

**Projeto de Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos  
de Reforma Agrária do Semi-árido Nordestino  
(Dom Helder Câmara)**

**Empréstimo 494-BR**

**(Avaliação realizada pelo FIDA no PDHC)**

**(Versão 19 de abril de 2007)**

**ÍNDICE**

Equivalências monetárias  
Pesos e medidas  
Abreviaturas e siglas

Resumo executivo

**I. INTRODUÇÃO**

**II. DESEMPENHO DO PROJETO**

- A. Características do desenho
- B. A execução e seus produtos
- C. Alcance dos objetivos do projeto
- D. Avaliação de pertinência, eficácia e eficiência

**III. IMPACTOS DO PROJETO**

- A. Impactos sobre a pobreza rural
- B. Sustentabilidade e apropriação
- C. Inovações na execução e possibilidades de replicação e ampliação
- D. Alguns problemas durante a implementação

**IV. CONCLUSÕES, TEMA PARA O FUTURO E RECOMENDAÇÕES**

- A. Avaliação geral
- B. Temas principais para o futuro
- C. Recomendações

## EQUIVALÊNCIAS MONETÁRIAS

Unidade Monetária = Real (R\$)

USD 1.00 = S./ 2.00

R\$/ 1.00 = USD 0,50

## PESOS E MEDIDAS

1 quilograma (kg) = 2,204 libras

1 000 kg = 1 tonelada (t)

1 quilômetro (km) = 0,62 milhas

1 metro (m) = 1,09 jardas

1 metro quadrado (m<sup>2</sup>) = 10,76 pés quadrados

1 hectare (há) = 2,47 acres

1 quintal (qq) = 45,3 quilogramas

1 libra = 453,72 gramas (gr)

## ABREVIATURAS E SIGLAS

ASA	Articulação do Semi-árido Brasileiro
ASSOCENE	Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste
CETRA	Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador
CIRAD	Centro de Cooperação Internacional de Investigação Agrônômica e Desenvolvimento.
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG	Confederação Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura
COSOP	Documento sobre Oportunidades Estratégicas Nacionais
FETARN	Federação de Trabalhadores Rurais de Rio Grande do Norte
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FISP	Fundo de Investimentos Sociais e Produtivos
GEEMPA	Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação
GEF	Fundo para o Meio ambiente Mundial
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Sem Terra
ONG	Organização Não Governamental
PDHC	Projeto Dom Helder Câmara
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
UD	Unidade Demonstrativa
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UGP	Unidade de Gestão do Projeto
ULS	Unidade Local de Supervisão
USD	Dólares dos Estados Unidos da América

## I. INTRODUÇÃO

1. Este relatório de Auto-Avaliação apresenta uma análise dos resultados do Projeto de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos de Reforma Agrária do Semi-Árido Nordeste (Projeto Dom Helder Câmara - PDHC) no Brasil<sup>1</sup>. O Projeto foi aprovado pela Junta Executiva do FIDA em dezembro de 1998, sendo o quarto desde o início das operações no país em 1976. A área do Projeto cobriu territórios de seis estados da região Nordeste (Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe), a qual se caracteriza por um clima semi-árido e apresenta os maiores níveis de pobreza do Brasil<sup>2</sup>. O contrato de empréstimo foi assinado em outubro de 2000, sendo declarado efetivo em dezembro daquele ano, com uma data de fechamento prevista para 31 de dezembro de 2006<sup>3</sup>. As primeiras operações de campo se iniciaram no final do ano de 2002, por isso o projeto se encontrava no sétimo ano de execução ao realizar-se esta avaliação. A data de fechamento foi estendida duas vezes, sendo atualmente prevista para 31 de dezembro de 2008 (30 de junho de 2009 para o fechamento do empréstimo).

2. Os objetivos da auto-avaliação foram os seguintes: a) analisar o desempenho do projeto, tanto do ponto de vista da qualidade de seu desenho como dos resultados da execução; b) analisar os impactos sobre a pobreza rural e sua sustentabilidade; e c) identificar aspectos inovadores e fatores chave para o logro de bons resultados do projeto que sejam úteis para melhorar o desenho e a execução de projetos similares do FIDA no Brasil e em outros países.

## II. O DESENHO DO PROJETO

### A. Antecedentes e problemas identificados

3. Em 1997, o FIDA havia preparado um documento sobre oportunidades e estratégias nacionais para o Brasil, a partir do qual definiu a estratégia institucional e as diretrizes de atuação. Os elementos fundamentais da estratégia foram os seguintes: a) prioridade para a região Nordeste, dada sua alta concentração de pobreza rural; b) apoio aos beneficiários do processo de reforma agrária, dadas as prioridades estabelecidas pelo Governo Federal naquele momento; c) incorporação no desenho e execução dos projetos da participação dos beneficiários; d) aplicação na execução de enfoques apoiados na demanda para a prestação de serviços; e) a proteção do meio ambiente; f) apoio à alfabetização e formação profissional de adultos; g) apoio de linhas de trabalho inovadoras, entre as quais se destacaram as atividades não agrícolas e o desenvolvimento das micro-finanças.

---

<sup>1</sup> Este informe foi elaborado por Octavio Damiani. A Missão de Auto-avaliação esteve integrada por Octavio Damiani (Chefe da Missão) e Raoul Simonini (Consultor em Produção e Comercialização). A fase de campo da avaliação teve lugar entre os dias 5 e 16 de fevereiro, seguida por análises e preparação de informes na segunda metade de fevereiro e o mês de março.

<sup>2</sup> O FIDA havia aprovado até o momento tres empréstimos para Brasil: i) o Segundo Projeto de Desenvolvimento Rural do Ceará (Empréstimo do FIDA 051-BR), executado entre 1981 e 1987; ii) o Projeto de Apoio às Famílias de Baixa Renda na Região Semi-árida do Estado de Sergipe (Empréstimo do FIDA 344-BR), executado entre 1995 e 2003; e iii) o Projeto de Desenvolvimento Comunitário na Região do Rio Gavião (empréstimo do FIDA 404-BR), executado entre 1996 e 2006.

<sup>3</sup> A assinatura do Contrato de Empréstimo se realizou no dia 20 de outubro de 2000, enquanto que a efetividade foi declarada em 21 de dezembro de 2000.

## B. Estratégia, objetivos e componentes

4. Levando em consideração estes problemas e potencialidades, foi proposto que o PDHC teria a finalidade de melhorar as condições sociais e econômicas de beneficiários da reforma agrária e de produtores familiares no semi-árido da região Nordeste. O objetivo geral estabelecido para o Projeto foi aumentar a participação das famílias beneficiárias nos mercados locais e melhorar a gestão sustentável de suas atividades produtivas. Os objetivos específicos foram os seguintes: a) oferecer programas educativos e de formação, serviços de assistência comercial, agrícola, de apoio às microempresas e financeiros; b) melhorar a infra-estrutura social e produtiva de assentamentos e agricultores familiares; c) proporcionar às mulheres as mesmas oportunidades e o mesmo acesso aos programas de apoio à produção; d) consolidar o desenvolvimento rural no nível municipal; e) fomentar o uso racional e a conservação dos recursos naturais; e f) validar estratégias para o desenvolvimento socioeconômico sustentável dos assentamentos criados pela reforma agrária e as pequenas explorações agrícolas da zona semi-árida.

5. A zona do projeto abrangeria 60 municípios da zona semi-árida de cinco estados da região do Nordeste: Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. O grupo-objetivo estaria constituído por 23.000 famílias com ganhos mensais inferiores a dois salários mínimos (naquele momento equivalente a uns USD 235) procedentes das atividades agrícolas e pecuárias, pequenos negócios e diárias de trabalho. Os beneficiários diretos seriam 15.000 famílias, os quais em sua maioria seriam habitantes de assentamentos de reforma agrária federais ou estatais. Também foi proposto que se incorporaria a um número não definido de famílias de agricultores familiares das zonas vizinhas aos assentamentos, mas assumindo que seriam uma baixa proporção do total de beneficiários.

6. Para obter os objetivos propostos, o projeto incluiria três componentes (ver quadro Nº 1). O primeiro (Capacitação e Organização), com um custo de USD 9.14 milhões (10% do custo básico), promoveria a educação e capacitação e o desenvolvimento e consolidação de organizações dos beneficiários através de: a) um programa de educação básica, b) capacitação de instrutores, c) capacitação técnica, profissional e empresarial dos beneficiários, d) apoio ao desenvolvimento e consolidação de organizações dos beneficiários; e) um fundo de investimentos não reembolsáveis para financiar investimentos sociais em assentamentos e comunidades de agricultores familiares e f) sensibilização sobre as questões de gênero. O segundo componente (Desenvolvimento Produtivo e Comercialização), com um custo de USD 29.08 milhões (31.9% do custo básico) promoveria ações para que os beneficiários adquirissem novos conhecimentos agrícolas e maior capacidade de gestão de pequenos negócios através de: a) serviços de assistência técnica que seriam contratados entre entidades privadas e se apoiariam na participação e demanda dos beneficiários e b) um fundo de investimentos produtivos não reembolsáveis para financiar pequenas obras de conservação de água, investimentos em serviços de comercialização e apoio a pequenas empresas. O terceiro componente (Serviços Financeiros) previu USD 41.5 milhões (45.3%) para facilitar aos beneficiários o acesso e uso racional das linhas de crédito existentes do *Banco do Nordeste* e para implementar apoios a cooperativas de economia e crédito que proporcionassem serviços financeiros adaptados às características socioeconômicas dos beneficiários. Finalmente, previu-se que a Unidade de Gestão do Projeto (UGP) teria um custo de USD 11.77 milhões (12.8% do custo básico) para financiar pessoal, equipes, implementação do sistema de

monitoramento e avaliação e outros gastos operativos necessários para a sua execução, incluindo o funcionamento de escritórios nos territórios nos quais atuaria o Projeto.

Quadro 1: Resumo dos custos do projeto  
(Em milhares de USD)

COMPONENTE	TOTAL	
Capacitação e organização	9.148	10.0
Capacitação	2.350	2.6
Alfabetização	1.123	1.2
Trabalho em gênero	950	1.0
Fundo de investimentos sociais	2.700	3.0
Coordenação	2.025	2.2
Desenvolvimento Produt. e Comercialização	29.079	31.9
Validação de tecnologias	2.250	2.5
Assistência técnica	14.599	16.0
Fundo de investimentos produtivos	6.679	7.3
Estudos de mercado	2.060	2.3
Coordenação	3.491	3.8
Serviços financeiros	41.503	45.3
Desenvolvimento de cooperativas de poupança e crédito	850	0.9
Crédito	39.930	43.6
Coordenação	723	0.8
Direção do projeto	11.767	12.8
Unidade gerencial	3.600	3.9
Unidades Estatais	6.194	6.8
Monitoria	1.472	1.6
Avaliação	500	0.5
Custo base	91.497	100.0

Fonte: FIDA (1998). Informe do Presidente à Junta Executiva do FIDA para o Projeto de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos da Reforma Agrária do Semi-árido Nordeste. Roma.

### C. Aspectos institucionais

7. De acordo com o Contrato de Empréstimo, a responsabilidade da execução do Projeto seria do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o qual estabelecerá uma Unidade de Gestão (UGP) à qual se delegaria a responsabilidade e autoridade da gestão e supervisão. A UGP responderia diretamente a um Comitê Gestor que se encarregaria de aprovar e fiscalizar os planos operativos e orçamentos anuais, assim como estabelecer a orientação global do projeto, sendo presidido pelo MDA e contando com representantes de diferentes instituições, entre as quais se mencionavam o Banco do Nordeste, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Secretaria de Agricultura Familiar. Além disso, previu-se que se estabeleceriam unidades estatais de supervisão para coordenar e fiscalizar as atividades do projeto em cada um dos territórios, assim como comitê em cada território. Finalmente, a supervisão do Projeto foi realizada diretamente pelo FIDA. UNOPS se encarregou da supervisão dos aspectos administrativo-financeiros.

#### **D. Relevância do desenho**

8. O desenho do Projeto foi relevante do ponto de vista das políticas públicas do Governo Federal no Brasil, as características da pobreza rural e as estratégias do FIDA no país. Quanto às políticas públicas, destaca-se que a atuação na região Nordeste (onde se concentra a pobreza rural no Brasil) e o apoio ao desenvolvimento e consolidação dos assentamentos de reforma agrária eram prioridades do Governo Federal no momento da formulação do Projeto, as quais foram identificadas nas estratégias do FIDA para o país, definidas no Documento Sobre Oportunidades Estratégicas Nacionais (COSOP). Além disso, o COSOP tinha definido a necessidade de proporcionar serviços técnicos através de organizações privadas, o que foi também incorporado no desenho do PDHC.

9. Ao mesmo tempo, algumas das propostas do Projeto demonstraram apresentar dificuldades na implementação, destacando-as seguintes:

- a) A execução através do Governo Federal esteve associada a travas burocráticas e dificuldades para dispor os recursos de contrapartida previstos, o que afetou negativamente o desempenho do Projeto. Estes mesmos problemas tinham motivado que outras instituições da cooperação internacional (especificamente o Banco Mundial) passassem a executar desde começos dos anos 1990s os seus projetos de combate à pobreza rural através dos Governos Estaduais.
- b) A inclusão de territórios em vários estados aumentou a cobertura e visibilidade do Projeto, mas também fez mais complexa a execução e o monitoramento das ações, incluindo a complexidade do processo de planejamento, as grandes distâncias entre os distintos territórios e a necessidade de articular ações e estabelecer negociações (quase nunca simples) com Governos Estaduais e instituições da sociedade civil muito diferentes em cada território e Estado.
- c) O desenho propunha focalizar as ações do Projeto em assentamentos de reforma agrária, os quais em comparação com as comunidades de agricultores familiares no Brasil possuem em geral um maior apoio estatal, contam com melhores moradias e infra-estrutura social, e maior acesso a serviços (crédito, assistência técnica) e a informação, estando também em geral mais articulados com as organizações que defendem seus interesses. Durante a execução, o Projeto foi incorporando progressivamente um maior número de comunidades de agricultores familiares, o que melhorou a focalização na população mais pobre.
- d) As metas do desenho destinadas a promover o acesso a linhas de crédito do Banco do Nordeste (previu-se 15.000 beneficiários de crédito) foram muito otimistas. Em particular, não se teve em conta a presença de endividamento (*inadimplência*) entre muitos dos potenciais beneficiários (o que comprometia sua capacidade para adquirir novos créditos), nem as limitações operativas da instituição financeira, nem os requerimentos associados à tramitação de créditos de investimentos, nem as limitações dos provedores de serviços técnicos para elaborar projetos de investimento.

### **III. A EXECUÇÃO E SEUS PRODUTOS**

## A. Principais aspectos da execução

10. Ao realizar-se a Missão de Avaliação, o Projeto se encontrava em seu sétimo ano de execução, havendo-se aprovado recentemente por parte do FIDA a extensão da data de fechamento até em 31 de dezembro de 2008 e do empréstimo até em 30 de junho de 2009 (dois anos depois do previsto no Contrato de Empréstimo). Depois de uma execução inicial muito lenta, as atividades no campo começaram no final de 2002 e se intensificaram desde 2003, por isso as ações diretas com os beneficiários tinham quatro anos ao realizar-se a avaliação. Até em 31 de dezembro de 2006, o projeto tinha aplicado USD 23.8 milhões, dos quais USD 11.8 milhões correspondiam ao empréstimo do FIDA e USD 12 milhões a recursos de contrapartida do Governo do Brasil. O desembolso do empréstimo tinha alcançado 46% do total aprovado.

11. Como estava previsto no desenho, a instituição responsável pela execução do Projeto foi o MDA, o qual delegou a responsabilidade da implementação a uma Unidade de Gestão (UGP) localizada na cidade de Recife (capital do Estado de Pernambuco). Além disso, o Projeto contou com escritórios de supervisão local em cada um dos territórios nos quais atuou (Sertão Central e Sertão do Inhamuns, no Ceará; Sertão do Cariri, na Paraíba; Sertão do Pajeú e Sertão do Araripe, em Pernambuco; Sertão do Piauí; Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte; e Sertão Sergipano, em Sergipe).

12. As principais características da estratégia operativa do projeto foram as seguintes:

- a) Enfoque territorial para a definição das zonas de atuação e as ações a serem implementadas com os beneficiários. Isto implicou: (i) a definição de áreas geográficas de atuação apoiados em certos critérios de homogeneidade e coesão, incluindo em particular grupos de municípios com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e nos quais existiam espaços de atuação política e social definidos; (ii) o planejamento de ações do Projeto em dois níveis, sendo um deles o de assentamentos e comunidades e outro o territorial, incluindo neste último ações de gênero, construção de infra-estrutura produtiva, organização e mobilização; (iii) a criação em cada um dos territórios de espaços institucionais (Comitês Territoriais) de participação nas decisões do Projeto e de coordenação com outras instituições.
- b) Definição de ações do projeto em apoio à demanda dos beneficiários. As ações de assistência técnica e capacitação, bem como pequenos investimentos sociais e produtivos foram definidos a partir da demanda dos beneficiários. Os investimentos sociais e produtivos foram financiados através de um Fundo de Investimentos Sociais e Produtivos criado pelo Projeto, ao qual grupos de beneficiários apresentaram propostas que foram preparadas por eles mesmos com assistência das entidades contratadas pelo Projeto para proporcionar assistência técnica. Estas propostas foram avaliadas por um comitê criado especialmente pelo Projeto, devendo cumprir certos critérios para serem aprovadas, tais como valores máximos por iniciativa e por beneficiário.
- c) Contratação de Organizações Não Governamentais para proporcionar aos beneficiários serviços de apoio à produção e comercialização e para assessorar nos temas de gênero, geração e etnia. Ao contrário de projetos anteriores do FIDA no

Brasil, o Projeto Dom Helder Câmara não trabalhou com serviços públicos de extensão nem organizou seus próprios serviços, mas sim negociou contratos com o ONG's locais para que estas proporcionassem esses serviços. Muitas dessas organizações foram originárias dos territórios aonde operaram, por isso tiveram um maior conhecimento da realidade local. Enquanto isso, as questões de gênero, geração e etnia foram tratadas através de organizações referenciais nesses temas, as quais se encarregaram de realizar diagnósticos de situação em distintos territórios, capacitar técnicos das *parceiras* de assistência técnica e em alguns casos realizar ações diretas com grupos de beneficiários.

