacitador das metodologias, o que favoreceu a abordagem do meio rural como um processo dinâmico e em constante mutação (PEREIRA, 2004, p. 113).

O processo de implantação do projeto Lumiar no estado do Rio de Janeiro

A implantação do projeto Lumiar nos estados produziu experiências bastante diversas e heterogêneas, no que se refere à composição das equipes de execução, às condições de infraestrutura de apoio e suporte, metodologias de trabalho e formatos tecnológicos preconizados. Esta heterogeneidade também foi influenciada pela existência de distintas realidades econômicas, ecológicas, culturais e organizativas no interior dos assentamentos rurais, o que interferiu diretamente na dinâmica de trabalho das equipes locais. Ademais, convém não minimizar a influência exercida pela heterogeneidade dos arranjos institucionais montados em cada estado para operacionalizar o projeto. Esse conjunto de aspectos determinantes é importante de serem considerados para situar as experiências estaduais em seus contextos específicos.

No que se refere ao caso do RJ, constata-se que este estado foi o último a implantar o programa Lumiar, cujo início das suas atividades somente ocorreu no final do ano de 1997 e início de 1998 (PIMENTEL, 2007, p. 69). Inicialmente havia a intenção por parte da Superintendência estadual do INCRA em estabelecer uma parceria com a EMATER-Rio para a implantação do Lumiar. Porém, a direção técnica da EMATER-Rio recusou a proposta do INCRA/RJ, argumentando que o programa não era de interesse da empresa, que os recursos eram insuficientes e o formato proposto era inviável. Posteriormente, quando o programa começou a ser operacionalizado sem a participação da EMATER, os seus dirigentes sentiram-se na iminência de perder os seus antigos públicos no campo. Com isso, estabeleceu-se um ambiente de disputa no interior dos assentamentos, entre os técnicos da EMATER e do Lumiar, mediante a desqualificação mútua das suas respectivas formas de atuação. Esse processo somente foi minimizado pelo INCRA mediante um trabalho de esclarecimento junto aos escritórios locais da EMATER-Rio, acerca dos motivos pelos quais a sua direção optou por não aderir ao Lumiar¹⁸.

Diante da negativa da EMATER-Rio em participar do Lumiar, a opção da Superintendência do INCRA/RJ foi a de contratar os serviços da Cooperativa Mista de Prestação de Serviços Ltda (MULTICOOP), que não tinha nenhuma experiência com a prestação de serviços de ATER. Porém, nesta época a MULTICOOP era a única entidade legalmente constituída que possuía cadastro junto ao INCRA, razão pela qual passou a incorporar técnicos ao seu quadro, constituindo-se na única prestadora de serviços de ATER para os assentamentos em atividade no estado do RJ até a extinção do Lumiar¹⁹.

Inicialmente foi montada uma Equipe de Supervisão mediante a indicação de dois professores (membros externos), um da Universidade Federal Fluminense (UFF) e outro da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), por dois funcionários do INCRA (membros internos) e por um representante do MST. Esta equipe ficou responsável pela realização da seleção e pelo treinamento dos técnicos a serem contratados. O processo de

¹⁸ Entrevista de Sílvia Quito (INCRA/RJ).

¹⁹ Entrevista de Alexandre Gollo (CEDRO/RJ). De acordo com o depoimento deste entrevistado, o surgimento de divergências entre os técnicos que trabalhavam com o Lumiar e a direção da MULTICOOP resultou na criação de uma nova organização: a *Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável* (CEDRO/RJ). Esta cooperativa foi criada em 1999 e, desde então, vem se especializando na prestação de serviços de assessoria técnica aos assentamentos rurais e à agricultura familiar no estado do RJ.

seleção teve início a partir do recrutamento dos técnicos e do envio de seus currículos à equipe de supervisão, cuja divulgação foi feita pelo próprio INCRA. O processo seletivo foi baseado nos seguintes critérios: a) experiência anterior de convívio famílias assentadas, seja por meio de estágios ou em trabalhos de assessoria; b) afinidade com os temas da reforma agrária, agricultura familiar e agroecologia, demonstrada por meio de trabalhos e cursos realizados; c) envolvimento em trabalhos com movimentos sociais ou entidades da agricultura familiar; d) participação em entidades do movimento estudantil; e) comprovação de conhecimentos nas áreas de informática, educação popular, cooperativismo e associativismo, entre outros (PIMENTEL, 2007, p. 104).

Logo após a realização do processo seletivo, no segundo semestre de 1997, o INCRA realizou seminários para definir a metodologia de trabalho que seria utilizada no treinamento das equipes locais que atuariam no estado do RJ. Neste processo três entidades apresentaram as suas propostas de trabalho, sendo que a escolhida foi a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA). A razão desta escolha perpassava o fato de que tal entidade melhor se encaixava dentro dos requisitos preconizados pelo projeto, principalmente no que tange a defesa da agroecologia e da participação social (PIMENTEL, 2007, p. 104).