- d) Trabalho em parceria com movimentos sociais para implementar ações de organização e mobilização. O Projeto negociou contratos com organizações representativas dos interesses dos trabalhadores rurais, principalmente as Federações de Trabalhadores Rurais, para promover a participação dos beneficiários, fortalecer as organizações de base, apoiar o desenvolvimento de articulações entre essas organizações e os espaços de decisão e controle das políticas públicas (especialmente no nível local) e melhorar o acesso a políticas públicas relevantes para os agricultores familiares (por exemplo, as linhas de crédito do PRONAF).
- e) Transferência de recursos aos beneficiários. Os recursos destinados a investimentos sociais, unidades demonstrativas e pequenos projetos de investimentos inovadores foram atribuídos em apoio a propostas elaboradas por grupos de beneficiários, com assistência das parceiras. Uma vez aprovados, os recursos foram transferidos aos beneficiários para que estes implementassem os projetos elaborados, realizando as compras e contratações necessárias e prestando contas ao Projeto.
- f) Co-financiamento das ações do Projeto. O PDHC implementou uma ativa política de parcerias com outras instituições do setor público, entre as quais se destacam a empresa petrolífera estatal brasileira PETROBRAS e governos estaduais e municipais. Estas *parcerias* implicaram, em geral, o aporte por estas instituições de recursos para realizar investimentos em assentamentos e comunidades atendidas pelo Projeto, enquanto que este proporcionou assistência técnica e capacitação. Adicionalmente, os grupos de beneficiários que receberam recursos para pequenos investimentos sociais e produtivos contribuíram com um mínimo de 10% dos custos dos projetos, enquanto que nos investimentos sociais contribuíram os governos municipais. Do mesmo modo, o Projeto negociou financiamentos internacionais adicionais que lhe permitiram apoiar atividades relevantes para cumprir seus objetivos, destacando-se a Fundação Syngenta e o Global Environment Facility. O Projeto também cumpriu um papel central em obter um apoio do Centro Cooperativo Sueco que se canalizou através da *Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste* - ASSOCENE (uma ONG com sede em Recife) para realizar capacitação de técnicos e beneficiários.

## **B. Mudanças ocorridas durante a execução**

13. Durante a execução, o Projeto experimentou algumas mudanças significativas em relação ao desenho, destacando-os seguintes: (i) a incorporação ao Projeto de um território no Estado de Piauí, o qual foi solicitado pelo Governo do Brasil e aprovado pelo FIDA; (ii) a participação de ONG's e de movimentos sociais na execução, o que foi motivado pela

aplicação prática dos conceitos de desenvolvimento territorial e pela forte orientação social do projeto; (iii) a formação de um único fundo para apoiar investimentos sociais e produtivos em lugar de dois fundos diferentes, buscando-se uma maior eficiência na gestão desses recursos ; (iv) a forte orientação do projeto para o apoio de iniciativas inovadoras não previstas, em particular nos temas de formação de líderes e de educação adaptada às condições próprias da região semi-árida; (v) a intensa busca de *parcerias* com outras instituições para co-financiar atividades de apoio aos beneficiários, o que permitiu mobilizar volumes significativos de recursos adicionais não previstos.

### C. Principais ações realizadas e produtos

14. A seguir se descrevem as principais ações implementadas pelos distintos componentes do PDHC.

#### (i) Cobertura do projeto

15. Até o momento de realização da avaliação, o PDHC atuava em oito territórios de seis estados do Nordeste, sendo dois deles no Estado de Ceará (Sertão Central e Sertão do Inhamuns), dois em Pernambuco (Pajeú e Araripe) e um em cada um dos estados de Rio Grande do Norte, Paraíba, Piauí e Sergipe. O Projeto começou sua atuação nos territórios do Pajeú (Pernambuco), Sertão Central (Ceará), Apodi (Rio Grande do Norte), Cariri (Paraíba) e Sertão Sergipano (Sergipe), incorporando em 2004 o território do Piauí e em 2005 os territórios do Araripe e Inhamuns. Ao realizar a avaliação, o número de beneficiários de assistência técnica do Projeto era de 11.101 famílias, ao que se adicionavam 3.000 beneficiários de cursos de alfabetização. O número de beneficiários foi aumentando cada ano ao longo da execução, sendo a média anual de 7.204 famílias no caso da assistência técnica.

Quadro 2. Evolução do número de famílias beneficiárias do Projeto Dom Helder Câmara por território e por ano

Territórios	Anos				
	2002	2003	2004	2005	2006
Sertão Central	1.102	1.087	1.145	1.692	1.692
Sertão Sergipano	286	653	636	903	935
Sertão do Apodi	731	1.194	1.221	1.844	1.871
Sertão do Araripe	-	-	-	-	1.101
Sertão do Cariri	1.200	1.166	1.084	1.797	1.797
Sertão dos Inhamuns	-	-	-	-	879
Sertão do Pajeú	907	1.361	1.365	1.986	1.986
Sertão de São João do Piauí	-	-	722	840	840
<b>Total</b>	<b>4.226</b>	<b>5.461</b>	<b>6.173</b>	<b>9.062</b>	<b>11.101</b>

Fonte: PDHC

**(ii) Componente de Desenvolvimento Produtivo e Comercialização**

16. As ações mais importantes realizadas pelo componente de Desenvolvimento Produtivo e Comercialização foram as seguintes:

- a) Assistência técnica e capacitação aos beneficiários. Como se mencionou anteriormente, a assistência técnica e capacitação foram proporcionadas através das ONG's com as quais o Projeto negociou anualmente contratos, encarregando-se o Projeto de fiscalizar suas atividades através dos supervisores locais e o componente de Produção e Comercialização. Um aspecto destacável é que o Projeto conceitualizou a assistência técnica e capacitação além dos aspectos produtivo-tecnológicos e de comercialização, incorporando outras dimensões, como conferir relevância às questões de gênero, geração, etnia e organização social - aspectos que se incluíram nos contratos com as ONG's. Além disso, esse componente se encarregou da gestão do FISP. Por outro lado, o Projeto constituiu uma pequena equipe técnica para assistir aos beneficiários e as ONG's que atuaram como *parceiras* de assistência técnica em temas que exigiram conhecimentos mais especializados, incluindo apicultura, piscicultura, sanidade animal, horticultura irrigada e criação de galinha caipira. O número médio anual de famílias que receberam assistência técnica do Projeto foi 7.204, aumentando cada ano desde 4.226 ao final de 2002 (quando se assinaram os primeiros contratos de assistência técnica) até alcançar a 11 101 famílias no final de 2006. Tomando como base a média de famílias atendidas durante toda a execução, os territórios do Sertão do Pajeú (Pernambuco), Sertão Central do Ceará, Sertão do Apodi (Rio Grande do Norte) e Sertão do Cariri (Paraíba) foram os que contaram com maior número de famílias atendidas, abrangendo em conjunto aos 78% do total. O número de famílias atendidas em outros territórios foi menor e, no caso do Piauí e Araripe se começou a atendê-los mais tarde (Piauí em 2004 e Araripe em 2006). Finalmente, o projeto iniciou suas ações junto aos beneficiários do Sertão do Inhamuns (Ceará) em 2007. A assistência e capacitação se orientaram fundamentalmente a: (i) promover a diversificação da produção e o consumo das famílias beneficiárias através da adoção de novas produções, como o cultivo de hortaliças, apicultura, piscicultura, criação de galinha caipira e ovino-caprinocultura; (ii) melhorar a produtividade e a disponibilidade de produtos com o passar dos anos por meio da introdução de tecnologias adequadas às condições do clima e recursos naturais e as características próprias dos agricultores; (iii) assistência para melhorar o uso de fontes de abastecimento hídrico (cisternas de placas, *poços amazonas*, *poços artesanais e tubulares*, *barragens*, etc); e (iv) melhorar a comercialização nos mercados locais, principalmente por meio do apoio à criação e fortalecimento de feiras em sedes municipais para que os agricultores familiares vendessem seus produtos.
- b) Implementação de unidades demonstrativas (UD's) que serviram como instrumentos de capacitação e difusão de produtos e tecnologias. Entre 2004 e 2006 foi implantado um total de 99 UD's, nas quais participaram 1.064 famílias. Estas se concentraram fortemente em alguns territórios, destacando o Sertão Central do Ceará (45 UD's ou 45% do total) e em menor medida Cariri (16 UD's ou 16.2% do total), Pajeú (18 UD's ou 18.2% do total) e o Sertão Sergipano (10 UD's ou 10.1% do total). Enquanto isso, outros territórios tiveram muito poucas

UD's (5 no Apodi, 4 no Sertão do Inhamuns, 1 no Piauí e nenhuma no Araripe), embora ao analisar estes resultados deva se ter em conta que o Projeto teve uma atuação muito mais prolongada no Sertão do Apodi que em outros territórios, que foram incorporados muito mais tarde. As propostas de UD's foram elaboradas pelas *parceiras* de assistência técnica junto aos beneficiários, sendo apresentadas a UGP para sua análise. No caso daquelas aprovadas, os recursos para sua implantação foram transferidos pelo Projeto diretamente aos beneficiários, que se encarregaram de realizar as compras necessárias e prestaram contas ao Projeto. A ênfase das UD's esteve na produção de galinha caipira (21 UD's ou 21.2% do total), horticultura orgânica e piscicultura (cada uma com 16 UD's ou 16.2%), apicultura e produção e conservação de forragens (com 14 UD's ou 14.1%).

- c) Gestão de um Fundo de Investimentos Sociais e Produtivos (FISP).<sup>4</sup> O FISP co-financiou iniciativas produtivas e sociais apresentadas ao Projeto por organizações dos beneficiários e elaboradas com apoio das *parceiras* de assistência técnica. As propostas foram avaliadas por um comitê do projeto para verificar sua viabilidade e o cumprimento dos requisitos estabelecidos para o fundo, como as contribuições de contrapartidas dos beneficiários. O limite máximo de financiamento para projetos produtivos foi de USD 450 (quatrocentos e cinquenta dólares) por família, sendo USD 200 (duzentos dólares) por família para projetos sociais. As propostas produtivas devem ser viáveis do ponto de vista econômico e cumprir com os requisitos de contrapartida dos beneficiários. Até o momento de realizar avaliação, o FISP tinha financiado um total de 205 projetos que importaram em um total de R\$ 3.83 milhões (USD 1.51 milhões), os quais beneficiaram a um total de 5,188 famílias. Deste total, 111 projetos (54.1%) foram produtivos para um total de R\$ 1.97 milhões (51.4% do financiamento total), beneficiando a 2,282 famílias (44% dos beneficiários). Enquanto isso, 94 dos projetos (45.9% do total) foram sociais para um total de R\$ 1.86 milhões (48.6% do total financiado), os quais beneficiaram a 2.906 famílias (66% dos beneficiários). As iniciativas produtivas se centraram em produtos novos para os beneficiários, para os quais o FISP promoveria incentivos iniciais para sua adoção, pretendendo-se que posteriormente se financiassem por meio de créditos do setor financeiro formal.
- d) Apoio às famílias para melhorar a comercialização da produção. Isto incluiu o emprego de formas alternativas de acesso a mercados em nível municipal, territorial e regional. Isto implicou as seguintes ações: (i) o apoio a 19 feiras de agricultores familiares em sedes municipais, das quais 10 foram criadas com apoio do Projeto e outras 9 já existiam e foram fortalecidas pelo Projeto. A criação de novas feiras implicou realizar negociações com os governos municipais para obter a autorização de funcionamento em espaços públicos, assim como recursos para os materiais necessários. Enquanto isso, o fortalecimento de feiras consistiu no aporte de recursos para melhorar sua infra-estrutura. As feiras permitiram aos agricultores comercializar diretamente sua produção aos consumidores finais, evitando os intermediários. (ii) Apoio à comercialização de produtos nos programas de compra do Governo Federal. Isto se realizou por meio do registro das famílias de beneficiários do Projeto no “*Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*” implementado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), o qual

---

<sup>4</sup> O FISP foi gerido pelo componente de Produção e Comercialização em conjunto com o de Serviços Financeiros.

realiza compras antecipadas, contratos de garantia de compra e compra direta de produtos, em todos os casos, de produtos da agricultura familiar; (iii) Apoios por parte do denominado “Projeto Elo” que se descrevem mais abaixo neste capítulo.

- e) Intercâmbios. Estes foram realizados pelas *parceiras* com apoio do PDHC, sendo a maioria deles fora dos territórios de origem dos beneficiários. No total se realizaram 175 intercâmbios centrados em uma ampla variedade de temas (entre os quais apicultura, produção de galinha caipira, técnicas de conservação de forragens, caprinovinocultura), dos quais participaram 3.797 beneficiários.
- f) Publicação e difusão de materiais didáticos. O componente apoiou e assessorou diretamente na divulgação de formas apropriadas e de baixo custo de captação e armazenamento de água de chuva a nível familiar. Isto incluiu principalmente 12.000 exemplares de folhetos e de 250 cópias de vídeos, os quais foram distribuídos entre instituições que cumpriram um papel relevante em sua difusão (*parceiras* do PDHC, governos municipais, etc.). Cabe destacar que estas ações de difusão se deram no marco de uma estratégia de difusão do Projeto que teve como objetivo divulgar e dar publicidade às ações, alcances e aspectos inovadores.

### (iii) Componente de Serviços Financeiros

17. Durante a execução do Projeto, o componente de Serviços Financeiros se guiou pelos dois objetivos estabelecidos no desenho: a) promover o acesso dos beneficiários e suas organizações aos serviços financeiros, em especial créditos de curto e longo prazo para apoiar a produção, comercialização e consumo; e b) apoiar a estruturação de um sistema cooperativo adequado às necessidades dos agricultores familiares. Para isso foram realizadas as seguintes ações:

- a) Apoio ao acesso dos beneficiários a programas governamentais de crédito para a agricultura familiar. Isto se realizou através da formulação por parte das *parceiras* de assistência técnica de solicitações de créditos com suas correspondentes propostas produtivas para serem apresentadas ao Banco do Nordeste (principal agente financeiro do Programa Nacional de Agricultura Familiar, PRONAF). O número total de beneficiários que acessaram aos créditos do PRONAF com apoio da assistência técnica do PDHC se estimou em 7.162, dos quais o 18% foram mulheres.<sup>5</sup> Para apoiar a elaboração de propostas de crédito, o Projeto trabalhou em duas linhas: (i) Capacitação das *parceiras* e seus técnicos em formulação de projetos e apoio ao registro dos mesmos no Banco do Nordeste. Um dos gargalos principais que se enfrentou foi a escassa preparação de muitas das *parceiras* e de seus técnicos para formular projetos de crédito. A grande maioria delas não estava registrada (*credenciada*) no Banco do Nordeste como elaboradoras de projetos— condição indispensável para que pudessem preparar solicitações de crédito dos beneficiários ao PRONAF. A esse aspecto se adicionou o fato de que algumas das *parceiras* tiveram uma posição ideológica contrária a que os beneficiários acessassem ao crédito, apesar do interesse destes. Assim, uma das ações principais do componente foi promover o registro das *parceiras* no Banco do Nordeste e proporcionar capacitações a seus técnicos para que pudessem adquirir os conhecimentos necessários para elaborar as solicitações de crédito. (ii) Promoção

---

<sup>5</sup> Os dados proporcionados pelo PDHC indicam um total de 8.427 beneficiários de créditos, dos quais 1.519 foram mulheres. Estes totais foram obtidos somando os beneficiários de crédito em distintos itens produtivos (apicultura, caprinocultura, ovinocultura, forragem etc.), pelo que contém um certo grau de duplicação. Com base nas estimativas do Banco do Nordeste, a informação apresentada neste informe assume uma duplicação de 15%.

dos créditos do PRONAF dirigidos às mulheres e jovens. Outro dos problemas identificados foi a pouca atenção inicial das *parceiras* de assistência técnica às atividades das mulheres. Assim, o componente promoveu a criação (conjuntamente com a coordenação de Gênero e Geração) em cada um dos territórios de grupos de trabalho sobre Crédito, Gênero e Geração, os quais serviram para discutir os problemas específicos de crédito enfrentados pelas mulheres, os jovens e as comunidades de negros, e para proporcionar capacitações junto ao Banco do Nordeste.

- b) Apoio ao desenvolvimento de instituições de micro-crédito. Esta atividade se realizou através das seguintes ações: (i) Apoio ao desenvolvimento do sistema cooperativo de micro-crédito por meio do aporte de recursos para a estruturação da cooperativa ECOSOL-Pajeú. Estes recursos permitiram a aquisição de mobiliário e equipamentos, a contratação de pessoal e a constituição de um fundo de crédito. Ao realizar a avaliação, o Projeto se propunha apoiar a outras cinco cooperativas do sistema ECOSOL no estado de Pernambuco, assim como a estruturação de uma cooperativa de crédito no território do Sertão Central de Ceará (COOCRESCE-Quixeramobim). (ii) Apoio à estruturação de fundos rotativos. Isto se realizou através de um convênio assinado com o *Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador* (CETRA) para desenvolver uma experiência piloto no Sertão Central do Ceará. Os fundos rotativos se formariam a partir da devolução que fariam grupos de beneficiários dos recursos aplicados pelo FISP para co-financiar projetos produtivos, encarregando-se o CETRA de promover a participação dos beneficiários, assistir na gestão e monitoramento dos recursos e elaborar material didático e de sistematização do processo.

#### **(iv) Componente de Organização**

18. Durante a implementação, o Projeto separou as ações de organização das de alfabetização e educação, as quais estavam juntas em um só componente no desenho. Para o componente de Organização foram definidos os objetivos seguintes: a) promover o protagonismo dos beneficiários a partir do conhecimento, compreensão, monitoria e avaliação das ações do Projeto; b) criar e fortalecer espaços de reflexão, discussão e controle social das ações do Projeto; c) apoiar e fortalecer as diferentes formas de organização local existentes e garantir sua participação no planejamento, discussão, monitoria e avaliação do Projeto e de outras políticas públicas; e d) fortalecer líderes e formar grupos de mobilizadores/as sociais para atuar como agentes multiplicadores na coordenação de processos sociais.

19. As ações de organização se realizaram através de contratos com organizações da sociedade civil, incluindo principalmente as Federações de Trabalhadores Rurais dos respectivos estados de cada território. Estas organizações se encarregaram de selecionar e capacitar as equipes de mobilizadores sociais que foram selecionados nos próprios assentamentos e comunidades. No total trabalharam 86 mobilizadores nos 8 territórios nos quais atuou o Projeto, que exerceram suas funções sob a coordenação de 14 técnicos. Os mobilizadores se encarregaram de: a) promover a organização dos beneficiários em seus assentamentos e comunidades, de modo de fortalecer as organizações existentes e de promover grupos de interesse; b) discutir os planos de ação do Projeto com os beneficiários; c) difundir entre os beneficiários informações sobre programas e políticas

públicas dirigidas à agricultura familiar (por exemplo o crédito PRONAF) e promover o acesso dos beneficiários a estes programas; d) capacitar os beneficiários para a discussão, monitoria e avaliação das ações do Projeto; e) aplicar instrumentos para realizar a monitoria e avaliação do trabalho das *parceiras* de assistência técnica por parte dos assentamentos e comunidades; f) promover a discussão sobre políticas públicas; g) fortalecer a participação em espaços políticos locais, em especial os Comitês Territoriais do Projeto, os Conselhos Municipais e os Foros de Políticas Públicas.

**(v) Componente de Formação e Educação**

20. As ações realizadas por este componente foram as seguintes:

- a) Alfabetização de adultos e jovens. Essa atividade se realizou inicialmente através de um contrato com o *Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação* (GEEMPA), uma ONG originária do estado de Rio Grande do Sul que possuía uma larga e bem-sucedida experiência na implementação de programas de alfabetização de adultos, contribuindo nos aspectos metodológicos e pedagógicos. As ações foram co-financiadas pelo *Ministério de Educação* do Governo Federal e os governos municipais. Durante 2006, incorporou-se também crianças que precisavam reforçar seus conhecimentos para completar sua alfabetização. No total participaram dos cursos de alfabetização 3.255 pessoas, das quais se obteve êxito com 3.011 (92.5%), que foram efetivamente alfabetizadas. A grande maioria (2.816 ou 93.5%) foi de adultos, enquanto que as crianças alfabetizadas em 2006 foram 195 (6.5%). Para encarregar-se dos cursos foram capacitados 256 professores.
- b) Educação contextualizada. Esta iniciativa, executada através do SERTA (uma ONG especializada em temas de educação) consistiu em realizar experiências piloto de educação adaptada às realidades locais em escolas da rede oficial de ensino. Isto implicou desenvolver conteúdos específicos que refletissem as condições e problemática local. O trabalho teve uma primeira fase de sensibilização dos gestores públicos no nível municipal (*Prefeitos, Secretários de Educação*, diretores de escolas) e formação de professores e supervisores, o que se realizou basicamente durante 2004 e incluiu 11 municípios dos territórios do Pajeú (Pernambuco). A isto seguiu a elaboração de diagnósticos nas comunidades e a elaboração de conteúdos, o que se realizou a partir de 2005, incorporando-se também a novos municípios e escolas (um total de 19 nos territórios do Pajeú e Cariri (Paraíba). Durante a execução destas ações, estima-se que mais de 52.000 pessoas participaram de atividades pedagógicas, das quais mais de 48.300 foram alunos e mais de 3.800 foram educadores.
- c) Formação de líderes. Este trabalho consistiu em apoiar uma experiência piloto de formação de líderes camponeses que se denominou UNICAMPO ou “Universidade Camponesa”, a qual foi implementada pela *Universidade Federal de Campina Grande* (UFCG) e o Centro de Cooperação Internacional de Investigação Agronômica e Desenvolvimento (CIRAD). O programa UNICAMPO consistiu na elaboração e implementação de um Curso de Extensão em Desenvolvimento Local Sustentável que incluiu cursos e investigação sobre aspectos sociais de assentamentos de reforma agrária, os recursos naturais e sistemas de produção,

educação e produção cultural. Os cursos foram realizados durante os fins de semana nas instalações da *Escola Agrotécnica* do município de Sumé (Estado da Paraíba), participando deles 30 pessoas, sendo a maioria de jovens rurais com potencial de liderança, provenientes de 20 municípios da microrregião do Cariri Paraibano, os quais foram orientados por 11 professores da UFCG e CIRAD. A iniciativa surgiu a partir de propostas da *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura* (CONTAG) que entre outras coisas impulsionavam a inserção de agricultores familiares líderes na educação universitária, o que requeria a elaboração de programas adaptados a suas características. Além disso, a experiência teve como resultado uma sistematização da experiência didático/pedagógica, incluindo a produção de um livro e artigos científicos, que permitiriam replicar a experiência em outros espaços.

- d) Formação técnica de jovens rurais. Estas ações consistiram em apoiar uma capacitação técnica de dois anos de duração para jovens provenientes de famílias de agricultores do território do Apodi (Rio Grande do Norte) na Escola Agrotécnica de Jundiáí. Esta iniciativa foi realizada com a *Universidade Federal de Rio Grande do Norte* e a *Federação de Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Norte* (FETARN). O apoio do projeto consistiu principalmente no pagamento de bolsas a 141 estudantes participantes e o pagamento de professores para cursos de interesse para o Projeto, incluindo principalmente agroecologia, cooperativismo e criação de ovinos.
- e) Arca das Letras. Este foi um programa de bibliotecas rurais da Secretaria do Reordenamento Agrário do MDA que consistiu na distribuição de pequenas bibliotecas em assentamentos e comunidades de agricultores familiares, com o objetivo de facilitar o acesso a livros e promover a leitura. O programa incluiu a capacitação de “agentes de leitura” nas próprias comunidades, que se encarregaram de promover o uso das bibliotecas e de administrar os empréstimos. O PDHC apoiou a operacionalização do programa, em especial no desenvolvimento das articulações necessárias no nível local. Como consequência destas ações, foram implantadas 542 bibliotecas rurais em comunidades e assentamentos dos 8 territórios de atuação do Projeto.

#### (v) **Gênero, geração e etnia**

21. O desenho do Projeto propôs que se utilizassem critérios de equidade de gênero no trabalho dos diferentes componentes. Durante a execução, o PDHC definiu atuar não somente em relação à perspectiva de gênero, incorporando também os temas de geração e etnia. Estas mudanças foram motivadas pelas escassas oportunidades dos jovens dos assentamentos e comunidades rurais, a maioria dos quais terminam emigrando para as cidades. Além disso, motivou-se pela extrema pobreza que caracterizava as comunidades formadas por grupos étnicos (principalmente negros).

22. As ações de gênero, geração e etnia tiveram os seguintes objetivos: a) apoiar grupos produtivos de mulheres e jovens; b) promover o acesso de mulheres, jovens e comunidades étnicas à assistência técnica; c) promover o acesso de mulheres e jovens às linhas de crédito PRONAF Mulher e PRONAF Jovem; d) promover o combate à violência contra a mulher; e) promover a inclusão de mulheres nas instâncias de organização social e nas

políticas das mulheres; e) promover a documentação das mulheres; e f) promover o acesso das mulheres à terra por meio da titulação conjunta da terra.

23. As ações de gênero, geração e etnia foram realizadas através de ONG's *parceiras* chamadas "referenciais" em cada território, as quais se encarregaram de capacitar os técnicos das *parceiras* de assistência técnica e os mobilizadores sociais. Além disso, as *parceiras* referenciais implementaram ações diretas com os beneficiários, como o acompanhamento de grupos produtivos de mulheres.

24. Durante os primeiros anos de execução, o Projeto organizou campanhas de documentação de mulheres que não contavam com os documentos básicos (entre eles o documento de identidade) para poder acessar serviços sociais governamentais e realizou um diagnóstico da situação das mulheres nos diferentes territórios. Nos últimos dois anos, o Projeto se centrou em: a) promover o acesso de mulheres às atividades de produção e à comercialização de produtos, por meio da criação e assistência (através de *parceiras*) a grupos de mulheres; b) promover o acesso de mulheres ao crédito do PRONAF Mulher (uma linha de crédito governamental recente específica para mulheres e com condições muito convenientes); isto se realizou através da criação de grupos de trabalho no nível de cada território que difundem, discutem e identificam projetos a serem financiados; e c) a capacitação contínua de técnicos e mobilizadores das *parceiras* para que tenham em conta as mulheres e a dimensão de gênero em seus planos anuais e em seu trabalho em geral. Essas atividades não ocorreram nos novos territórios em Pernambuco e Ceará, nos quais ainda não se tinha começado o trabalho com gênero quando da realização desta avaliação.

25. Em síntese, as ações de gênero principais incluíram:

- a) Implementação de uma campanha de documentação de mulheres rurais, realizada em 2003 e 2004 em cinco dos territórios do PDHC (Pajeú, Apodi, Cariri, Sertão Central de Ceará e Sertão Sergipano), a qual permitiu emitir documentos a 14.257 mulheres.
- b) Elaboração de 5 diagnósticos de gênero (um por território no Pajeú, Apodi, Cariri, Sertão Central de Ceará e Sertão Sergipano) e um de geração.
- c) Capacitação sobre gênero para um total de 186 profissionais (102 homens e 84 mulheres) das *parceiras* de assistência técnica e para 72 mobilizadores sociais (39 homens e 33 mulheres).
- d) Apoio direto por parte das *parceiras* referenciais a grupos de mulheres e jovens nos territórios do Pajeú (um grupo de 68 mulheres artesãs) e Cariri (um grupo de 65 mulheres).
- e) Apoio junto com o componente de Serviços Financeiros à formação e funcionamento de Grupos de Trabalho de Crédito, Gênero e Geração nos territórios do Pajeú, Cariri, Apodi, Sertão Sergipano e São João de Piauí. Estes grupos foram formados por agentes financeiros, *parceiras* de assistência técnica, sindicatos, federações de trabalhadores rurais, secretarias de agricultura dos estados, *delegacias* do MDA e o próprio PDHC, servindo como espaço de discussão e promoção do acesso de mulheres e jovens às linhas de crédito PRONAF Mulher e PRONAF Jovem. Isto incluiu capacitações sobre estas linhas de crédito realizadas em 2006 para os técnicos das *parceiras* de assistência técnica em colaboração com o *Banco do Nordeste*.

- f) Implementação de 160 oficinas sobre temas relativos aos direitos das mulheres e jovens, entre os quais foram considerados o combate à violência contra a mulher, cidadania e direitos das mulheres e acesso ao crédito. Nestas oficinas participaram 420 beneficiários/as dos assentamentos e comunidades nos quais trabalhou o Projeto, que atuaram como multiplicadores em seus lugares de origem.
- g) Apoio a atividades de comunicação e cultura por parte de jovens nos territórios do Apodi e Sertão Central de Ceará, os quais incluíram a instalação de 3 rádios comunitárias e 2 rádios escola, a publicação de 10 edições de um jornal comunitário com um total de 18.000 exemplares elaborado por jovens e a organização de 52 oficinas temáticas para a formação de jovens comunicadores sociais.
- h) Apoio direto a 10 comunidades negras (Quilombolas) no território do Pajeú através de uma ONG (Grupo Mulher Maravilha) contratada pelo Projeto, o que incluiu capacitações, intercâmbios e oficinas centradas em temas culturais e étnicos.

#### **(v) Projeto Elo**

26. Com este nome se designou as ações financiadas por meio de recursos de doação (FrS 400.000 – quatrocentos mil francos suíços - anuais durante quatro anos) proporcionados pela Fundação Syngenta. Estas ações começaram em 2006, centrando-se no apoio à diversificação da produção de grupos de agricultores familiares, através da vinculação com os mercados em cadeias de produção priorizadas. Isto implica entre outras coisas o apoio à certificação de produtos, capacitações para melhorar a gestão e a comercialização de produtos, e pequenos investimentos em infra-estrutura para a industrialização de produtos e redução de perdas pós-colheita. Até o momento de realização da avaliação, as cadeias priorizadas tinham sido as de caju, caprino-ovinocultura e apicultura. As principais ações de campo realizadas foram: a) a elaboração de um diagnóstico e planejamento participativos dos grupos de agricultores na cadeia produtiva de caju nos territórios do Sertão do Cariri (Paraíba), Sertão do Pajeú (Pernambuco) e Sertão do Apodi (Rio Grande do Norte); b) apoio à constituição de um Foro de Caprino-ovinocultura no Sertão do Pajeú (Pernambuco); c) assessorias especializadas para elaborar planos de negócio sobre processamento e comercialização de produtos de caju em duas comunidades de agricultores familiares (Umbuzeiro Leitão no Pajeú - Pernambuco e Pedra II no Apodi-Rio Grande do Norte) e em dois assentamentos de reforma agrária (Novo Zabelê, no Piauí e Petrolina, no Rio Grande do Norte), com um total de 59 agricultores (24 homens e 35 mulheres); d) participação de quatro organizações de produtores nas feiras Biofach Latino Americana e ExpoSustentat 2006; e e) apoio com recursos financeiros a um grupo de 40 agricultores familiares (23 homens e 17 mulheres) no território do Apodi (Rio Grande do Norte) para a implementação de uma planta de extração de mel, encontrando-se outros três pequenos projetos em análise para igual número de grupos de agricultores.

### **D. Relevância, eficácia e eficiência das ações do Projeto**

#### **(i) Relevância**

27. A relevância do Projeto se analisou em função da relação entre sua estratégia, mecanismos e ações e as seguintes questões: a) as políticas públicas dirigidas à agricultura

familiar e a redução da pobreza rural no Brasil; b) a estratégia do FIDA no país; e c) os problemas e potencialidades dos agricultores familiares na região Nordeste. Tendo em conta estes aspectos, o Projeto se considerou como muito relevante. Seus eixos estratégicos e as prioridades de seus componentes foram muito coerentes com as políticas públicas do Governo Federal do Brasil. No momento do desenho, o Governo Federal tinha priorizado fortemente o apoio à reforma agrária, criando um Ministério de Reforma Agrária, tentando impulsionar o processo de reforma agrária em apoio à criação de assentamentos em terras expropriadas e de novos mecanismos para promover um maior acesso à terra a famílias rurais pobres. Em particular, criou-se um programa de crédito para a compra de terras por parte de grupos de famílias rurais sem terra. O Projeto se motivou na necessidade de apoiar o desenvolvimento dos novos assentamentos criados, através de assistência técnica, crédito e outros serviços. O desenho respondeu a estas prioridades, focalizando-se em atender os assentamentos de reforma agrária em cinco estados da região Nordeste do Brasil. Durante a execução, os governos sucessivos impulsionaram novas políticas, destacando-a capacidade do Projeto de adaptar-se às novas prioridades, inclusive realizando mudanças ou implementando ações não previstas no desenho. Destacam-se os seguintes aspectos:

- a) A estratégia de atuação territorial do Projeto, a qual adquiriu uma importância crescente como parte das políticas governamentais a partir de inícios dos 2000s, o que se manifesta na criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) dentro do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e do PRONAF Infra-estrutura para financiar projetos em territórios definidos pela SDT;
- b) O trabalho do Projeto em relação às múltiplas dimensões da pobreza rural, e em particular sobre o acesso a alimentos e água, teve uma forte consonância com as políticas do Governo Federal (em particular o Programa *Fome Zero*);
- c) O forte apoio do Projeto para que as famílias rurais em assentamentos e comunidades de agricultores familiares acessassem a linha de crédito do PRONAF. O PRONAF foi considerado pelo Governo Federal durante o período de execução do PDHC um instrumento central para apoiar investimentos e o custeio de cultivos de subsistência, por isso ampliou fortemente sua disponibilidade de recursos.
- d) A ênfase do Projeto em apoiar o melhoramento do acesso das famílias pobres às fontes de água para consumo, fundamentalmente por meio da construção de cisternas. Melhorar o acesso à água para consumo nas comunidades do semi-árido nordestino foi considerado prioritário nas últimas décadas pelos sucessivos governos federais. Durante o período de execução do PDHC, apoiou-se inclusive com recursos federais ao Programa Um milhão de Cisternas impulsionado no semi-árido da região Nordeste por um conjunto de organizações da sociedade civil integradas na chamada *Articulação não Semi-árido Brasileiro (ASA)*.
- e) A oferta de assistência técnica a assentamentos e comunidades de agricultores familiares, por meio de um sistema não governamental que respondeu à demanda dos agricultores, foi considerado fundamental para o Governo Federal, o qual continuou implementando diversos programas para melhorar o acesso dos agricultores familiares à assistência técnica.

- f) A equidade de gênero, a geração de oportunidades para que os jovens rurais não se vejam obrigados a emigrar para as cidades, e o combate à pobreza em comunidades negras (Quilombolas) - todas prioridades do PDHC - foram também prioridades do Governo Federal durante o período de execução do Projeto. Isto se manifestou, entre outras coisas, em converter a campanha de documentação de mulheres apoiada pelo PDHC em um programa público, o qual passou a ser implementado diretamente pelo MDA.

28. Adicionalmente, o Projeto resultou também muito relevante em relação aos problemas enfrentados pelos agricultores familiares e aos fatores determinantes da pobreza rural no Nordeste do Brasil. O mais destacável foi que o Projeto entendeu a pobreza como um fenômeno de múltiplas dimensões, não se limitando a promover melhorias na produção dos beneficiários através do acesso a serviços de apoio (assistência técnica, crédito, capacitação), mas também atuando sobre outras variáveis. Destacam-se as ações para reduzir o analfabetismo, promover uma educação mais adaptada às realidades locais, fortalecer as organizações dos beneficiários, melhorar a informação dos agricultores familiares e suas famílias sobre políticas públicas, fortalecer sua inserção em espaços locais de decisão (por exemplo, os conselhos municipais) e as ações específicas dirigidas a mulheres, jovens e comunidades étnicas.

## **(ii) Eficácia**

29. O fim do Projeto estabelecido na avaliação ex-ante, foi melhorar as condições sociais e econômicas dos beneficiários da reforma agrária e de comunidades de agricultores familiares na zona semi-árida da região Nordeste. Os objetivos específicos foram: a) prover acesso a programas educativos e serviços de assistência gerencial, agrícola, de apoio às micro-empresas e financeiros; b) melhorar a infra-estrutura social e produtiva de assentamentos e agricultores familiares; c) proporcionar às mulheres iguais oportunidades e acesso aos programas de apoio à produção, assim como nos processos de decisão nas organizações dos beneficiários; d) consolidar o desenvolvimento rural no nível municipal, melhorando as capacidades das organizações dos beneficiários para participar desse processo; e) fomentar o uso racional e a conservação dos recursos naturais; e f) validar políticas e estratégias para o desenvolvimento socioeconômico sustentável dos assentamentos de reforma agrária e agricultores familiares da zona semi-árida. Por último, a avaliação ex-ante estabeleceu um número reduzido de metas concretas, as quais incluíram basicamente as seguintes:<sup>6</sup>

- a) 15.000 famílias beneficiárias diretas da assistência técnica, crédito e obras de manejo e conservação de águas, das quais ao menos seriam 1.470 mulheres chefas de família;
- b) 15.000 famílias beneficiárias de investimentos de infra-estrutura social não reembolsáveis, parte dos quais estariam localizados em 250 assentamentos de reforma agrária;
- c) 6.000 famílias beneficiárias de investimentos produtivos não reembolsáveis, em especial manejo e conservação de águas.
- d) 9.000 beneficiários alfabetizados, desenvolvendo capacidades de leitura, escrita e matemática.