Na sequência foi realizado um treinamento de duas semanas com as equipes técnicas selecionadas, na qual se utilizou a metodologia do Diagnóstico Rápido e Participativo em Agroecossistemas (DRPA)²⁰. Em agosto de 1998, outras três equipes locais foram contratadas, totalizando dez equipes. Essas, por sua vez, tiveram o treinamento a partir da metodologia *Roteiro Mínimo Comum* para a elaboração de Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos, proposto pelo IICA²¹. A partir de então, esse roteiro foi utilizado como referência para todas as equipes e por técnicos da EMATER-Rio (PEIXOTO, 2002; PIMENTEL, 2007).

Desse modo, o projeto atuou no estado do RJ com 32 técnicos, sendo que cada equipe tinha, pelo menos, um agrônomo e um técnico agropecuário²². Dos 26 assentamentos sob responsabilidade do INCRA, 17 eram atendidos pelo Lumiar (PEIXOTO, 2002, p. 165), totalizando 2.531 famílias assistidas (PIMENTEL, 2007, p. 70). Na estrutura de funcionamento do projeto havia uma coordenação regional, composta por representantes do INCRA, do MST, da FETAG, do Instituto de Desenvolvimento e Ação Comunitária (IDACO), da UFRRJ e da prestadora. Ao longo dos anos, esta coordenação sofreu dificuldades de articulação, embora tenha sido fundamental no desencadeamento das discussões sobre a ATER para os assentamentos, assim como para a capacitação dos técnicos. Além disso, havia uma divisão de responsabilidades entre os integrantes da

²⁰ Segundo Amâncio et al. (2005): “O DRPA é uma derivação e adaptação do *Rapid Rural Appraisal* (RRA), um método trabalhado por técnicos das agências de desenvolvimento europeias que atuam no setor agropecuário em países asiáticos e africanos. Ele foi criado para sanar problemas graves nas áreas de pesquisa e de difusão de tecnologias agrícolas, onde desníveis sócio-culturais impossibilitavam uma relação adequada entre produção científica e saber-fazer dos agricultores. O DRPA caracteriza-se, principalmente por a) ser participativo, b) ter um enfoque sistêmico, c) ter rapidez e agilidade, d) ter baixo custo operacional, e) envolver atividades constantes”.

²¹ Este roteiro previa um levantamento detalhado, contendo informações sobre os seguintes aspectos: a) informações gerais sobre o assentamento; b) localização e acesso; c) histórico do assentamento; d) meio ambiente; e) análise dos potenciais e limites dos recursos naturais; f) população, organização social e renda; g) organização espacial; h) serviços de apoio à produção; i) patrimônio produtivo; j) sistemas produtivos; l) políticas públicas, infraestrutura e serviços sociais básicos. Além do diagnóstico o roteiro previa indicações para a elaboração dos PDA's e programação das ações. Tratava-se, portanto, de uma ferramenta bastante complexa para a qual a maioria dos técnicos das equipes locais e mesmo muitos supervisores não estavam capacitados para implantar. Por essa razão, em 2001, o INCRA elaborou um roteiro menos complexo, em face das dificuldades encontradas pelas equipes do Lumiar em cumprir a versão inicial (PEIXOTO, 2002, p. 161-163).

²² Destes 32 técnicos, 11 eram agrônomos, 3 economistas domésticas, 13 técnicos agrícolas, 3 assistentes sociais, 1 zootecnista e 1 licenciado em ciências agrícolas (PIMENTEL, 2007, p. 70).

coordenação que facilitava e conferia agilidade ao trabalho de campo, proporcionando à permanência dos técnicos “de segunda a sexta” junto aos assentamentos²³.

Inicialmente, a função prevista para as equipes locais era a elaboração dos PDA's e, posteriormente, a elaboração e acompanhamento dos projetos de financiamento. Para tanto, seriam realizados diagnósticos participativos nos assentamentos que serviriam de base para a elaboração de um programa de trabalho em conjunto à equipe de supervisão. Na prática, este trabalho ficou comprometido devido à falta de recursos e infraestrutura para dar suporte ao trabalho de acompanhamento por parte das equipes de supervisão (PIMENTEL, 2007, p. 109).

Segundo Peixoto (2002, p. 167), as 07 primeiras equipes enfrentaram problemas para a construção dos PDA's devido às características da metodologia empregada inicialmente. Os PDA's elaborados por estas equipes não continham o detalhamento exigido pelo Roteiro Mínimo do IICA, adotado a partir de agosto de 1998, e por isso não foram aceitos pelo INCRA. Assim, aquelas equipes tiveram que recomeçar o processo de planejamento e programar a realização de novos PDA's nos assentamentos em que o trabalho já havia começado. Para dar mais tempo às equipes locais, no ano de 1998, o INCRA autorizou a liberação dos recursos do PRONAF “A” mesmo sem a realização dos PDA's. De acordo com esse autor, em 1999, as equipes locais não deram prioridade à elaboração dos planos, mas à implantação de projetos de crédito aprovados e à elaboração dos projetos de crédito para o ano de 2000.

A interrupção do projeto Lumiar comprometeu ainda mais o processo de elaboração dos PDA's nos assentamentos do RJ, a ponto de não haver nenhum documento pronto até o final do ano de 2000 (PEIXOTO, 2002, p. 167). Em 2001, o INCRA contratou a Fundação de Apoio à Pesquisa da UFRRJ (FAPUR) para a realização de três PDA's, nos assentamentos Visconde, Sebastião Lan e Che Guevara. No entanto, devido ao baixo orçamento acordado, o contrato realizado com a FAPUR impossibilitava o pagamento de técnicos especializados e com experiência na elaboração de PDA's. Por essa razão, os trabalhos foram executados por alunos da graduação da UFRRJ, com a ajuda de técnicos da EMATER-RJ e das secretarias municipais de agricultura. Os PDA's foram concluídos em novembro de 2001, atendendo a maior parte da metodologia do IICA.

No que diz respeito à metodologia de trabalho adotada pelas equipes técnicas locais nos assentamentos, constata-se que houve uma preocupação em orientar as ações dos técnicos pelo princípio da participação, a despeito das distintas interpretações presentes no discurso e na prática dos atores envolvidos no Lumiar. Para tanto, a principal estratégia adotada pelas equipes foi a realização de *reuniões coletivas*, seja com as associações dos assentados ou com os agentes externos (prefeituras, ONG's, órgãos governamentais). Nestas reuniões buscava-se estimular a participação individual dos assentados, mediante a discussão dos projetos produtivos e dos problemas que entravavam o desenvolvimento dos assentamentos²⁴. Adicionalmente, eram realizadas *visitas individuais* nos lotes dos assentados, visando detectar as suas preferências no que tange as atividades produtivas (cultivos ou criações). A partir da identificação das preferências produtivas, as equipes locais estimularam a constituição de *grupos de afinidades*, nos quais fosse possível dirigir os trabalhos de assessoria em atendimento a interesses convergentes, tais como a elaboração de projetos técnicos, realização de cursos e oficinas de capacitação (PIMENTEL, 2007, p. 112-116).

Em relação à contribuição da equipe de supervisão, constata-se que no RJ o seu tempo de atuação foi muito breve, compreendendo o período de julho de 1997 a abril de 1998. Isto porque os professores da UFF e UFRRJ decidiram sair da equipe em função de problemas relacionados à falta de suporte do INCRA no oferecimento de infraestrutura de

²³ Entrevista de Alexandre Gollo (CEDRO/RJ).

²⁴ Entre as principais técnicas de estímulo à participação utilizadas pelas equipes locais merecem destaque as dinâmicas de grupo e as ferramentas do Diagnóstico Rural Rápido e Participativo (DRRP), tais como mapas, diagramas, entrevistas semi-estruturadas entre outras. Sobre as ferramentas do DRRP consultar Verdejo (2006).

apoio e recursos financeiros para o pagamento dos serviços de supervisão e dos deslocamentos para os assentamentos. Além disso, houve divergências em relação às diferentes compreensões acerca do conceito de participação social e das metodologias a serem utilizadas na elaboração dos projetos dos assentados. A existência desses problemas comprometeu seriamente o trabalho da equipe de supervisão, impossibilitando-a de realizar as reuniões de acompanhamento das equipes locais e as reuniões de avaliação, dentro dos prazos previstos no projeto. Como resultado, houve uma descontinuidade nas ações de planejamento do trabalho, gerando nos técnicos uma sensação de isolamento, principalmente no que tange às dúvidas relativas à metodologia de trabalho e aos desafios cotidianos que surgiam nos assentamentos (PIMENTEL, 2007, p. 123-124).

Pelo exposto, constata-se que a execução do projeto Lumiar no estado do RJ se deparou com uma série de problemas. Uma parte desses problemas advinha da dificuldade de diálogo existente entre os atores sociais e governamentais envolvidos na sua operacionalização, em razão destes ocuparem posições distintas no espaço social, sendo portadores de diferentes percepções acerca do diagnóstico dos problemas existentes nos assentamentos e das possíveis alternativas a serem postas em prática pelo trabalho das equipes locais. Ademais, a maior parte desses atores não tinha muita experiência com a realização de parcerias interinstitucionais e, tampouco, com o trabalho diário das equipes técnicas de campo, o que causou um grande descompasso na implementação do projeto²⁵ (PIMENTEL, 2007, p. 70-71).