<sup>6</sup> Ver IFAD (1999). Sustainable Development Project for Agrarian Reform Settlements in the Semiarid of the Northeast. Rome. Estas metas aparecem no capítulo VII (Benefits, justifications and risks), página 25, parágrafo 101.

30. Durante a execução, o Projeto elaborou dois Marcos lógicos que estabeleceram algumas mudanças nos objetivos em relação à avaliação ex-ante. Os mais relevantes se deram no marco lógico elaborado no ano 2005, o qual incorporou o objetivo de envolver, empoderar e articular às famílias beneficiárias com outros atores nos territórios de atuação do Projeto, introduziu os conceitos de geração e etnia no objetivo de melhoramento das condições econômicas e sociais dos beneficiários, e ampliou o objetivo original de alfabetização de adultos para melhorar a educação de adultos, jovens e meninos de acordo com as características do Semi-árido. Além destas mudanças, o marco lógico de 2005 definiu um número significativo de indicadores para o monitoramento dos objetivos e resultados propostos. Entretanto, não estabeleceu metas concretas para nenhum destes.

31. Devido às poucas metas estabelecidas para quantificar objetivos, tanto no desenho como nos Marcos lógicos elaborados durante a execução, resulta difícil analisar a eficácia do Projeto de acordo com as metas concretas alcançadas. Até o momento de realizar a avaliação, as poucas metas estabelecidas ainda não tinham sido obtidas. O número de beneficiários da assistência técnica tinha alcançado a mais de 11.000 famílias (73% da meta estabelecida), os beneficiários do crédito do PRONAF se estimaram em algo mais de 6.500 (44% da meta) e os dos projetos FISP produtivos e sociais beneficiaram quase 5.200 famílias, das quais algo mais de 2.900 foram beneficiárias de projetos sociais (quase 20% da meta) e quase 2.300 foram beneficiárias de projetos produtivos (48% da meta). Enquanto isso, o Projeto tinha conseguido alfabetizar algo mais de 3.000 pessoas, o que representa um terço das metas do desenho. Tendo em conta estas cifras, pode estimar-se que a única meta que seria realista alcançar até o final da execução seria o de beneficiários da assistência técnica (15.000). Em troca, as outras muito provavelmente não serão alcançadas. A esse respeito cabe realizar algumas considerações:

- a) Embora o Projeto tenha contado com a capacidade operativa e técnica para cumprir com as metas previstas, enfrentou durante toda sua execução limitações orçamentárias. Como se verá em maior detalhe no próximo capítulo, o orçamento anual atribuído ao Projeto por parte do MDA foi, todos os anos, muito inferior ao previsto, e ocorreram atrasos sistemáticos na recepção dos recursos, com extensos períodos, quase todos os anos, nos quais o Projeto não contou com orçamento e não podia assinar contratos com os provedores de serviços técnicos. Todo isso resultou muito negativo para o Projeto, comprometendo a execução de numerosas atividades, entre as quais se destacam capacitações, intercâmbios e investimentos em pequenos projetos produtivos e sociais do FISP para assentamentos e comunidades, que já estavam elaborados e aprovados. Além disso, comprometeu a presença do projeto no campo, já que produziu atraso nos pagamentos a *parceiras*, o que afetou em muitas delas sua capacidade de realizar visitas às comunidades. Do mesmo modo, o baixo orçamento contribuiu para aumentar a proporção de gastos operativos, já que o Projeto contou com uma estrutura operativa que permitia uma maior execução. O PDHC compensou em parte seus problemas orçamentários através do co-financiamento de ações por parte de outras instituições, entre as quais se contam o Ministério de Educação do Governo Federal e os governos municipais para os cursos de alfabetização. Entretanto, isso não alcançou a cobrir os recursos orçamentários solicitados, mas não atribuídos.
- b) Várias das metas estabelecidas foram excessivamente ambiciosas. Em particular, as cifras de beneficiários propostos para receber crédito (igual ao de beneficiários

de assistência técnica) e de pessoas que seriam alfabetizados, parecem ter subestimado diversas dificuldades operativas. No caso do crédito, requerem-se várias etapas que estão sujeitas a diversos obstáculos, incluindo a identificação de produtores, elaboração de projetos de investimento, a tramitação das solicitações nas instituições financeiras e a execução dos projetos. Alguns destes passos envolvem limitações na capacidade operativa do Banco do Nordeste (gestor das linhas de crédito do PRONAF) e das organizações provedoras de assistência técnica. A experiência do Projeto mostrou que existiam muito poucas organizações com capacidade para elaborar projetos de investimento e registrados para elaborar projetos, junto ao Banco do Nordeste. Além disso, existia em todos os territórios nos quais atuou o Projeto, uma alta incidência de endividamento, que afetava especialmente a assentamentos de reforma agrária, muitos dos quais foram beneficiários da assistência técnica. Isto comprometeu a possibilidade de promover o crédito entre estes agricultores, impulsionando-se entre eles a renegociação de dívidas. Finalmente, a meta de beneficiários de crédito igual à de assistência técnica implicou assumir que todos os beneficiários de assistência técnica precisariam de créditos para implementar mudanças produtivas. A experiência do PDHC mostrou que era possível promover mudanças significativas na produção sem recorrer ao crédito. Assim, o Projeto foi muito cuidadoso em seu enfoque de trabalho com crédito, promovendo entre os agricultores tecnologias e sistemas de produção de baixos requerimentos de investimento e só utilizando crédito em caso de ser necessário. No caso dos cursos de alfabetização, o mais relevante a destacar é que teria sido relativamente fácil para o Projeto obter as metas previstas por meio dos cursos empregados tradicionalmente no Brasil, os quais se caracterizam por muito baixos níveis de aprendizagem. Em troca, o PDHC optou por aplicar metodologias que asseguraram muito altas taxas de alfabetização.

32. Apesar de não terem sido alcançadas várias das metas previstas relativas aos beneficiários, é possível afirmar que o PDHC alcançou, em grande medida, os objetivos previstos tanto no desenho como nos Marcos lógicos elaborados durante a execução. Isto se manifesta nos impactos sobre diferentes dimensões da pobreza rural, que se descrevem no capítulo III, inclusive vários não previstos no desenho do Projeto.

### **(iii) Eficiência**

33. O indicador que se utilizou para analisar a eficiência do Projeto foi o peso relativo dos custos operativos no total de custos (em percentagem). O cálculo dos custos operativos se realizou com base no funcionamento da UGP e dos escritórios locais de supervisão, incluindo os salários de todo o pessoal técnico e administrativo, aquisição de veículos, equipamentos e mobiliário, gastos de transporte, auditoria, formulação de planos, gastos de funcionamento (aluguéis, combustível, etc.), funcionamento dos Comitês Territoriais e outros. O peso dos custos operativos alcançou seus máximos níveis nos dois primeiros anos de execução (74.9% do gasto em 2001 e 56.9% em 2002). Os valores se reduziram nos anos posteriores, alcançando a 33.2% em 2003, 30.7% em 2004, 33.2% em 2005 e 35.4% em 2006. Em média para todo o período de execução, os custos operativos representaram 36.6% do custo total do Projeto.

34. A maior dificuldade para avaliar o peso relativo dos custos operativos foi a quase inexistência de informação sobre projetos similares no Brasil. Um dos dados considerados relevantes para a análise resultou de avaliações realizadas pelo Banco Mundial em 1993 de seu Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste implementado em todos os estados do Nordeste do Brasil a partir de 1984. Estas avaliações encontraram diversos problemas que motivaram a drástica reformulação dos projetos de pobreza rural do Banco Mundial no Nordeste. Entre outros problemas, as avaliações encontraram um muito alto peso relativo dos custos operativos, que alcançava os 56%.<sup>7</sup> Em comparação com esta cifra, o PDHC teve uma proporção de custos operativos significativamente menores.

35. Adicionalmente, comparou-se aos custos operativos do PDHC com os do Projeto de Desenvolvimento do Corredor Puno-Cusco, o qual foi avaliado durante a primeira metade de 2006 pelo Escritório de Avaliação e Estudos do FIDA. Essa Avaliação Intermediária considerou o projeto como muito bem-sucedido, considerando-se seus custos operativos muito razoáveis. A média de custos operativos para todo o período de execução no Projeto Corredor foi de 27%, em comparação com 36.6% para o PDHC. Enquanto isso, o peso dos custos operativos durante os dois primeiros anos foi de 67% e 36% no Projeto Corredor, em comparação com o 74.9% e 56.9% do PDHC, reduzindo-se aos 26%, 30% e 16% nos três anos seguintes, em comparação com 33.2%, 30.7% e 33.2% no PDHC. A comparação destas cifras mostra que o PDHC teve uma maior proporção de custos operativos durante toda a execução, à exceção do quarto ano de execução, em que foram virtualmente iguais. As diferenças maiores se deram no segundo ano de execução, tendo em vista o lento início das ações de campo no PDHC (o que manteve em altos níveis seus custos operativos) e o quinto ano, no qual o PDHC se encontrava pronto para realizar uma forte execução mas continuou sem receber um orçamento adequado.

36. Em termos gerais, pode considerar-se que o peso relativo dos custos operativos do PDHC foi razoável, em especial tendo em conta as limitações de gasto impostas por seu baixo orçamento. Além disso, o Projeto também enfrentou gastos derivados da formulação do projeto negociado com o GEF. Por outra parte, os gastos totais do Projeto sobre os quais se calculou o peso dos custos relativos não incluíram aportes obtidos por meio das *parcerias* negociadas pelo PDHC (PETROBRAS, governos estaduais e municipais, etc.), nem tampouco as contrapartidas dos beneficiários em projetos do FISP.

### **III. IMPACTOS DO PROJETO**

#### **A. Impactos sobre a pobreza rural**

37. Esta seção analisa os impactos do PDHC sobre a pobreza rural, tomando em conta as diferentes dimensões definidas pela Metodologia de Avaliação do FIDA.<sup>8</sup> É de destacar que o desenho do projeto vinculou a pobreza com as rendas dos beneficiários, relacionando os ganhos fundamentalmente com a produtividade da agricultura e de atividades não agrícolas e considerando os seguintes pressupostos (alguns deles implícitos): a) que o maior acesso à assistência técnica promoveria aumentos na produtividade e na produção,

<sup>7</sup> World Bank (1996). Report for the Government of Brazil-World Bank Commission. Rural Poverty. Washington, DC.

<sup>8</sup> (i) IFAD (2006). Methods & Practices – Underlying Principles. Evaluation Manual. Office of Evaluation. Rome; e (ii) IFAD (2006). Methods & Practices – Project Evaluation Guidelines. Office of Evaluation. Rome.

assim como melhoras na comercialização; b) que o maior acesso dos beneficiários ao crédito e outros serviços financeiros facilitaria a adoção de mudanças técnicas em sua produção; c) que aumentos em produtividade e produção, junto a melhoras na comercialização, promoveriam mudanças positivas nos ganhos dos beneficiários; d) que melhoria na infra-estrutura comunitária (especialmente em projetos de abastecimento de água) contribuiriam à qualidade de vida dos beneficiários; e) que o analfabetismo constituía uma trava significativa para o melhoramento da produção e as condições de vida da população rural pobre. Dado o momento em que se realizou o desenho do projeto (no final dos 1990s), não foram manejados conceitos, objetivos nem indicadores sobre impactos em capital humano (salvo no relativo a alfabetização), capital social e outros aspectos (por ex. institucionais) que são analisados nesta seção. Um grande mérito do PDHC em sua execução foi introduzir estas dimensões da pobreza rural que não tinham sido expostas no desenho.

38. Do ponto de vista dos impactos obtidos, o desempenho do projeto pode considerar-se como satisfatório, obtendo-os impactos propostos e muitos inesperados.

39. Por outra parte, deve destacar-se que as mudanças que se produziram nas condições de vida dos beneficiários tiveram influência de uma evolução favorável do contexto econômico e de políticas públicas durante a execução do Projeto. Neste sentido, destacam-se os seguintes aspectos do contexto:

- a) Um contexto macro-econômico favorável, incluindo variáveis como o crescimento do PIB e as exportações e uma inflação baixa e estável. Isto contribuiu a dinamização dos mercados locais nos territórios do Projeto, ao crescimento da demanda de produtos produzidos pelos beneficiários (especialmente carne, produtos hortigranjeiros e mel).
- b) Um contexto de políticas públicas muito favorável para os setores da população de menores ganhos tanto em áreas urbanas como rurais. Isto incluiu, entre outras coisas, o aumento considerável dos recursos disponíveis de crédito do PRONAF, a implementação de um programa de refinanciamento de dívidas do PRONAF e a execução de programas de transferências condicionadas às famílias pobres urbanas e rurais. Os dois primeiros favoreceram diretamente os beneficiários do Projeto, muitos dos quais puderam receber créditos do PRONAF e re-financiar suas dívidas, enquanto que o último aumentou a disponibilidade de recursos pelas famílias, o que gerou uma maior demanda de mantimentos produzidos pelos agricultores familiares. Por último, as políticas públicas favoráveis aos setores de menores ganhos se manifestaram na vontade da companhia petrolífera PETROBRAS de realizar uma *parceria* com o PDHC para financiar projetos de investimentos em áreas de atuação de ambos.

#### **(i) Impactos sobre a produtividade e outros aspectos da produção**

40. O PDHC promoveu mudanças importantes na produção dos beneficiários através da assistência técnica e o financiamento por meio de recursos não reembolsáveis do FISP e os créditos do PRONAF. Enquanto isso, as Unidades Demonstrativas também resultaram muito importantes como instrumentos da assistência técnica para mostrar a viabilidade das produções propostas, uma vez que serviram para financiar essas iniciativas. As mudanças mais importantes incluíram a diversificação da produção, o aumento da produtividade

(consequência da introdução de novas tecnologias e de produções de maior produtividade) e o melhoramento da qualidade dos produtos.

41. De acordo com dados compilados pelo Projeto no momento de realização da avaliação, um total de 1.078 famílias introduziu a produção caprino-ovina, 767 famílias a apicultura, 298 famílias a produção de cultivos hortícolas irrigados, 254 famílias a produção de galinha *caipira*, 173 famílias a piscicultura, 37 famílias a produção irrigada de frutas e 8 famílias o artesanato.<sup>9</sup> Em todos estes casos, as famílias não realizavam anteriormente a atividade, começando a realizar-se como resultado da ação combinada do financiamento proporcionado pelos créditos do PRONAF e os projetos FISP, a experiência obtida com as UD's e a assistência e capacitação prestada pelas *parceiras* de assistência técnica contratadas pelo Projeto. No caso da caprino-ovinocultura e a produção apícola (que resultaram as atividades novas com maior adoção), os créditos do PRONAF desempenharam um papel central em seu financiamento, dado que 800 das 1.078 famílias (74.2%) que introduziram a caprino-ovinocultura e 517 famílias das 767 (67.4%) que iniciaram esses itens de produção o fizeram com créditos do PRONAF. No resto das atividades, foram o FISP e as UD's as que desempenharam o papel fundamental em seu financiamento, sendo marginal o rol do PRONAF. Outra atividade nova interessante apoiada - embora em casos pontuais - foi o turismo rural. Isto se realizou através de recursos não reembolsáveis do FISP, os quais apoiaram vários assentamentos de reforma agrária para que melhorassem suas casas, no marco de iniciativas dirigidas a promover o turismo rural que também incluíram capacitações.

42. Adicionalmente, muitos produtores introduziram novas técnicas de produção em itens que já produziam. Destacam-se os seguintes: a) o melhoramento do manejo sanitário de gado bovino, caprino e ovino; b) o uso de técnicas de conservação de forragens (ensilagem e fenação) na produção bovina, caprina e ovina; e c) a mudança de sistema de produção na galinha caipira, passando da produção extensiva em campo à produção em currais com ração produzida com alimentos cultivados pelas famílias. Estas mudanças permitiram aumentar a produção por hectare e por trabalhador. No caso da produção bovina, as técnicas de conservação de forragens atacaram o problema mais importante que afeta a viabilidade do gado no semi-árido do Nordeste brasileiro, que é a falta de forragem na época seca.

### **(ii) Impactos sobre Ativos Físicos e Ganhos**

43. A introdução de novas atividades e a melhora na produtividade de atividades (em especial o gado) levou a que os beneficiários incrementassem significativamente seus níveis de renda. Embora não se contado com informação precisa sobre variação dos ganhos, estimou-se com apoio das entrevistas realizadas que a grande maioria daqueles que adotaram mudanças produtivas, aumentaram seus ganhos (em alguns casos se tratou basicamente de criação de ingresso) entre 1 e 1,5 salários mínimos, equivalentes a entre R\$ 350 (USD 175) e R\$ 525 (USD 267). Além disso, as produções anteriores dos beneficiários (principalmente milho e feijão) concentravam-se no período de chuvas e eram utilizadas principalmente para o consumo familiar, enquanto que as introduzidas pelo Projeto se dedicaram em maior medida à venda e geraram ganhos em períodos do ano nos quais anteriormente as famílias não contavam com nenhum ingresso de renda.

<sup>9</sup> O número de beneficiários que diversificaram a produção não é igual à soma dos que introduziram os distintos itens, já que numerosas famílias introduziram mais de uma atividade.

44. Quanto às variações em ativos físicos, os ocorridos incluíram infra-estrutura de produção que se financiou basicamente com recursos do FISP, UD's e créditos do PRONAF. Devido ao fato de que as mudanças produtivas promovidas são recentes, o incremento nos ganhos se destinou principalmente ao consumo.