Outro aspecto que interferiu decisivamente na implantação do projeto Lumiar no RJ era decorrente do não cumprimento das funções que competiam exclusivamente à Superintendência do INCRA, tais como: a demarcação e definição dos lotes, a realização dos trabalhos topográficos, a implantação de infraestrutura nos lotes (estradas, energia elétrica, água, etc.), a liberação dos recursos dos projetos de crédito no tempo adequado, entre outras. A morosidade ou o não cumprimento destas funções acarretou na descontinuidade do trabalho das equipes locais, comprometendo não apenas a elaboração dos PDA's, assim como o estabelecimento de ações mais planejadas para a assistência técnica no médio e longo prazo (PIMENTEL, 2007, p. 72). Estes mesmos problemas persistem na atualidade e continuam travando o desenvolvimento dos assentamentos e o trabalho dos técnicos que atuam no programa ATES.

É importante assinalar que o não cumprimento das funções que competem exclusivamente ao INCRA dentro de um intervalo de tempo compatível às demandas advindas das famílias assentadas e das equipes técnicas, demonstra que a sua estrutura operacional é lenta, pesada e altamente burocrática, sendo regida por uma legislação extremamente restritiva²⁶. Nesta estrutura, as Procuradorias Jurídicas das Superintendências Regionais, ao invés de atuarem no aperfeiçoamento dos projetos visando conferir celeridade às suas ações, acabam operando como “instâncias internas de veto”. Desse modo, os programas e ações desenvolvidos pelo INCRA são formulados com o objetivo de atender plenamente às exigências da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), prevalecendo uma lógica de determinação verticalizada das políticas públicas, na qual a burocracia do Estado define, *de cima para baixo*, os procedimentos operacionais das ações, sem se preocupar em realizar mudanças que facilitem o atendimento célere das demandas estruturais vindas *de baixo para cima*, ou seja, dos assentados e das equipes técnicas que os assistem.

Além disso, cabe registrar que a falta de prioridade conferida pelo INCRA ao tema da assistência técnica acabou se refletindo na ausência de recursos financeiros para alocação

²⁵ Essa falta de experiência na realização de parcerias interinstitucionais se refletiu na indefinição dos papéis relativos a cada agente envolvido no processo da assistência técnica, o que por vezes contribuiu para que os assentados considerassem que os técnicos do Lumiar tinham os mesmos papéis que os funcionários do INCRA. O mesmo ocorria com os funcionários do INCRA que solicitavam aos técnicos a realização de tarefas que não eram da sua responsabilidade, tais como preenchimento de formulários, levantamento de informações, etc. (PIMENTEL, 2007, p. 72).

²⁶ Entrevista de Sílvia Quito (INCRA/RJ).

em veículos e diárias para as equipes de supervisão, o que comprometeu o acompanhamento das equipes locais. Essa ausência de supervisão interferiu na falta de organização interna das equipes locais e no planejamento de suas ações (PIMENTEL, 2007, p. 74). Parte desses problemas é oriundo do fato do INCRA ter concentrado o seu foco de atuação no cumprimento de metas e de resultados quantitativos (número de famílias assentadas e hectares de terra arrecadados), em detrimento de uma maior preocupação com os aspectos qualitativos desse processo²⁷.

No que se refere à composição das equipes técnicas locais, constata-se que no RJ estas foram bastante heterogêneas, sendo majoritariamente integradas por profissionais recém-formados e com pouca experiência. Por essa razão, a qualidade dos serviços prestados foi bastante variável de um assentamento para outro. De um modo geral, a falta de experiência dos técnicos contribuiu para a baixa qualidade dos primeiros projetos técnicos elaborados (PEIXOTO, 2002, p. 167). Além disso, a baixa remuneração e a indefinição acerca da continuidade ou não do projeto, não estimulavam a permanência dos profissionais, cujo trabalho era visto como uma ocupação temporária (DIAS, 2004, p. 528; BRUNO; DIAS, 2004, p. 59). Em que pesem os problemas apontados, há um reconhecimento por parte dos MSC e por parte do INCRA que um dos maiores legados do projeto Lumiar foi ter oportunizado uma formação profissional diferenciada para os seus técnicos. Muitos desses profissionais constituíram cooperativas de trabalhos ou optaram por ingressar em ONG's, mantendo uma atuação voltada aos assentamentos e ao público da reforma agrária²⁸.

Sob este aspecto, os cursos de capacitação ocorridos no âmbito do projeto Lumiar tiveram um peso decisivo na formação dos técnicos das equipes locais, sensibilizando-os para a importância da participação dos assentados na discussão, decisão e implantação de alternativas ao padrão tecnológico moderno. Contudo, esses cursos não foram suficientes para garantir o aprofundamento da compreensão dos processos sociais e da realidade vivenciada pelos assentados. Outro aspecto problemático foi a falta de um direcionamento da capacitação para o atendimento das necessidades do trabalho rotineiro dos técnicos nos assentamentos. Ademais, a perspectiva de se estabelecer uma "formação continuada" dos técnicos, não se confirmou na prática, sendo que alguns técnicos sequer conseguiram assimilar o conteúdo das metodologias preconizadas (PIMENTEL, 2007, p. 71).

Em relação à implementação da metodologia de trabalho, constata-se que houve desencontros entre o que estava previsto nas diretrizes e princípios do projeto e o que foi implementado na prática. O primeiro desencontro diz respeito às distintas expectativas atribuídas ao papel da assistência técnica entre os atores envolvidos no projeto. Para os assentados, o técnico deveria ser o agente responsável por garantir os recursos necessários à viabilização das atividades agrícolas no lote, pela realização de visitas individualizadas visando prestar assistência em questões técnicas da produção, atuando, ao mesmo tempo, como um agente canalizador das suas demandas imediatas ao Estado²⁹. Para o INCRA, os técnicos além de serem responsáveis diretos pela elaboração e acompanhamento dos PDA's e dos projetos produtivos, deveriam colaborar com a autarquia no levantamento de informações sobre as famílias assentadas, no preenchimento de relatórios de avaliação, além de participar das reuniões com agentes externos voltadas à implantação da infraestrutura nos assentamentos (estradas, escolas, eletrificação, postos de saúde, etc.) (PIMENTEL, 2007, p. 108-112).

Ou seja, o INCRA nutria uma expectativa de que o trabalho das equipes pudesse complementar algumas das funções da autarquia que não eram cumpridas em razão das suas deficiências estruturais e do número insuficiente de funcionários. Sendo assim, as equipes técnicas atuaram premidas pela necessidade de responder às demandas

²⁷ Entrevista de Sílvia Quito (INCRA/RJ).

²⁸ Entrevista de Sílvia Quito (INCRA/RJ).

²⁹ Por essa razão, havia uma dificuldade por parte dos assentados em entender que as *reuniões coletivas* faziam parte do trabalho da assistência técnica, o qual somente era compreendido como tal, quando as equipes realizavam as visitas *in loco* (PIMENTEL, 2007, p. 111).

organizativas e técnico-produtivas dos assentamentos, assim como, pelas demandas institucionais e burocráticas previstas pelo INCRA, num contexto marcado por: a) fortes limitações estruturais do INCRA e falta de apoio institucional no suporte as ações de assistência técnica; b) pela pouca experiência dos profissionais que integravam as equipes locais; c) por distintos níveis de compreensão e apropriação dos princípios metodológicos por parte dos atores envolvidos no projeto.

Por fim, no que se refere à participação dos assentados e suas organizações na implantação das ações previstas pelo Lumiar, constata-se que a ênfase na realização de reuniões coletivas contribuiu para explicitar publicamente as diferenças de ideias e interesses existentes entre os assentados. Em alguns casos, a opção por esse método de discussão contribuiu para a emergência de um sentimento de repulsa às equipes técnicas, pois estas eram responsabilizadas pelos assentados por trazerem à tona conflitos antigos³⁰. Além disso, no RJ a participação das organizações representativas dos assentados somente se deu na assinatura da autorização para a liberação dos pagamentos dos salários dos técnicos. Esse instrumento, ora funcionou como uma forma para avaliar o trabalho das equipes locais, ora como uma forma de manipulação dos técnicos pelas entidades dos assentados, no atendimento de interesses dos seus líderes locais³¹ (PIMENTEL, 2007, p. 72).

Considerações Finais

Neste artigo realizou-se uma análise qualitativa das ações de assessoria técnica aos assentamentos de reforma agrária realizadas sob o projeto Lumiar, tendo por base a experiência desenvolvida no estado do RJ. O cruzamento das informações obtidas em diversas fontes (primárias e secundárias) possibilita concluir que o projeto Lumiar se constituiu na mais importante experiência de política de ATER, de abrangência nacional, implementada durante a década de 1990. A criação e implementação deste projeto ocorreu dentro de um contexto marcado pela ascensão das lutas por reforma agrária e da multiplicação dos assentamentos rurais, o que aumentou as pressões em favor da implantação de infraestrutura, da criação de programas de crédito rural e de projetos de assistência técnica adequados à realidade das famílias assentadas.

Neste caso, constata-se que as pressões políticas desencadeadas pelos MSC foram decisivas para a retomada das preocupações por parte do poder público em relação às políticas de ATER, porém de forma pontual e sem estabilidade. Isto porque a implementação de um projeto específico de assessoria técnica aos assentamentos ocorreu num momento em que o Estado brasileiro havia passado por reformas estruturais de caráter liberal, as quais restringiram fortemente a sua capacidade de intervenção, dificultando a implementação de políticas públicas de longo prazo.