### **(iii) Impactos sobre a Segurança Alimentar**

45. Como resultado da implementação dos projetos do FISP, as UD's e os créditos do PRONAF, observaram-se melhoras na segurança alimentar por várias vias diferentes. Em primeiro lugar, os investimentos em infra-estrutura hídrica—principalmente as cisternas—financiadas pelo FISP melhoraram substancialmente a disponibilidade de água potável das famílias, evitando problemas de saúde associados a fontes de água usadas no passado e reduzindo o esforço de recolher e carregar água de lugares distantes (trabalho que era realizado em sua maioria por mulheres). Em segundo lugar, a introdução de novas produções e tecnologias (em especial a conservação de forragens) aumentou a disponibilidade de alimentos, tanto em quantidade como em sua distribuição durante o ano. Com efeito, a produção de alimentos adicionais (por ex. hortaliças, caprinovinocultura, mel, etc.) foi usada em parte para auto-consumo, por isso pode inferir-se que muitas famílias que antes consumiam basicamente milho e feijão consumiram maiores níveis de proteínas e outros nutrientes. Em terceiro lugar, o aumento nos ganhos dos beneficiários (em média 1 a 1,5 salário e meio) aumentou sua capacidade de compra de mantimentos.

### **(iv) Impactos sobre o Capital Humano**

46. O projeto teve impactos positivos sobre o capital humano, destacando-se os seguintes:

- a) Novos conhecimentos e habilidades em aspectos de produção, tecnologia e comercialização, adquiridos por agricultores familiares. Mais de 11.000 famílias que receberam assistência técnica por parte das *parceiras* contratadas pelo Projeto adquiriram novos conhecimentos e habilidades sobre aspectos produtivo-tecnológicos. Tendo em conta que resultou muito freqüente a participação simultânea ou alternada de duas ou mais pessoas por família nas reuniões promovidas pela assistência técnica, o número de pessoas que aumentaram seus conhecimentos e habilidades sobre questões produtivas poderia duplicar o número de famílias. Os impactos se deram principalmente entre as mais de 2.000 famílias que participaram diretamente nos projetos produtivos financiados pelo FISP produtivo, as 1.064 que participaram diretamente de Unidades Demonstrativas e os mais de 6.600 que receberam créditos do PRONAF. Entre quem recebeu créditos do PRONAF, 39% não realizavam anteriormente a atividade para a qual receberam financiamento, por isso os conhecimentos e habilidades adquiridos incluíram todos os aspectos - tanto produtivos como comerciais - de uma nova atividade, destacando-se a criação de bovinos (909 famílias), cria de ovinos (512 famílias), apicultura (455 famílias) e criação de caprinos (245 famílias). Além disso, 335 famílias comercializaram seus produtos nas feiras apoiadas pelo PDHC, das quais 138 famílias o fizeram em 10 feiras que não existiam e foram criadas pelo Projeto, por isso não comercializavam seus produtos desta forma. Finalmente, um total de

3.797 beneficiários participou de intercâmbios, sendo a grande maioria deles fora de seus territórios de origem.

- b) Alfabetização de adultos. As ações do PDHC permitiram que 3.011 pessoas nos 8 territórios se alfabetizassem, das quais 2.816 (93.5%) foram adultos e 195 (6.5%) foram crianças. As conseqüências da alfabetização são múltiplas, incluindo entre outros o aumento da auto-estima, maiores capacidades para adquirir novos conhecimentos e de aproveitar as capacitações e assistência técnica do PDHC, e maior interesse por participar das decisões e organizações de seus assentamentos e comunidades.
- c) Acesso a fontes de informação e leitura de mais de 10.000 pessoas em 542 assentamentos e comunidades rurais. Assumindo que 20 pessoas utilizam em forma regular cada biblioteca estabelecida com o programa Arca das Letras (uma estimativa muito conservadora), pode-se concluir que mais de 10.800 pessoas - principalmente jovens - em assentamentos e comunidades atendidas pelo Projeto aumentaram grandemente sua leitura e informação sobre temas aos quais não tinham acesso anteriormente. Além disso, 542 pessoas (uma por cada biblioteca) em igual número de assentamentos e comunidades se capacitaram como “agentes de leitura” e se encarregaram de promover o uso das bibliotecas e da administração dos empréstimos.
- d) Maiores conhecimentos sobre sua realidade local de alunos de escolas da rede oficial de educação. Isto se deu como conseqüência dos programas de educação contextualizada implementados pelo SERTA, os quais permitiram elaborar novos conteúdos para a educação das crianças. Estima-se que 48.300 alunos em 19 municípios dos territórios do Pajeú (Pernambuco) e Cariri (Paraíba).
- e) Formação de novos líderes. Isto foi o resultado de várias ações do Projeto que se orientaram à capacitação de jovens com potencial de liderança. Os impactos incluíram: (i) Um total de 30 jovens rurais provenientes de 20 municípios da microrregião do Cariri Paraibano adquiriu conhecimentos sobre aspectos técnicos da produção agropecuária (em especial agricultura ecológica e manejo de recursos naturais) e sobre temas sociais e culturais, como conseqüência de sua participação no Curso de Extensão em Desenvolvimento Rural Sustentável do programa UNICAMPO realizados durante dois anos. Uma vez que terminaram sua capacitação, vários deles começaram a trabalhar em ONG's e organismos de extensão do Estado de Paraíba, enquanto que alguns trabalharam para o próprio PDHC como parte da equipe de mobilizadores no território do Cariri. (iii) Um total de 141 jovens provenientes de famílias de agricultores do território do Apodi adquiriram novos conhecimentos em produção agropecuária como resultado de sua participação em capacitações que receberam durante dois anos na Escola Técnica do Jundiá. Isto levou a que muitos deles encontrassem emprego em organizações que provêm assistência técnica a agricultores familiares. (iv) 100 mobilizadores, em sua maioria jovens provenientes dos assentamentos e comunidades atendidos pelo PDHC nos 8 territórios nos quais atua, adquiriram conhecimentos sobre organização, programas governamentais, produção agroecológica e outras questões relevantes como conseqüência de capacitações proporcionadas pelo Projeto para desenvolver seu trabalho. A isto se adiciona a experiência de trabalho como mobilizadores. Ao realizar esta avaliação, trabalhavam para o PDHC 86

mobilizadores, aos quais se somam outros que atuaram em anos anteriores e que passaram a desempenhar outras funções, principalmente como líderes de Sindicatos de Trabalhadores Rurais.

- f) Novos conhecimentos conceituais e metodológicos adquiridos por profissionais e técnicos locais. O PDHC deu oportunidades de capacitação a um elevado número de profissionais e técnicos, tanto através de capacitações específicas como pela experiência de trabalho no Projeto. Isto incluiu: (i) perto de 200 técnicos que trabalharam nas *parceiras* de assistência técnica. Em 2006, trabalharam um total de 144 técnicos nas *parceiras* de assistência técnica contratadas pelo PDHC nos 8 territórios. Tendo em conta a rotatividade que existiu nas equipes técnicas das *parceiras*, estimou-se que em total trabalharam para as *parceiras* ao redor de 200 técnicos. A maioria destes técnicos foi de jovens e provieram dos municípios nos quais trabalharam. O PDHC lhes deu a oportunidade de contar com uma valiosa experiência de trabalho, de trabalhar com metodologias participativas para elaborar propostas e implementar as ações de assistência técnica e de receber capacitações em temas que não dominavam, entre os quais se destacam a elaboração de projetos, a elaboração de solicitações de créditos do PRONAF, produção agroecológica, manejo de *caatinga* e questões de gênero (nas capacitações de gênero participaram 186 profissionais, 102 deles homens e 84 mulheres). (ii) Perto de 100 mobilizadores receberam capacitações e tiveram a oportunidade de trabalhar com o PDHC em tarefas de mobilização e organização das comunidades; (iii) 256 professores nos 8 territórios de atuação do PDHC que obtiveram conhecimentos em metodologias para a alfabetização de adultos de muito alta efetividade e que não eram conhecidas na região Nordeste; (iv) 186 profissionais (102 homens e 84 mulheres) das *parceiras* de assistência técnica e 72 mobilizadores sociais (39 homens e 33 mulheres) sensibilizaram-se na importância de levar em consideração aspectos de gênero em seu trabalho; (v) mais de 3.800 educadores se sensibilizaram e adquiriram novos conhecimentos sobre educação contextualizada em 19 municípios dos territórios do Pajeú e Cariri. (vi) capacitações sobre estas linhas de crédito realizadas em 2006 para os técnicos das *parceiras* de assistência técnica em colaboração com o Banco do Nordeste.
- g) Aumento da auto-estima. Este impacto se deu como conseqüência de várias ações do Projeto, incluindo principalmente: (i) as 14.257 mulheres que receberam seus documentos como resultado das campanhas de documentação apoiadas pelo PDHC melhoraram significativamente sua auto-estima, como conseqüência entre outras coisas de sua maior capacidade para relacionar-se com programas e instituições governamentais e o melhor tratamento que lhes proporcionaram estas instituições; (ii) as 3.011 pessoas que se alfabetizaram; (iii) os beneficiários da assistência técnica, em particular as 5.188 famílias que participaram diretamente dos projetos produtivos e sociais co-financiados pelo FISP; isto se deu como decorrência de seu empoderamento e o desenvolvimento de suas capacidades de gestão, já que os beneficiários dos projetos do FISP administraram diretamente os recursos para realizar os investimentos necessários, e também como resultado indireto do êxito das atividades econômicas que realizaram com esses projetos ou os problemas que resolveram com os projetos sociais (por ex. o acesso à água para consumo).

h) Mudanças de atitudes e empoderamento das mulheres. A Missão verificou que durante o período de execução do PDHC aumentou consideravelmente a presença de mulheres nos cargos diretivos de organizações sindicais (Sindicatos de Trabalhadores Rurais) e em organizações dos assentamentos e comunidades. Ademais, enquanto o escasso número de mulheres que participava de cargos diretivos anteriormente, participava de certos cargos de relativamente pouco poder (por ex. Secretarias o vogais), aumentou significativamente o número de mulheres nos cargos mais importantes (por ex. Presidente e Vice-presidente). Adicionalmente, de acordo com as informações recolhidas pela Missão, as mulheres que participaram diretamente nos projetos do FISP e que receberam seus documentos pelo programa de documentação, lograram um maior respeito de seus maridos, melhorando seu poder relativo no interior de suas famílias. A obtenção de créditos do PRONAF Mulher também gerou estes impactos, ainda que o número destes créditos seja ainda pequeno até o momento de realizar-se a avaliação.

i) Capacidades de vinculação com instituições de fora da comunidade. Isto se deu principalmente como resultado do trabalho de organização, o que derivou na maior participação de assentamentos e comunidades nos âmbitos institucionais de decisão a nível municipal e territorial (Conselhos Municipais, Foros Territoriais).

#### **(v) Impactos sobre o Capital Social e o Empoderamento**

47. O projeto teve importantes impactos sobre o capital social e o empoderamento por várias vias:

a) Fortalecimento de assentamentos e comunidades e de grupos de agricultores e agricultoras em suas capacidades de identificação de problemas, potencialidades e propostas de ação de maneira coletiva. Os assentamentos e comunidades nos quais trabalhou o PDHC adquiriram ou fortaleceram suas capacidades de ação coletiva. Isto se deu em parte por sua participação no planejamento anual de atividades a serem realizadas pelos distintos componentes do Projeto, definindo as ações (por exemplo, os tipos de projetos FISP a serem elaborados ou as propostas de créditos do PRONAF a serem preparadas) e as famílias que participariam de cada uma das prioridades. Para isso, foi necessário discutir problemas e potencialidades e elaborar propostas para o futuro. Além disso, as comunidades tiveram que decidir internamente sobre o uso dos recursos, o que obrigou a discutir e priorizar iniciativas produtivas e sociais. Os planos anuais elaborados por cada parceira foram discutidos e aprovados nos Comitês Territoriais respectivos, os quais incluíram um representante de cada um dos assentamentos e comunidades beneficiárias.

b) Fortalecimento da participação no interior de assentamentos e comunidades e da capacidade destes para relacionar-se e participar de espaços de decisão municipal e territorial. Como conseqüência das ações de organização realizadas por meio dos mobilizadores, os assentamentos e comunidades atendidos pelo PDHC definiram agendas de temas relevantes e cronogramas de reuniões para discuti-los, o que teve conseqüências no interesse das famílias e sua participação. Além disso, a grande maioria melhorou substancialmente seu acesso à informação sobre programas e políticas públicas e sua participação em espaços institucionais de decisão (Conselhos de Desenvolvimento Municipal, etc). A grande maioria melhorou também sua articulação com as organizações sindicais locais (principalmente os Sindicatos de Trabalhadores Rurais), aumentando o número de membros associados a essas organizações e em vários casos a participação em

seus órgãos de decisão.

c) Maiores capacidades de comunidades e grupos para administrar recursos. Os assentamentos e comunidades que se beneficiaram com as 99 Unidades Demonstrativas e os 205 projetos produtivos e sociais do FISP receberam do PDHC os recursos para administrá-los. Para isso tiveram que contar com contas bancárias para receber e administrar os recursos, emitir cheques, organizar recibos e faturas e realizar prestações de contas ao projeto. Estas práticas foram apoiadas por capacitações e assistência das parceiras. Ao mesmo tempo, deve se precisar que ao realizar a avaliação existia um número significativo de organizações beneficiárias de projetos do FISP e UD's que tiveram suas prestações de conta devolvidas para revisão, dado que continham enganos constatados na análise realizada pelo Projeto.

d) Desenvolvimento de novas redes sociais. Vários dos espaços de encontro gerados pelo PDHC permitiram a formação de redes sociais que incluíram em geral a homens e mulheres de diferentes assentamentos e comunidades em um mesmo território. Destaca-se a participação em Comitês Territoriais e Conselhos de Desenvolvimento Municipal, o que gerou redes que serviram fundamentalmente para obter informação sobre programas públicos e sobre mercados e preços. Além disso, o trabalho coletivo em projetos produtivos e sociais do FISP e a participação em feiras na comercialização de produtos serviram, com frequência, para gerar laços de solidariedade entre os membros dos grupos.

**(vi) Impactos sobre Acesso a Mercados**

48. O projeto teve impactos positivos nas condições de acesso a mercados, embora o número de beneficiários tenha sido relativamente pequeno. Antes do projeto, a grande maioria dos beneficiários destinava a maior parte de sua produção (principalmente milho e feijão) ao autoconsumo, vendendo pequenos excedentes a intermediários em mercados locais (sedes municipais). O Projeto se concentrou nos primeiros anos na assistência técnica produtiva, começando a trabalhar mais ativamente sobre o tema de comercialização nos últimos dois anos. Como se mencionou anteriormente, a assistência técnica promoveu a introdução de novos produtos, os quais se destinaram tanto para o consumo das famílias como para sua comercialização. Os impactos mais importantes em matéria de comercialização incluem: a) criação de 10 feiras agroecológicas e fortalecimento de outras 9; b) 335 famílias que venderam através das 19 feiras apoiadas pelo PDHC e comercializaram diretamente aos consumidores, aumentando os preços recebidos por seus produtos em comparação com o que recebiam dos intermediários. Deste total, ao menos 138 famílias venderam pela primeira vez em feiras. c) Agricultores comercializaram em forma antecipada sua produção através do “Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)” do Governo Federal, implementado pelo CONAB, as quais foram registradas no programa com apoio do PDHC; por exemplo, a CONAB comprou a beneficiários do PDHC no território do Apodi (Rio Grande do Norte) nos últimos dois anos aproximadamente 50 toneladas de mel, sendo quase o 90% de apicultores do município do Caraúbas pertencentes a duas cooperativas, sendo distribuída nos lanches de 130.000 alunos de escolas da região; a isto se adicionam quase 500 toneladas de feijão (distribuído também entre escolas) e 3.000 toneladas de arroz. d) Agricultores que começaram a cultivar mamona venderam sua produção à PETROBRAS; neste caso, embora os produtores assegurassem um mercado para seu produto, a grande maioria estimou que os preços foram muito baixos para assegurar uma renda aceitável.