Ademais, é importante destacar que naquele momento havia um relativo consenso entre as forças políticas hegemônicas de que o país deveria dar continuidade a essas reformas, visando o ajustar a economia brasileira às condições vigentes no plano internacional. Nesta perspectiva, a concepção de reforma agrária que vigorou no primeiro governo Cardoso resumia-se à adoção de ações fundiárias mais agressivas, quando comparadas aos governos anteriores, mas sem a menor pretensão de promover alterações estruturais no campo brasileiro.

³⁰ Este é um bom exemplo de como a ênfase na participação social precisa ocorrer embasada num diagnóstico prévio das relações sociais existentes na comunidade, além de exigir muita preparação e habilidade por parte das equipes técnicas na discussão de temas polêmicos, capazes de gerar conflitos de interesses entre os assentados.

³¹ Segundo Pimentel (2007, p. 113), vários técnicos e assentados apontavam o autoritarismo de algumas lideranças como o principal fator limitante da participação das famílias nas atividades do Lumiar.

Sendo assim, constata-se que o desenho institucional preconizado pelo projeto Lumiar, baseado na descentralização da gestão, na terceirização da contratação dos serviços, na redução das funções do Estado no provimento e supervisão das ações, foi gestado num contexto de restrições impostas pela redefinição do *status* da política de reforma agrária à condição de política social compensatória, pelo desmantelamento dos serviços públicos de ATER e pela afirmação de novos formatos institucionais para o oferecimento dos serviços de ATER, inspirados nos sistemas pluralistas.

Por esses motivos, o projeto Lumiar incorporou ambiguidades que o tornaram um espaço permanente de disputa em torno da sua concepção, diretrizes, estrutura operacional, metodologia de abordagem, modo de funcionamento, matriz tecnológica e formas de organização da produção. Isto porque, de um lado, o projeto manifestava a intenção de viabilizar economicamente os assentamentos de modo a inseri-los nos mercados, o que, em tese, promoveria a viabilização do projeto de reforma agrária no país. Por outro lado, esta intencionalidade se via sem condições de ser realizada, na medida em que a falta de uma opção decidida do governo Cardoso em favor da reforma agrária frustrou as expectativas abertas pelo Lumiar - em especial no que tange à construção de alternativas produtivas e organizativas nos assentamentos, visto que estas ampliavam sobremaneira a autonomia dos assentados em face ao Estado e ao INCRA.

A despeito de o projeto Lumiar ter produzido um conjunto diversificado de experiências pelo país afora, constata-se que existem poucos trabalhos acadêmicos dedicados à análise do seu funcionamento nos estados. Porém, em todas as pesquisas publicadas é possível identificar o apontamento de conjunto de limitações e fragilidades, em paralelo ao destaque conferido às suas potencialidades e aspectos inovadores, as quais foram abordadas neste artigo. Entre as principais dificuldades e limitações identificadas no processo de implantação e execução do projeto Lumiar merecem destaque:

1. O caráter emergencial e transitório do projeto, além de ter facilitado a sua desativação, em 2000, contribuiu para gerar um ambiente de insegurança e instabilidade entre os profissionais que compunham as equipes técnicas, uma vez que o Lumiar não se constituiu numa ação permanente do Estado no apoio aos assentamentos.

2. A inadequação institucional do INCRA, reconhecida pelo governo antes da sua implantação, repercutiu negativamente na falta de infraestrutura de sustentação e apoio das equipes de supervisão e dos técnicos de campo. No caso do RJ, o trabalho das equipes foi muito prejudicado pelo atraso ou não cumprimento de funções de atribuição exclusiva da Superintendência do INCRA (demarcação dos lotes, dotação de infraestrutura, liberação dos recursos de crédito, etc.). Ademais, a racionalidade burocrática dos funcionários da autarquia federal contrapunha-se à concepção da assistência técnica como processo educativo, baseada no estímulo da participação e da autonomia dos assentados.

3. A forma terceirizada de contratação das equipes locais, por não assegurar uma remuneração equiparável ao piso salarial das categorias profissionais, aliado à falta de perspectivas acerca da continuidade do projeto, atraiu, majoritariamente, profissionais recém-formados e com pouca experiência. Tais condições, além de afetarem a qualidade dos serviços prestados, não estimulavam a permanência dos técnicos nas equipes, cujo trabalho era visto como uma ocupação temporária.

4. A ausência de uma instância formal na estrutura operacional do Lumiar que contemplasse a participação dos assentados, na implantação, acompanhamento, avaliação e gestão do projeto. Em tese, tais funções eram exercidas pelas Comissões Estaduais PROCERA/LUMIAR, na qual a participação dos MSC era minoritária, sendo que o seu trabalho esgotava-se na análise dos projetos de financiamento e nos aspectos meramente formais e burocráticos do projeto (NETO, 2005, p. 348).

5. A imbricação das ações de ATER com o sistema financeiro para a liberação dos projetos de crédito do PRONAF, se constitui em uma das principais dificuldades do Lumiar. Isto porque, na prática, as equipes locais se subordinaram às regras e exigências dos bancos, em detrimento das preferências das prioridades discutidas pelos assentados no âmbito dos PDA's (GUANZIROLI, et al., 2003).

6. O descompasso entre o que estava preconizado nas diretrizes, princípios e na proposta metodológica do projeto com a atuação dos técnicos a campo, em função dos diferentes níveis de compreensão e apropriação dos conteúdos e práticas ministradas nos cursos de capacitação continuada.

7. A existência de desencontros entre as expectativas atribuídas ao trabalho da assistência técnica, bem como a falta de clareza quanto aos distintos papéis a serem exercidos pelos atores envolvidos na execução das ações do Lumiar.

Por outro lado, as ações desencadeadas pelo projeto Lumiar se diferiam substancialmente das experiências conduzidas pelo sistema público de ATER, sendo interpretadas pelos atores envolvidos como uma referência positiva no avanço do desenvolvimento e da qualificação dos assentamentos rurais. Entre as potencialidades e aspectos inovadores identificados, merecem destaque:

a) O projeto apresentou potencialidade de ser transformado numa ação estratégica para o desenvolvimento dos assentamentos, pois, nos estados onde atuou, estimulou diversos processos organizativos baseados na criação de associações e cooperativas, do mesmo modo que oportunizou a experimentação de alternativas de produção em bases agroecológicas.

b) A concepção do projeto e a sua estrutura de funcionamento permitiram que serviços de assessoria fossem oferecidos em bases mais democráticas, na qual se primou pelo envolvimento de diversos atores sociais e instituições, no processo de elaboração, implementação, de escolha das equipes (técnicas e de supervisão) e na execução das suas ações.

c) O fato da seleção dos profissionais das equipes locais ocorrer por indicação dos MSC e ser regida por critérios que levavam em conta as experiências anteriores em trabalhos com movimentos sociais, participação política e afinidade com os temas da reforma agrária, agricultura familiar e agroecologia, oportunizou a incorporação de profissionais mais dispostos a enfrentar os desafios presentes nos assentamentos rurais e mais identificados com as reivindicações políticas em favor da reforma agrária. Ironicamente, foi justamente esse processo seletivo que os MSC consideravam como a principal virtude do Lumiar, que mais tarde foi utilizado como argumento para a sua desativação.

d) A adoção do princípio da interdisciplinaridade na estruturação das equipes locais potencializou um olhar mais ampliado e sistêmico sobre as dificuldades enfrentadas pelas famílias assentadas, mediante a discussão coletiva dos problemas vivenciados no trabalho da assessoria técnica. Ademais, a preocupação em manter um contato direto e permanente com as famílias, residindo nos assentamentos ou, próximo a eles, aproximou os técnicos dos problemas práticos ligados aos processos produtivos, tais como, o crédito, a comercialização, a organização coletiva, as técnicas de produção, etc.

e) O fato de não ter sido adotada uma metodologia uniforme para todo o território nacional, possibilitou a experimentação de uma diversidade de enfoques, em adaptação às distintas realidades existentes em cada estado.

f) O fato de o projeto Lumiar prever processos de “capacitação continuada” para os técnicos das equipes locais oportunizou aos mesmos um aporte de conhecimentos e experiências diferenciadas que contribuiu decisivamente em suas formações profissionais. Não é sem razão, portanto, que muitos gestores do INCRA, integrantes dos MSC e técnicos das prestadoras consideram que este foi o principal legado do projeto, uma vez que oportunizou uma formação diferenciada para uma geração de profissionais ainda hoje mantém vínculos com o trabalho nas áreas de reforma agrária, atuando em cooperativas de técnicos, empresas de consultoria, universidades, organizações não-governamentais e órgãos públicos.

Referências Bibliográficas:

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e serviço público: Novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. Brasília: 1998, v.15, p. 137-157.

AMANCIO, C. G.; PEDINI, S.; AMANCIO, R.; AMANCIO, J. M. Diagnóstico Rápido Participativo como Instrumento Auxiliar na Gestão de Associações De Agricultores Familiares e Agências de Desenvolvimento. In: **XLIII CONGRESSO DA SOBER**. Ribeirão Preto: SP, 24 a 27 de Julho de 2005.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL – Ministério Especial de Política Fundiária. **Assistência Técnica nos Assentamentos – Projeto Lumiar**. Brasília, 1997.

BRUNO, R.; DIAS, M. M. **As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais**. Rio de Janeiro. Relatório de consultoria MDA, 2004.