## **(vii) Impacto sobre Instituições e Serviços**

49. O projeto contribuiu em forma significativa no desenvolvimento de instituições e serviços locais, destacando-os seguintes:

a) Fortalecimento de provedores de serviços técnicos adequados às demandas dos agricultores familiares. Durante 2006, o Projeto contratou um total de 43 ONG's para proporcionar serviços de assistência técnica aos beneficiários nos 8 territórios. Durante os anos anteriores, o número de organizações contratadas foi algo menor, já que a provisão de assistência técnica nos territórios do Sertão do Araripe e Sertão do Inhamuns não havia ainda começado, e no Sertão de São João de Piauí tinha começado dois anos antes. As organizações para proporcionar assistência técnica foram principalmente de três tipos: (i) ONG's locais, geralmente criadas poucos anos atrás, de limitados recursos e raio de ação e limitada experiência; (ii) ONG's baseadas nas capitais estaduais (Recife, Fortaleza, etc.), geralmente mais antigas, com maiores recursos e financiamento internacional e maior experiência, embora geralmente muito demarcada a temas específicos (por ex. agricultura ecológica ou trabalho com mulheres); (iii) cooperativas de técnicos locais, em geral criadas poucos anos atrás e com boa experiência, embora com um perfil fortemente técnico-agronômico. De acordo com as entrevistas realizadas pela Missão com diretores e técnicos dos três tipos de organizações, a experiência de trabalho com o PDHC resultou muito importante pelas seguintes razões: (i) permitiu-lhes aumentar sua cobertura geográfica de atuação e seu número de técnicos, assim como melhorar sua infra-estrutura e veículos; todas as organizações que não eram originárias do território em que operaram (o que se deu principalmente nos territórios do Cariri - Paraíba e do Sertão Central de Ceará) abriram escritórios nos territórios nos quais atuaram. Para a maioria das ONG's locais, o trabalho com o PDHC representou sua principal fonte de ganhos, enquanto que para algumas foi o único. (ii) Todas as organizações incorporaram metodologias de atuação junto aos beneficiários que não utilizavam anteriormente. Todos os diretores de parceiras entrevistados pela Missão asseguraram que os processos de planejamento e ação do PDHC foram muito mais participativos que os que utilizavam antes de trabalhar com o Projeto. É de notar que muitas das parceiras tiveram inicialmente uma reação negativa ante a insistência do Projeto de melhorar os mecanismos de participação. Entretanto, todas elas reconheceram que lhes permitiu realizar um melhor trabalho. (iii) Os diretores de várias das parceiras entrevistados afirmaram que o trabalho com o PDHC lhes deu maior prestígio e lhes serve como carta de apresentação para obter outros recursos. (iv) Todas as ONG's entrevistadas destacaram que o trabalho com o PDHC, e em particular sua participação nos Comitês Territoriais, serve-lhes para conhecer melhor as outras instituições em sua área de atuação. Em alguns casos, isso derivou em associações entre as ONG's (por exemplo, no estado de Pernambuco).

b) Fortalecimento de organizações representativas dos trabalhadores rurais. As ações do PDHC cumpriram um papel muito importante no fortalecimento de organizações dos trabalhadores rurais a nível estadual (principalmente Federações de Trabalhadores Rurais) e municipal (principalmente Sindicatos de Trabalhadores Rurais). Isto se deu pela contratação de Federações de Trabalhadores Rurais e outras organizações sociais (muitas delas representativas de trabalhadores sem terra em seus territórios respectivos) para implementar as ações de organização e mobilização. Esta experiência teve vários impactos positivos sobre estas organizações. Em primeiro lugar, os contratos com o Projeto lhes permitiu obter recursos adicionais e contratar pessoal (mobilizadores e

coordenadores/técnicos) para aumentar significativamente sua presença nas comunidades e assentamentos, assim como ampliar o espectro de ações que realizavam. Em segundo lugar, o trabalho com mobilizadores fortaleceu as organizações sindicais locais porque aqueles foram selecionados entre pessoas jovens das comunidades com potencial de liderança, ocorrendo de mobilizadores passarem a ocupar posições importantes nos Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Assim, o trabalho com o PDHC representou para os sindicatos uma oportunidade para formar novos líderes, aqueles que receberam capacitações para atuar como mobilizadores, tiveram uma valiosa experiência de trabalho que os fez mais conhecidos dentro e fora de suas comunidades de origem, vinculando-os também com outras organizações. Em terceiro lugar, o PDHC ofereceu uma contribuição fundamental às estratégias de atuação das organizações sindicais, como resultado da própria definição dos termos de referência de seu trabalho com o Projeto. Salvo no estado de Pernambuco, as Federações de Trabalhadores Rurais tinham pouca clareza sobre o tipo de trabalho que podiam realizar com o Projeto e sobre as estratégias de organização e mobilização que podiam ser fortalecidas com seu apoio. Muitas viram inclusive o Projeto como uma fonte de recursos e participaram inicialmente como fornecedoras de serviços técnicos, o que confundia seu mandato próprio de defesa dos direitos dos trabalhadores. O PDHC contribuiu em forma substantiva para que estas organizações redefinissem seus papéis em relação ao Projeto. Assim, uma das ações que começaram a desempenhar foi organizar os beneficiários para acompanhar e avaliar o trabalho dos provedores de serviços técnicos. Isto derivou na identificação de vários problemas relativos a técnicos e provedores de baixo desempenho que teriam sido muito difíceis de identificar para o Projeto. O que é mais importante, ainda, foi introduzir os conceitos de responsabilidade e controle tanto no trabalho das organizações sindicais como dos assentamentos e comunidades. Finalmente, as ações de mobilização promoveram a filiação de novos membros nos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e assistiram na difusão de informações sobre programas governamentais (por exemplo, o PRONAF), o que resultou prioritário para os Sindicatos. (ii) A capacitação e formação de líderes. Isto se realizou através das ações do UNICAMPO e da Escola Agrotécnica de Jundaí. Alguns dos alunos da UNICAMPO passaram a desempenhar funções como mobilizadores no território do Cariri, enquanto que vários dos que se capacitaram na Escola Agrotécnica de Jundaí foram contratados para trabalhar em instituições públicas e privadas de extensão rural.

c) Fortalecimento de organizações em assentamentos e comunidades de agricultores familiares. O PDHC fortaleceu as associações existentes de várias formas: (i) Através da experiência de gestão de Unidades Demonstrativas e projetos FISP. As UD's e a maioria dos projetos FISP foram de natureza coletiva, por isso a implementação e funcionamento destes, obrigou à definição de decisões coletivas. Além disso, como já foi mencionado anteriormente, o PDHC não implementou estas iniciativas diretamente, mas sim transferiu os recursos às associações para que realizassem os investimentos necessários e prestar contas ao Projeto. (ii) As ações de organização e mobilização realizadas por meio de parceiras contratadas. Estas ações implicaram na discussão por parte de associações (muitas das quais não se reuniam desde tempos atrás) sobre temas prioritários e definição de agendas de trabalho e reuniões, o que contribuiu no interesse das famílias em participar delas. Adicionalmente, todas as associações contaram com um representante no Comitê Territorial do Projeto, e em sua maioria melhorou sua informação sobre a realidade local e sua articulação com os espaços institucionais de decisão municipal e territorial. Isto também contribuiu para despertar o interesse pelas associações no interior de seus respectivos assentamentos e comunidades.

d) Desenvolvimento de novas instituições financeiras fornecedoras de micro-crédito. O apoio do PDHC desempenhou um papel central na criação do ECOSOL - Pajeú, uma instituição dedicada às micro-finanças. O Projeto proporcionou recursos à ECOSOL - Pajeú para apoiar sua constituição e funcionamento inicial (no final de 2002), o que incluiu a aquisição de equipamentos básicos (mobiliário e computadores), apoio às ações de divulgação, mobilização e articulação, capacitação e pagamento de salários de pessoal durante um período inicial de desenvolvimento, e constituição de um fundo de crédito. Posteriormente (em 2004), o Projeto apoiou ECOSOL - Pajeú para a constituição de um fundo rotativo. Ao realizar a avaliação, a ECOSOL - Pajeú contava com 700 sócios de quatro municípios, dos quais o 60% eram de zonas rurais nas áreas de atuação do PDHC e o 40% de sedes municipais. Além de administrar um fundo rotativo (uma carteira de R\$ 194.000 emprestados ao momento da avaliação), ECOSOL - Pajeú também conseguiu atuar como agente de gestão de linhas de crédito do PRONAF (B, C e Mulher) durante os ciclos 2005-2006 e 2006-2007. Também merece destacar o apoio que o Projeto estava dando à estruturação do COOCRESCE, uma nova cooperativa de micro-crédito apoiada no município de Quixadá no território do Ceará.

e) Fortalecimento de espaços locais de discussão e decisão. O PDHC promoveu a formação de vários destes espaços e a participação dos beneficiários em outros já existentes. Entre os formados pelo Projeto se destacam: (i) os Comitês Territoriais, criados para discutir as ações previstas e aprovar os planos anuais das parceiras; e (ii) os grupos de trabalho sobre crédito, gênero e geração, os quais não foram espaços institucionalizados mas serviram como redes para canalizar informação valiosa. Enquanto isso, o PDHC promoveu a participação das organizações dos beneficiários nos Conselhos de Desenvolvimento Municipais, em conselhos setoriais municipais (especialmente o de agricultura) e os Foros ou Conselhos Territoriais formados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA.

#### **(viii) Impactos sobre Ativos Financeiros**

50. Os impactos sobre os ativos financeiros se deram em dois sentidos:

a) Disponibilidade de dinheiro em efetivo. Como se mencionou anteriormente, uma percentagem significativa dos projetos produtivos apoiados com a assistência técnica do Projeto mostravam um bom comportamento até o momento da realização desta avaliação, embora seja difícil prever o que ocorreria em caso de não se contar com assistência técnica. Até o momento, a maioria dos projetos tinha contribuído na geração de ganhos adicionais às famílias beneficiárias. Isso determinou uma maior disponibilidade de dinheiro em efetivo para consumo e outros gastos.

b) Acesso a novos serviços financeiros (principalmente crédito). A assistência técnica do Projeto foi determinante para que cerca de 7.200 famílias acessassem pela primeira vez créditos de PRONAF.<sup>10</sup> A manutenção de seu acesso ao crédito dependerá do êxito de seus projetos produtivos e do pagamento dos empréstimos obtidos. Isto depende em parte das ações realizadas pelo PDHC, mas também de fatores de difícil controle, como a evolução do clima e as variações de preços dos produtos.

<sup>10</sup> Como se mencionou anteriormente, esta cifra se obteve a partir dos beneficiários de crédito em cada item, estimando cerca de 15% de duplicação.

## **(ix) Impactos sobre o Meio ambiente**

51. O PDHC teve vários impactos positivos sobre o meio ambiente. Em primeiro lugar, a estratégia do Projeto para promover mudanças na produção dos beneficiários se centrou na agricultura agroecológica. Em termos gerais, isto implicou o uso de insumos biológicos/orgânicos em lugar de químicos/sintéticos, a aplicação de métodos de manejo sustentável dos recursos naturais e a introdução de métodos de coleta e armazenamento de água. Isto se deu especialmente nas produções mais importantes e nas que poderiam ter derivado em um alto uso de insumos químicos. A produção pecuária (bovinos, caprinos e ovinos), constituiu a principal atividade realizada pelos beneficiários, associou-se ao melhoramento da disponibilidade de alimento para o gado em apoio às técnicas de manejo da vegetação nativa (caatinga), a introdução de espécies forrageiras compatíveis com ela (principalmente leucena, palma e gliricídia) e o uso de técnicas de conservação de forragens (ensilagem, fenação) que evitaram o sobre-pastoreio em épocas de baixa produtividade dos pastos naturais. Enquanto isso, a produção hortícola (que inclusive na região Nordeste do Brasil se associa muitas vezes ao uso intensivo de insumos químicos) apoiou-se no uso de insumos biológicos e de irrigação de pequena escala com técnicas que asseguraram um uso racional da água (especialmente micro-aspersão). Os projetos avícolas para produzir carne e ovos se apoiaram na galinha caipira tradicional na região nordeste, em lugar de espécies introduzidas, e na produção de alimentos produzidos pelos próprios agricultores em lugar de ração comprada. Outras produções (como a apicultura) e tecnologias (como as barragens subterrâneas) promovidas pelo Projeto foram também amigáveis com o meio ambiente.

52. Em segundo lugar, a introdução da apicultura nos territórios do Projeto se associou a impactos positivos sobre o meio ambiente porque os produtores de mel se converteram em defensores da vegetação nativa, já que as abelhas necessitam da floração pelo maior tempo possível durante o ano, o que exige a manutenção de árvores e arbustos nativos.

53. Finalmente, resulta importante destacar que o PDHC teve um papel ativo na negociação bem-sucedida de uma doação do Fundo para o Meio ambiente Mundial (GEF), em particular na formulação dos documentos e propostas básicas para a negociação da doação. Isto derivou em um Projeto de Manejo Sustentável de Terras no Sertão, ou Projeto Sertão que será executado pelo PDHC, sendo seu objetivo contribuir para a melhoria do desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida das populações afetadas pelo processo de deterioração de terras no Semi-árido do Nordeste do Brasil através de um enfoque intersetorial nas atividades públicas de apoio à produção sustentável e à redução da pobreza. Após de um longo período de preparação e negociação (entre finais de 2003 e de 2006), o projeto começará sua execução em 2007, havendo-se realizado já várias ações de planejamento relevantes, entre elas a elaboração do manual de operações, o marco lógico e o plano operativo anual. Além disso, avançou-se na definição de elementos orientadores para uma estratégia de replicação da experiência da UNICAMPO no contexto do Projeto Sertão.

### **B. Sustentabilidade e Apropriação**

54. Esta seção apresenta uma análise das perspectivas de sustentabilidade dos êxitos do PDHC, dos pontos de vista econômico, técnico, social, apropriação, institucional, político e

ambiental. A maior dificuldade para avaliar a sustentabilidade dos êxitos do projeto resultou do fato de que algumas ações do Projeto (por exemplo, os projetos do FISP produtivo) ainda estavam por consolidar-se, faltando - a partir da aprovação recente da extensão na data de fechamento do Projeto - dois anos mais para executar as ações propostas.

55. Sustentabilidade econômica das atividades produtivas dos beneficiários, apoiadas pelo projeto. A grande maioria dos projetos produtivos impulsionados pelo Projeto (tanto os financiados pelo FISP como por créditos do PRONAF) foi implementada nos últimos dois ou três anos. Como consequência, resulta difícil avaliar sua sustentabilidade, já que muitos dos créditos do PRONAF não estavam ainda em época de pagamento ao Banco. Em muitos casos, a devolução dos créditos coincidirá com o período posterior ao fim do Projeto, e, portanto, com possibilidade da ausência de assistência técnica. Não obstante, a Missão estimou que a sustentabilidade das mudanças produtivas promovidas pelo projeto é altamente provável pelos seguintes motivos:

a) A orientação para produções (horticultura, apicultura, galinha caipira, bovinocultura, caprinocultura, ovinocultura) que além de servir para diversificar os tipos de alimentos disponíveis para o consumo familiar, caracterizaram-se por uma demanda crescente, tanto nos mercados locais como regional e nacional;

b) A orientação para o mercado local da produção na grande maioria dos projetos produtivos impulsionados, tanto por meio do FISP como de créditos do PRONAF. Embora isto possa ter limitado as possibilidades de acessar mercados regionais ou nacionais que pagassem maiores preços, também facilitou a comercialização. O risco principal desta orientação é o fato de que os mercados locais nos territórios nos quais atuou o PDHC têm uma limitada capacidade para absorver crescimentos significativos na oferta local de produtos sem que se produzam reduções de preços. Entretanto, o Projeto não provocou aumentos tão importantes na produção local para produzir esses efeitos.

c) A difusão de tecnologias de produção que implicaram em baixos custos e aproveitaram insumos disponíveis a nível local e a mão de obra dos agricultores familiares; exemplos disso é o uso de insumos biológicos produzidos pelos agricultores em lugar de insumos químicos comprados na horticultura; a conservação de forragens (silo, fenação) e o uso de rações produzidas pelos agricultores, em lugar de compradas.

d) A evolução do contexto econômico favorável e as boas perspectivas futuras. Durante a execução do projeto, as atividades produtivas promovidas se viram favorecidas por um aumento sustentado da demanda, tanto nos mercados locais como regional e nacional. Isto se vinculou em parte pelo crescimento do PIB e das rendas, e particularmente à implementação de programas federais que aumentaram os ganhos dos setores da população de menores ganhos. Destacam-se o aumento significativo dos recursos de crédito canalizados para o PRONAF e o Programa Bolsa Família, os quais alcançaram a um amplo número de famílias nos territórios do PDHC. Ao mesmo tempo, também se deu durante a execução do PDHC um aumento considerável do salário mínimo.

56. Sustentabilidade técnica. A sustentabilidade das soluções técnicas promovidas pelo Projeto é altamente provável por duas razões. As propostas produtivo-tecnológicas foram muito adequadas às condições ecológicas do semi-árido e às condições econômicas dos agricultores familiares. Várias das atividades produtivas promovidas pela assistência

técnica, como a galinha caipira e a bovinocultura, já eram produzidas pelos beneficiários. Enquanto isso, vários dos outros produtos não eram produzidos pelos beneficiários, como a apicultura e a horticultura, mas implicaram tecnologias simples, baixos custos de investimento e insumos produzidos pelos agricultores. Adicionalmente, o projeto conseguiu fortalecer a oferta local de serviços técnicos dirigidos à agricultura familiar, tanto no que respeita às organizações locais como às capacidades de profissionais e técnicos locais. Entretanto, deve reconhecer-se que - pelo menos no curto e médio prazo - a continuidade do acesso de assentamentos e comunidades de agricultores familiares à assistência técnica dependerá principalmente da existência de recursos externos (governamentais ou de instituições da cooperação internacional) para cobrir os custos desses serviços, dado que existe uma generalizada percepção - tanto dos agricultores familiares como das instituições públicas e privadas que trabalham com eles - de que não existem possibilidades de que produtores familiares paguem parte ou totalmente os custos dos serviços técnicos.

57. Apropriação por parte dos beneficiários e atores institucionais de mecanismos impulsionados pelo Projeto. A apropriação dos beneficiários das ações e mecanismos impulsionados pelo Projeto foi razoavelmente boa, sendo maior em alguns casos que em outros. Quanto aos projetos apoiados pelo FISP, destaca-se que todos eles requereram uma contrapartida da comunidade (em geral mão de obra), o que contribuiu em geral para que os beneficiários valorizassem os projetos. Entretanto, a apropriação foi variável. Nos projetos sociais foi em geral muito boa. Uma boa parte destes projetos incluiu cisternas cuja manutenção foi responsabilidade de cada uma das famílias que se beneficiou delas. A importância que deram estas famílias às cisternas, o que se explica pela gravidade dos problemas de falta de água que conseguiram resolver, junto à clara definição das responsabilidades de manutenção e às capacitações recebidas para esse fim, levou a uma boa manutenção das mesmas. Outros projetos sociais incluíram obras de uso pela comunidade, como por exemplo, centros comunitários que também foram considerados importantes pelas comunidades respectivas, o que permite prever uma boa sustentabilidade. Quanto aos projetos produtivos, a apropriação resultou algo mais variável. Em particular, a Missão observou alguns casos de projetos produtivos nos quais boa parte dos membros do grupo originais se havia desinteressado dos mesmos.

58. Sustentabilidade ambiental. Como foi mencionado anteriormente, as atividades produtivas e as técnicas promovidas não tiveram impactos ambientais negativos. Justamente o contrário. Várias delas tiveram impactos positivos e permitem maiores perspectivas de sustentabilidade às iniciativas produtivas (ver seção impacto sobre meio ambiente).

59. De acordo com a valoração dos fatores anteriores, estima-se como provável a sustentabilidade dos principais resultados do Projeto.

### **C. Inovações na execução e possibilidades de replicação e ampliação**

60. A aplicação de enfoques e instrumentos inovadores foi um dos aspectos positivos mais destacados do PDHC. Alguns deles já foram replicados por outras instituições do setor público, enquanto que outros apresentam muito boas possibilidades de replicação e ampliação. As inovações resultaram de certas características do enfoque de gestão do PDHC: a) a importância que se deu na geração de experiências de apoio à agricultura

familiar que pudessem ser aplicadas como políticas públicas no nível do setor público, o que se estabeleceu como objetivo explícito no marco lógico do Projeto e se perseguiu de forma pertinaz; b) a permanente busca de parcerias com outras instituições; e c) a grande predisposição a apoiar experiências inovadoras.