CAPORAL, F. R. **La Extension agraria del sector publico ante los desafios del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil**. Tese (Doutorado). Córdoba, ES, UC/ISEC-ETSIAM, 1998.

CARVALHO FILHO, J. J. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a nova reforma agrária. In: LEITE, S. (org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2001.

DIAS, M. M. Extensão Rural para Agricultores Assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “Serviço de ATEs”. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. Brasília, v. 21, nº 3, set./dez. 2004, p. 499-543.

DIESEL, V. et al. Privatização dos serviços de extensão rural: uma discussão (des)necessária? **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, n. 46, p.155-1188, 2008.

GUANZIROLI, C E.; BRUNO, R; SOUZA, I. C.; DIAS, M. M. **Assistência Técnica para Assentamentos Rurais: análise a partir do Sistema de Gerenciamento da Reforma Agrária (SIGER)**. Rio de Janeiro. Relatório de Consultoria, 2003.

HEREDIA, B; MEDEIROS, L; PALMEIRA, M; CINTRÃO, R; LEITE, S. Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, n. 18, p. 173-180, abril de 2002.

KAY, C. Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina. **Iconos. Revista de Ciencias Sociales**. Quito, n. 29, pp. 31-50, 2007.

MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. P. Marchas e contramarchas na política agrária no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). In: INESC (org.). **A era FHC e o governo Lula: Transição?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. Disponível em <www.inesc.org.br>. Acesso em: 25 de agosto de 2005.

MOREIRA, R. Metodologia da reforma agrária: o Censo e o projeto Lumiar. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA, n. 8, abril de 1997, p. 163-177.

MUCHAGATA, M. **O perfil das instituições de ATER no Brasil - Relatório Nacional**. Brasília: NEAD, 2003.

NETO, G. I. **Assentamentos rurais e desenvolvimento**: em busca de sentido – O projeto Lumiar na Paraíba. Tese de Doutorado. UFPB - Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Paraíba: João Pessoa, 2005.

NEUMAN, P.; FROELICH, M. **Perfil dos serviços de ATER no Brasil**: Análise crítica de relatórios. Brasília: MDA/FAO/UFSM, 2004.

NOVICKI, V. **Política fundiária e cultura administrativa nos anos 80**: governos federal, fluminense e paulista. Campinas: Unicamp – Doutorado em Ciências Sociais, 1998 (Tese de Doutorado).

PEIXOTO, M. Extensão rural no Brasil – uma abordagem histórica da legislação. **Textos para discussão 48**. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de Estudos. Brasília, 2008.

PEIXOTO, M. O planejamento do desenvolvimento dos assentamentos rurais: experiências no Rio de Janeiro. **Revista da Universidade Rural – Série Ciências Humanas**. Seropédica: UFRRJ, vol. 24 (1-2), p. 159-172, 2002.

PEREIRA, E. Q.; DUQUÉ, G. **Assistência técnica em áreas de reforma agrária: experiências do Lumiar e perspectivas para uma outra assistência**. Brasília (mimeo), s/d.

PEREIRA, E. Q. **Assistência técnica e extensão rural ou assessoria técnica e social?** Visões opostas de apoio à agricultura familiar. Tese (Doutorado). Campina Grande: UFCG, 2004b.

PEREIRA, J. M. M. **O modelo de reforma agrária do Banco Mundial em questão**: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004a.

PIMENTEL, V. C. **Assentamento é mais que um “projeto”**: a assistência técnica em assentamentos rurais. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – UFRRJ, 2007.

SAUER, Sérgio; TUBINO, Nilton Luis Godoy. A sustentação financeira de organizações do patronato rural brasileiro. **Revista NERA**. São Paulo: Presidente Prudente, Ano 10, nº. 11 pp. 131-148, Jul-dez, 2007.

SCHMITZ, H. Projeto Lumiar: alternativa de assistência técnica frente à proposta do “Novo Mundo Rural”. In: GICO, V.; SPINELLI, A.; VICENTE, P. (Orgs.). **As ciências sociais: desafios do milênio**. Natal: EDUFRRN, 2001, p. 337-371.

VERDEJEO, M. E. **Diagnóstico rural participativo – Guia Prático DRP**. Brasília: MDA/SAF/DATER, 2006.

Entrevistas concedidas aos pesquisadores

Alexandre Magno Lopes Gollo – Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável Ltda (CEDRO), concedida em 17/08/2009.

César Fernando Schiavon Aldrighi - Coordenador Nacional do Programa de ATES, concedida em 19/10/2009.

Mário Lúcio de Melo Machado Júnior – Superintendente do INCRA/RJ, concedida em 30/07/2009.

Sílvia Quito – Coordenadora dos projetos de Assistência Técnica e Extensão rural da Superintendência Regional do INCRA/RJ, concedida em 04/08/2010.