61. Os aspectos inovadores mais importantes do Projeto foram os seguintes:

a) A concepção multidimensional da pobreza e o desenvolvimento rural. A diferença de outros projetos dirigidos a reduzir a pobreza rural no semi-árido da região Nordeste, o PDHC dirigiu uma concepção multidimensional da pobreza rural e do desenvolvimento. Muitos dos projetos se focalizavam tradicionalmente na produção agrícola, promovendo o acesso dos agricultores familiares a recursos não reembolsáveis ou créditos e a assistência técnica para melhorar a produção, o que contribuiria a aumentar os ganhos familiares. Outros projetos se concentraram em proporcionar recursos (muitas vezes não reembolsáveis) para investimentos sociais e produtivos comunitários, em particular vinculados à disponibilidade de água. O PDHC dirigiu o conceito de desenvolvimento humano, incorporando não só os aspectos de produção e de segurança alimentar e hídrica na compreensão da pobreza rural e a implementação de ações para combatê-la, mas também outras dimensões, incluindo a educação e a cultura, a equidade de gênero, geração e etnia, a organização social e a participação política.

b) A aplicação de uma estratégia de intervenção territorial. Os espaços de ação do PDHC, nos quais aplicou a concepção multidimensional do desenvolvimento, foram territórios. Cada território no qual atuou o PDHC foi concebido como um espaço de interação social e política no qual o Projeto apoiou o fortalecimento de espaços institucionais de decisão e a participação neles dos agricultores familiares, promoveu políticas públicas dirigidas a melhorar suas condições de vida e realizou ações concretas com esse fim por meio de parcerias com outros atores locais (governos municipais, instituições dos Governos estadual e Federal, ONG's e organizações sindicais representativas dos trabalhadores rurais).

c) A centralidade das ações de organização social e o papel central de organizações da sociedade civil em sua execução. As ações para fortalecer a organização dos agricultores familiares tiveram uma importância central para o PDHC. No contexto da região Nordeste do Brasil, as ações mais recentes relativas à organização dos agricultores familiares foram concebidas por projetos e instituições do setor público como a criação de associações como entidades com personalidade jurídica através das quais canalizar recursos de investimento em obras de infra-estrutura social ou iniciativas produtivas comunitárias. Do ponto de vista das comunidades rurais, as associações foram percebidas como mecanismos para acessar recursos públicos. Diferentemente desta concepção, o PDHC concebeu à organização como a capacidade de ação coletiva dos agricultores familiares para articular-se com espaços institucionais de discussão, decisão e controle das políticas públicas em seus territórios (Conselhos Municipais, Foros Territoriais, etc.). Isto implicou entre outras coisas promover discussões nos assentamentos e comunidades sobre a importância de participar desses espaços institucionais, promover o fortalecimento das associações em assentamentos e comunidades e a ampla participação das famílias nelas sobre a base de problemas e agendas concretas, promover o desenvolvimento de líderes, articular as associações e suas lideranças com as organizações sindicais rurais no nível municipal e estadual e difundir, o mais amplamente possível, informações sobre políticas e programas públicos. Do ponto de vista operativo, destacaram-se: (i) a contratação das organizações

dos trabalhadores rurais (principalmente as Federações de Trabalhadores Rurais) para a execução destas ações; e (ii) a seleção de pessoas jovens com potencial de liderança nas comunidades e assentamentos para trabalhar como pessoal de campo (as equipes de mobilizadores). As vantagens principais de trabalhar com organizações dos trabalhadores rurais foram sua ampla presença nos territórios (através dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais que atuam no nível municipal), seu conhecimento da realidade e dos problemas dos trabalhadores rurais, sua legitimidade e história de defesa de seus direitos e a segurança sobre a sustentabilidade das ações promovidas. Além disso, como se mencionou anteriormente, a experiência de trabalho com o PDHC e as próprias discussões com o Projeto sobre seus termos de referência provocaram na maioria das Federações uma revalorização de seu papel no controle das políticas públicas e de acionar o próprio Projeto. Finalmente, o trabalho com as equipes de mobilizadores foi concebido como parte de um processo de formação de líderes, capacitando-os e lhes dando a oportunidade de realizar uma valiosa experiência.

d) A execução de ações através de uma ampla variedade de organizações. Estas incluíram organizações da sociedade civil para a execução de ações de organização social (como foi mencionado no ponto anterior), ONG's e cooperativas de técnicos locais, ONG's baseadas nas capitais estaduais (Recife, Fortaleza, etc.) e foros de organizações da sociedade civil (como a Articulação no Semi-árido Brasileiro, ASA). Embora várias das organizações (em especial as ONG's locais) contassem com pouca experiência, a estratégia do PDHC contribuiu significativamente para o fortalecimento de instituições que trabalham com os agricultores familiares, assim como no desenvolvimento de uma oferta local de provedores de serviços técnicos adequados às suas características. Este fortalecimento se deu através dos próprios recursos aportados pelo Projeto, capacitações em diversos temas proporcionados pelo Projeto a seus técnicos e a própria experiência de trabalho. Do mesmo modo, as equipes técnicas do Projeto participaram diretamente da capacitação de técnicos das parceiras, destacando o esforço para que adotassem um enfoque de gestão participativa de conhecimentos.

e) A forte orientação do Projeto ao trabalho em parceria com outras instituições. Ao contrário de outros projetos que trabalham de forma isolada, o PDHC realizou uma permanente busca de parcerias para atender a população beneficiária. Isto derivou em acordos concretos com instituições diversas como PETROBRAS (a empresa petrolífera estatal no Brasil), organismos do Governo Federal (por ex. a Comissão para o Desenvolvimento dos Rios São Francisco e Parnaíba – CODEVASF e o Ministério de Educação), organismos dos Governos Estaduais (por ex. as Secretarias de Educação), Governos Municipais e projetos financiados por outros organismos internacionais, entre outros. O resultado principal foi a mobilização de importantes volumes de recursos adicionais e complementares para financiar iniciativas concretas nos assentamentos e comunidades atendidos pelo Projeto. No total, as parcerias do PDHC com outras instituições mobilizaram aproximadamente R\$ 39.5 milhões (USD 19.75 milhões) aportados por essas instituições, destacando-se co-financiamentos por intermédio de créditos do PRONAF (R\$ 30.6 milhões ou USD 15.3 milhões), Programa Um Milhão de Cisternas (R\$ 3.17 milhões ou USD 1.58 milhões) e PETROBRAS (R\$ 2.71 milhões ou USD 1.36 milhões). Um quadro detalhado do co-financiamento de parceiras do PDHC e o número de beneficiários das ações realizadas em parceria se apresentam em anexo a este relatório.

f) A participação dos beneficiários no monitoramento e avaliação das ações do Projeto. As

ações de organização e mobilização do Projeto, realizadas através de contratos com Federações de Trabalhadores Rurais e outras organizações similares, tiveram como um dos objetivos principais o monitoramento das ações do Projeto, em particular a assistência técnica. Para isso os mobilizadores promoveram discussões nos assentamentos e comunidades para informar aos beneficiários sobre os mecanismos de funcionamento do Projeto e discutir com eles seus direitos no controle das políticas públicas e exigir a provisão de serviços pagos com recursos públicos. Os resultados foram lentos, já que os programas de assistência técnica para agricultores familiares implementados até o momento no Brasil não deram espaço a seus beneficiários para o controle e avaliação de seu desempenho. Inclusive se deu que um número significativo das ONG's que foram contratadas pelo PDHC para proporcionar assistência técnica (entre elas várias das de maior trajetória e experiência) mostrou inicialmente uma forte resistência à aplicação de mecanismos de monitoria e avaliação que incluíam a participação dos beneficiários. Como resultado, a Missão verificou um maior empoderamento dos assentamentos e comunidades, que coincidindo com as programações de visitas dos técnicos, reclamaram sua presença de acordo com o programado e exigiram, em muito maior escala, a prestação de um bom serviço.

g) O uso de metodologias efetivas de alfabetização de adultos. A experiência com alfabetização de membros adultos de famílias em assentamentos e comunidades de agricultores familiares resultou em um dos resultados mais bem-sucedidos do PDHC. A diferença de programas de alfabetização com objetivos similares implementados por instituições do Governo Federal, os quais se caracterizam por muito baixas taxas de alfabetização, devido à muito alta deserção dos participantes e os muito baixos níveis de aprendizagem, o PDHC obteve taxas muito altas de alfabetização—uma média de 92.5% do total de participantes. As metodologias empregadas no programa de alfabetização do PDHC permitiram não só obter altas taxas de alfabetização, mas também fazê-lo em cursos de somente três meses de duração, diferentemente dos oito meses que normalmente duram outros programas. O Projeto implementou estas ações utilizando a metodologia do Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação (GEEMPA), uma ONG originária do estado de Rio Grande do Sul com experiência e antecedentes bem-sucedidos no tema, a qual foi contratada para encarregar-se destas ações. Alguns dos fatores chave do êxito incluíram: (i) Uma intensa capacitação e supervisão dos professores durante todo o programa de alfabetização. Ao contrário de outros programas de alfabetização no Brasil, que realizam uma muito débil ou nula capacitação e supervisão dos professores durante sua execução, os professores do programa de alfabetização do PDHC receberam uma capacitação inicial de cinco dias antes de começar os cursos e tiveram que participar de um grupo de estudo durante o período de cursos, que se reuniu uma vez por semana durante duas horas, nas quais se realizaram estudos e avaliavam atividades. (ii) Diferentemente de outros programas de alfabetização, que não realizam um monitoramento e identificação de problemas dos participantes individuais, o programa do PDHC realizou um monitoramento personalizado do nível dos participantes. Cada participante foi avaliado antes do início dos cursos com uma prova de duas horas para conhecer em forma precisa seu nível de alfabetização, sendo seus avanços avaliados posteriormente nas reuniões semanais e mensais dos professores. (iii) A metodologia de ensino em sala-de-aula se caracterizou por importantes diferenças com os programas tradicionais, incluindo o trabalho em grupos que incluíram cada um deles em distintos níveis de alunos, atividades culturais e atividades em casa de pouca dificuldade. (iv) Incentivos adequados para promover um bom desempenho dos professores. Ao contrário de outros programas, que com freqüência colocam a maior responsabilidade dos resultados de alfabetização na dedicação dos alunos, o programa do

PDHC transferiu a responsabilidade aos professores, estabelecendo fortes incentivos econômicos para promover seu melhor desempenho. Assim, enquanto outros programas pagaram aos professores salários em forma independente dos resultados obtidos, o PDHC pagou um salário mensal de R\$ 300 (USD 150) e um incentivo de R\$ 50 (USD 25) por aluno alfabetizado. Portanto, cada professor podia chegar a obter em torno de R\$ 1.000 (USD 500) adicionais, no caso de alfabetizar os 20 alunos de seu grupo, o que representa uns R\$ 333 mensais (USD 222)—uma cifra superior a de seu salário. Nos últimos anos da execução, a forma de pagamento trocou inclusive para o pagamento aos professores exclusivamente por aluno alfabetizado (R\$ 100 ou USD 50 por aluno), realizado ao final dos cursos.

h) O apoio a iniciativas de educação com um potencial de gerar impactos na população rural mais pobre. O PDHC teve uma grande abertura para apoiar iniciativas inovadoras de outras instituições com potencial de impacto sobre a qualidade de vida da agricultura familiar. Entre estas se destacaram dois tipos de iniciativas de educação: (i) a experiência de educação contextualizada realizada pelo SERTA no Sertão do Pajeú e no Sertão do Cariri; e (ii) a capacitação técnica para jovens rurais com potencial de liderança no estado da Paraíba (UNICAMPO). Em ambos os casos, o Projeto mostrou capacidade para reconhecer o potencial de diversas idéias e iniciativas de outras organizações, assumindo os riscos de apoiar e servir de ‘laboratório’ para comprovar seus impactos sobre a população rural pobre.

62. As possibilidades de replicação e ampliação em maior escala são boas. Isto se fundamenta nos seguintes fatores:

a) O contexto político muito favorável para a implementação de políticas de apoio à agricultura familiar e de combate à pobreza, assim como para a colaboração entre o Projeto e instituições dos Governos Federal e estadual. Destaca-se que as eleições recentes resultaram em trocas muito importantes no panorama político em vários estados nos quais atua o PDHC, com a eleição de novos Governadores afins com a orientação do Governo Federal (por exemplo, Bahia, Sergipe, Pernambuco e Ceará).

b) A percepção positiva bastante generalizada que existe sobre o PDHC, seus mecanismos inovadores e bons resultados. Destaca-se a necessidade de sistematizar as experiências inovadoras do Projeto, com os objetivos de melhorar a compreensão dos fatores de êxito e identificar os melhores mecanismos operativos.

#### **D. Alguns problemas durante a implementação**

63. Ao mesmo tempo em que o Projeto mostrou importantes êxitos, também enfrentou dificuldades que afetaram negativamente as possibilidades de obter maiores impactos positivos. Alguns dos problemas foram muito pouco controláveis por parte do Projeto, enquanto que outros foram o reflexo de debilidades próprias. Os mais relevantes foram os seguintes:

a) Limitações Orçamentárias. Até 31 de dezembro de 2006, foram desembolsados 46% do total do empréstimo do FIDA, sendo a categoria que mais desembolsou foi a de “Capacitação e Educação básica” (97.4%), seguida da de “Custos Operativos” (80.3%). As de menor desembolso foram as de “Programa de Investimentos” (22.9%) e “Serviços de

Apoio de Campo” (35.2%). Estas cifras são um reflexo da insuficiência das alocações orçamentárias ao Projeto (tanto para recursos de contrapartida como para o acesso aos recursos do FIDA), que foram sempre inferiores ao planejado e negociado com o FIDA. Entre outras coisas, isto levou a que muitos dos projetos do FISP tramitados devessem atrasar-se em sua análise, aprovação e implementação. Adicionalmente, provocou atrasos quase todos os anos na elaboração dos contratos de provisão de assistência técnica com as parceiras e reduções nos volumes de recursos previstos. Como consequência, reduziu-se substancialmente a presença dos serviços técnicos no campo durante extensos períodos cada ano. Algumas parceiras com outras fontes de financiamento puderam empregar outros recursos para manter alguns serviços, mas muitas outras que trabalharam somente com o Projeto não puderam fazê-lo. Outras consequências negativas destes atrasos foram a alta rotatividade de técnicos das parceiras, muitos dos quais procuraram oportunidades de trabalho mais estáveis, assim como a menor presença no campo dos próprios técnicos da UGP e das Unidades de Supervisão Local (ULS).

b) Questões institucionais. Embora tenha se cumprido, em geral satisfatoriamente, as questões previstas no Contrato de Empréstimo, algumas exceções relativas aos acertos institucionais previstos afetaram negativamente o Projeto. Além dos problemas orçamentários, os problemas destacados estão relacionados com o funcionamento do Comitê Gestor do Projeto e com a autonomia do Projeto. O funcionamento do Comitê Gestor deixou muito a desejar, sendo a última reunião em dezembro de 2004, a qual discutiu as ações realizadas em 2004 e os planos para 2005. Em 2005 e 2006 não se realizaram as reuniões previstas, por isso não se avaliaram ações nem se aprovaram nesse espaço planos para 2006 e 2007. Quanto à questão de autonomia do Projeto, verificaram-se problemas de interferência da instituição responsável pela execução (o MDA) na seleção de pessoal, empregando critérios não técnicos para cobrir alguns cargos técnicos chave. Também ocorreu uma resistência a substituir pessoas que, apesar de ter passado por um processo de seleção, não mostraram um desempenho satisfatório. Isto afetou seriamente o desempenho de alguns componentes (Serviços Financeiros e Organização). Adicionalmente, o próprio MDA estabeleceu em várias ocasiões medidas que limitaram a autonomia do Projeto, impondo travas burocráticas que afetaram negativamente a sua execução. Por exemplo, aprovou-se um decreto (portaria) em julho de 2006 que obrigou a todos os projetos com financiamento internacional vinculados ao MDA a solicitar autorização para qualquer aquisição de bens. Através de um despacho de 28 de setembro de 2006 da Secretaria Executiva do MDA, foi determinada uma série de medidas centralizadoras que interferem na autonomia do Projeto.

c) Desequilíbrios territoriais. O PDHC teve uma atuação muito diferente nos distintos territórios, sendo muito mais intensa no Sertão do Pajeú (Pernambuco) que nos outros territórios. Também se deu uma maior concentração do gasto do Projeto no estado de Pernambuco, sendo o 26.9% do gasto, sem considerar os custos operativos, seguido por Ceará (11.7%), Rio Grande do Norte (10.9%), Paraíba (6.3%), Sergipe (4.4%) e Piauí (3.2%). A inclusão de alguns custos operativos da UGP, que são computados em Pernambuco, aumenta a participação percentual de Pernambuco nos gastos, embora isto não altere significativamente as cifras anteriores. Os desequilíbrios se explicam em boa medida porque o Projeto começou suas ações no Pajeú, demorando quase dois anos sua expansão a outros territórios. A esse aspecto se adicionou a presença de um alto número do ONG's muito ativas no estado de Pernambuco e no território do Pajeú em particular, o que determinou uma maior capacidade de proposta e de execução. No outro extremo, a atuação foi bastante fraca nos territórios do Sertão Sergipano, São João de Piauí, Sertão do

Araripe e Sertão do Inhamuns. No caso dos últimos três territórios, a razão principal foi sua incorporação mais tardia ao Projeto, sendo as primeiras ações em 2004 no Sertão de Piauí e em 2006 nos outros dois territórios. No Sertão Sergipano, o PDHC enfrentou um contexto político difícil, marcado pela forte oposição do MST à sua atuação, e uma escassa presença de organizações que pudessem proporcionar assistência técnica. Também se enfrentou durante os primeiros anos de execução uma situação complicada no território do Cariri (Paraíba), aonde era muito escassa a presença do ONG's locais e se contratou a uma ONG de fora do território que teve um pobre desempenho.

d) Limitações nos serviços técnicos. A contratação do ONG's para prover serviços técnicos aos beneficiários, muitas delas originárias dos territórios nos quais atuou o PDHC, levou a que o Projeto contribuísse substancialmente para o fortalecimento de instituições locais. Ao mesmo tempo, estas parceiras de assistência técnica tiveram muitas limitações que afetaram a qualidade dos serviços prestados. Destacaram-se as seguintes:

(i) Concentração da assistência técnica em UD's e projetos FISP. Apesar de terem sido contratadas pelo Projeto para proporcionar "assistência técnica permanente", verificou-se durante toda a execução que as parceiras se concentraram, em geral, em atender aos projetos FISP e as Unidades Demonstrativas (por ex. de galinha caipira, horticultura, etc.), sendo insuficiente a atenção a outras atividades produtivas que os agricultores já realizavam e que eram as mais importantes nos ganhos das famílias (por exemplo a cria de gado ovino ou caprino) e a outros produtores que não faziam parte dos grupos que trabalharam nos FISP e UD's. Cabe mencionar que as atividades produtivas não atendidas podiam melhorar-se significativamente até sem investimentos ou muito poucos gastos adicionais (por ex. com tecnologias para melhorar o manejo da caatinga, aumentar reservas forrageiras na estação seca, melhorar o manejo sanitário do gado, ou melhorar a forma de semeadura dos cultivos de subsistência).

(ii) Limitações para a formulação de projetos de investimento financiados com crédito do PRONAF. Isto se deveu a vários motivos, incluindo que a maioria das parceiras de assistência técnica não estava credenciada para elaborar projetos para solicitar créditos do PRONAF, não contando seus técnicos com capacidade para elaborar projetos. O Projeto atacou estes problemas capacitando técnicos e ajudando as parceiras ao credenciamento junto ao Banco do Nordeste. Entretanto, foi difícil resolver outro problema de corte mais ideológico, que foi a visão negativa de várias parceiras sobre o crédito, considerando entre outras coisas que o crédito é muito caro para os agricultores familiares, ou que os projetos de investimento financiados com crédito só ajudam a inserir os agricultores familiares em uma agricultura comercial dominada por grandes empresas comerciais, ou que os riscos são muito altos devido aos problemas climáticos do semi-árido. Muitas inclusive sustentavam que devido à sua situação de pobreza, à sua muito baixa capacidade de pagamento e a falta de prioridade que sofreram pelas políticas públicas, os agricultores familiares deviam ser atendidos unicamente com projetos não reembolsáveis como os financiados pelo FISP. Isto provocou que agricultores com desejos e capacidade para obter financiamento bancário não o fizessem devido à atitude das parceiras. Além disso, houve vários casos de assentamentos e comunidades atendidas por uma parceira contratada pelo projeto nos quais as propostas para solicitar crédito do PRONAF para investimentos foram elaboradas por outra parceira diferente ou inclusive por outras instituições que não trabalharam para o Projeto.

(iii) Falta de atenção a atividades não agrícolas. As parceiras e seus técnicos trabalharam

basicamente sobre as atividades agropecuárias, que são as que se assumiram como as mais importantes em termos de geração de renda. Entretanto, isto está relacionado mais com os conhecimentos e preferências próprias dos técnicos e as parceiras que com a realidade. Na enorme maioria dos assentamentos e comunidades visitados, a Missão encontrou grande variedade de atividades não agrícolas realizadas por quase todas as famílias, incluindo pessoas que trabalham como trabalhadores da construção (pedreiros), carpinteiros (marceneiros) especializados em móveis (móveis), em construção de apiários, ou em portas e janelas, pintores, ferreiros, eletricitas, mecânicos (de automóveis, motos ou bicicletas), cabeleireiros/as, manicuras, fabricantes de redes para pesca, confecções de distintas malhas e artesãos em diferentes materiais. Atender as famílias nestas atividades teria servido para apoiar fontes de renda complementares independentes, em grande medida, do clima e da seca que afetam o semi-árido e que já são realizadas pelos beneficiários. Em alguns casos, chamou a atenção que apesar de ser as atividades realizadas por mulheres em quase todas as famílias (renda renascença no território do Cariri), não foram consideradas no trabalho das parceiras. Além disso, o melhoramento de habilidades nestas atividades poderia ter servido também para melhorar as oportunidades de jovens que emigram às cidades (um fenômeno que pode ser considerado indesejável, mas cuja existência e continuidade no futuro são inegáveis).

e) Problemas nos serviços financeiros. Embora o Projeto tenha obtido avanços interessantes em matéria de serviços financeiros, também se enfrentaram algumas dificuldades:

(i) O componente teve um começo muito lento, passando vários anos para definir sua estratégia de trabalho, o que derivou em não aproveitar plenamente as possibilidades das linhas de crédito oficiais existentes e dificuldades sobre como trabalhar no tema de micro-finanças;

(ii) Embora o Projeto tenha apoiado o desenvolvimento de instituições de micro-crédito com recursos para sua constituição e a conformação de recursos de crédito, notou-se um monitoramento insuficiente dos resultados obtidos. Por exemplo, na visita da Missão à ECOSOL Pajeú se observou que esta instituição teve um crescimento alentador, sendo os índices de pagamento excelentes de acordo com a informação proporcionada por seus diretores. Entretanto, a instituição não pôde responder à solicitação de informações financeiras básicas, o que sugere dificuldades no manejo da informação da carteira de créditos. Isto resulta relevante, à luz da intenção do Projeto de prestar apoios similares a outras cooperativas do sistema ECOSOL.

f) Perspectiva de gênero. O Projeto teve um intenso trabalho com mulheres, com resultados positivos de relevância, especialmente em relação à documentação das mulheres e a capacitação dos provedores de assistência técnica para que incorporem as mulheres nas atividades do Projeto. Apesar disso, as mulheres constituíram uma proporção relativamente baixa dentre os beneficiários em várias ações importantes do Projeto, notando-se avanços à medida que o Projeto avançava na execução, mas insuficientes. O acesso das mulheres aos projetos do FISP foi muito baixo (só 5 projetos exclusivamente de mulheres até o momento de realizar a avaliação), em boa medida por uma divulgação insuficiente. Enquanto isso, a participação das mulheres entre os beneficiários da assistência técnica também foi significativamente menor aos 50%. Por outra parte, a desagregação por gênero no sistema de informação do Projeto apresentou algumas carências importantes, sendo os beneficiários de algumas ações muito importantes (por

exemplo a assistência técnica) definidos principalmente em termos de número de famílias, apesar de ser importante nelas a dimensão de gênero.

#### **IV. CONCLUSÕES, TEMAS RELEVANTES PARA O FUTURO E RECOMENDAÇÕES**

##### **A. Avaliação geral**

64. A avaliação geral do PDHC é satisfatória. As características de seu desenho e execução o fizeram um projeto relevante em relação à estratégia do FIDA no país e às políticas públicas no Brasil, identificando em forma adequada os problemas da população rural pobre. Algumas das propostas do desenho - em particular algumas opções muito importantes sobre a organização para a execução - foram ao menos questionáveis. Elas incluem a execução através do Governo Federal (que impôs algumas dificuldades que levaram inclusive a que projetos de outros organismos internacionais passassem a ser executados pelos governos estaduais) e a focalização em assentamentos de reforma agrária (onde o alcance de serviços públicos e a disponibilidade de infra-estrutura eram em geral maiores e os índices de pobreza menores que em muitas comunidades de agricultores familiares).

65. A avaliação da eficácia se viu dificultada pela quase inexistência de indicadores, tanto no desenho como nos Marcos lógicos elaborados durante a execução, para quantificar o logro dos objetivos. Os indicadores incluídos foram basicamente o de número de beneficiários de diferentes serviços, sendo alguns deles muito ambiciosos. O número de beneficiários da assistência técnica foi menor que o previsto (ao redor de 11.100, em comparação com os 15.000 previstos), embora seja possível obter o cumprimento da meta no tempo que resta da execução. Enquanto isso, o número de beneficiários de outros serviços (por exemplo, crédito e cursos de alfabetização) foi menor ao previsto. Isto está associado às metas excessivamente ambiciosas estabelecidas no desenho do Projeto, as quais parecem ter subestimado potenciais problemas operativos. Por exemplo, os beneficiários de crédito, cuja meta parece ter subestimado a presença de endividamento entre os potenciais beneficiários, as limitações operativas das instituições financeiras e dos provedores de serviços técnicos. Levando-se em conta os impactos do Projeto, pode-se afirmar que este foi eficaz na consecução de seus objetivos, obtendo-se alguns impactos não previstos.

66. O Projeto obteve uma focalização na população pobre em geral adequada, encontrando-se muito poucos casos de beneficiários que não correspondiam aos parâmetros de elegibilidade. Entretanto, deve-se reconhecer que o Projeto poderia ter trabalhado com população mais pobre. Isto se deveu em parte ao fato de que o próprio desenho do Projeto focalizou as ações em assentamentos de reforma agrária, os quais em comparação com as comunidades de agricultores familiares no Brasil possuem em geral um maior apoio estatal, contam com melhores moradias e infra-estrutura social, e maior acesso a serviços (crédito, assistência técnica) e a informação, estando também em geral mais articulados a organizações que defendem seus interesses. Durante a execução, o Projeto foi incorporando progressivamente um maior número de comunidades de agricultores familiares, o que melhorou a focalização.

67. Enquanto isso, o projeto foi razoavelmente eficiente no uso de seus recursos, caracterizando-se por custos operativos razoáveis, mas que poderiam ter sido mais baixos se o Projeto tivesse recebido os recursos previstos. Do ponto de vista de seus impactos, o projeto teve um desempenho muito satisfatório, obtendo os impactos esperados e vários impactos não previstos. A sustentabilidade dos êxitos do Projeto se considera provável, sendo sua capacidade de inovação uma de suas fortalezas, sendo boas as perspectivas de repetição e ampliação do alcance.

68. O projeto obteve impactos significativos em várias dimensões da pobreza rural, destacando-os seguintes:

a) Produção e produtividade das atividades produtivas (agrícolas e não agrícolas). O PDHC promoveu mudanças importantes na produção dos beneficiários através da assistência técnica e o financiamento proporcionado pelos recursos não reembolsáveis do FISP e os créditos do PRONAF. As mudanças mais importantes incluíram a diversificação da produção (principalmente introdução da caprino-ovinocultura, apicultura, horticultura irrigada, galinha caipira e piscicultura), a introdução de novas técnicas que aumentaram a produtividade (especialmente a conservação de forragens, manejo sanitário do gado e mudança de sistema de produção em galinha caipira).

b) Ganhos e ativos físicos. A introdução de novas atividades e a melhoria na produtividade de atividades (em especial o gado) levou a que os beneficiários incrementassem significativamente seus níveis de renda - entre 1 e 1,5 salários mínimos, de acordo a estimativas da Missão, o que equivalia a entre R\$ 350 (USD 175) e R\$ 525 (USD 267). Além disso, as produções anteriores dos beneficiários (principalmente milho e feijão) concentraram-se na temporada de chuvas e foram utilizadas principalmente para o consumo familiar, enquanto que as introduzidas pelo Projeto se dedicaram em maior medida à venda e geraram ganhos em períodos do ano nos quais anteriormente as famílias não contavam com nenhum ingresso.

c) Segurança alimentar e hídrica. A disponibilidade de água potável para consumo aumentou grandemente pela construção de cisternas co-financiadas de forma não reembolsável (com contrapartida em mão de obra das famílias beneficiadas) pelo FISP social. Além disso, melhorou a disponibilidade de alimentos em quantidade, qualidade e distribuição ao longo do ano como resultado da introdução de novas atividades e tecnologias, e o aumento nos ganhos dos beneficiários (em média 1-1,5 salário e médio) aumentou a capacidade de compra de alimentos por parte das famílias.

d) Ativos humanos. O projeto teve impactos positivos sobre o capital humano, destacando-se: (i) novos conhecimentos e habilidades em aspectos de produção, tecnologia e comercialização por parte de agricultores familiares (principalmente entre as mais de 2.000 famílias que participaram diretamente nos projetos produtivos financiados pelo FISP produtivos, as 1.064 que participaram diretamente de Unidades Demonstrativas e os mais de 6.600 que receberam créditos do PRONAF); (ii) alfabetização de 3.011 pessoas (93,5% deles adultos) em assentamentos e comunidades de agricultores familiares; (iii) acesso a fontes de informação e leitura de mais de 10.000 pessoas em 542 assentamentos e comunidades rurais; (iv) maiores conhecimentos sobre sua realidade local de alunos de escolas da rede oficial de educação; (v) formação de novos líderes; (vi) aumento da auto-estima entre as mais de 14.000 que obtiveram seus documentos, as mais de 3.000 que se alfabetizaram e as mais de 5.100 que participaram dos projetos financiados pelo FISP;

(viii) mudanças de atitudes e empoderamento das mulheres; e (ix) novas capacidades das famílias para vincular-se com instituições de fora da comunidade.

e) Ativos sociais e empoderamento. O Projeto teve importantes impactos sobre o capital social e o empoderamento por várias vias, incluindo: (i) o fortalecimento de assentamentos e comunidades e de grupos de agricultoras e agricultores em suas capacidades de identificação de problemas, potencialidades e propostas de ação de maneira coletiva; (ii) o fortalecimento da participação no interior de assentamentos e comunidades e da capacidade destes para relacionar-se e participar de espaços de decisão municipal e territorial; (iii) maiores capacidades de comunidades e grupos para administrar recursos, principalmente pela prática de gestão de recursos para implementar as 99 Unidades Demonstrativas e os 205 projetos produtivos e sociais do FISP; e (iv) desenvolvimento de novas redes sociais.

f) Instituições e serviços. O PDHC promoveu mudanças favoráveis sobre o desenvolvimento de instituições e serviços dirigidos à população rural pobre. A modalidade de execução do Projeto, a qual se apoiou em um amplo espectro de organizações para proporcionar serviços técnicos (43 ONGs nos 8 territórios) e promover a organização dos beneficiários (Federações de Trabalhadores Rurais e Sindicatos de Trabalhadores Rurais), contribuiu significativamente ao fortalecimento de provedores de serviços técnicos adequados às necessidades dos beneficiários e a organizações representativas dos trabalhadores rurais. Além disso, as ações de organização e mobilização e a experiência de gestão de UD's e projetos FISP ajudou a fortalecer as organizações em assentamentos e comunidades. A isto se adicionou o desenvolvimento de instituições financeiras de micro-crédito e o fortalecimento de espaços locais de discussão e decisão criados pelo Projeto (Comitês Territoriais, grupos de trabalho sobre crédito, gênero e geração) ou que o Projeto procurou fortalecer por meio da participação dos beneficiários (Comitês de Desenvolvimento Municipais, Foros Territoriais).

g) Acesso a mercados. Através da assistência técnica e o apoio ao desenvolvimento e fortalecimento de feiras agroecológicas, o PDHC ajudou a melhorar as condições de acesso a mercados, especialmente locais - embora o número de beneficiários diretos tenha sido relativamente pequeno.

h) Ativos Financeiros. Os impactos sobre os ativos financeiros incluíram maior disponibilidade de dinheiro em espécie como consequência das mudanças produtivas promovidas e acesso a novos serviços financeiros (principalmente crédito) como consequência da assistência técnica para elaborar projetos de investimento.

i) Meio ambiente. O PDHC teve vários impactos positivos sobre o meio ambiente, principalmente por sua estratégia produtiva centrada na agricultura agroecológica.

69. As perspectivas de sustentabilidade foram avaliadas em geral como boas. As mudanças promovidas na produção têm uma alta probabilidade de sustentabilidade porque se trabalhou em atividades que tiveram uma demanda crescente, além de servir para o consumo familiar, a orientação para o mercado local da produção na grande maioria dos projetos produtivos impulsionados (o que facilitou a comercialização), a difusão de tecnologias de produção de baixo custo e que aproveitou a mão de obra disponível e os insumos locais, e as perspectivas favoráveis do contexto econômico.

## **B. Temas principais para o futuro**

70. Com base na experiência do Projeto, identificaram-se os seguintes temas e lições tentativas:

a) As vantagens e desvantagens das alternativas de execução federal versus estadual de futuros projetos merece ser analisada de forma cuidadosa. A experiência particular do PDHC não permite estabelecer conclusões definitivas, mas resulta útil para provocar a reflexão sobre um tema de grande relevância, servindo também para realizar comparações com experiências do FIDA (projetos recentes - PRÓ-GAVIAO na Bahia e PRÓ-SERTAO em Sergipe - que foram executados por Governos Estaduais) e de outras instituições da cooperação internacional.

b) Os conceitos e instrumentos do desenvolvimento territorial podem ser muito adequados para a implementação de projetos de combate à pobreza rural que aplicam uma concepção multidimensional da pobreza. A experiência do PDHC mostrou que a dimensão territorial permitiu coordenar ações com diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), negociar parcerias com outras instituições, incorporar organizações dos beneficiários em espaços locais de participação e promover o papel destes no monitoramento e controle das políticas públicas. Tudo isso implicou uma concepção participativa do Projeto, permitindo incorporar visões dos beneficiários e de múltiplos atores no território na definição de ações.

c) A escassa presença de organizações locais do setor não governamental que possam ser contratadas para proporcionar serviços técnicos aos beneficiários é um dos principais obstáculos que pode enfrentar um projeto de combate à pobreza rural que utilize uma modalidade de execução similar ao PDHC (perspectiva territorial, contratação de ONG's para proporcionar serviços técnicos). A experiência do PDHC mostrou a necessidade de um enfoque flexível que considere as diferenças na presença de organizações adequadas nos distintos territórios, o que exigiu em alguns casos trabalhar com organizações que não eram do território, mas negociando em troca ações, por parte delas, que contribuíssem à construção institucional local (por ex. a instalação de escritórios no território). Além disso, mostrou que a contribuição de um projeto ao desenvolvimento de instituições locais que trabalhem com a população pobre rural pode exigir sacrificar (ao menos no curto prazo) aspectos relativos à eficiência no uso dos recursos (por ex. contratando numerosas organizações para prover serviços técnicos, e conseqüentemente maiores custos de gestão de contratos, monitoria e avaliação de ações).

d) A experiência do PDHC mostrou que a capacidade de um projeto para participar do diálogo sobre políticas públicas (um princípio considerado muito importante pelo FIDA) exige a busca contínua de inovações durante a execução - inovações que em caso de ser bem-sucedidas poderiam ser adotadas no nível governamental e serviriam como base do diálogo de políticas. Isto implica implementar ações e linhas de trabalho para as quais freqüentemente existem poucos antecedentes e informação, o que suporta riscos e a possibilidade de não obter os resultados esperados. Isto exige uma atitude aberta a correr certos riscos por parte da UGP e de outros atores envolvidos na implementação (por ex. a supervisão), assim como a implementar ações ou modalidades não previstas no desenho.

e) Os resultados obtidos pelo PDHC em matéria de organização e mobilização mostraram

que organizações sociais defensoras dos direitos dos trabalhadores rurais (as Federações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais) podem desempenhar um papel chave em projetos de combate à pobreza rural no Brasil. Sua ampla presença em todo o país (por sua estrutura organizativa nacional/estadual/municipal) e seu compromisso com os agricultores familiares e os trabalhadores rurais sem terra os fazem atores de grande relevância com os quais estabelecer parcerias que, além de obter objetivos específicos do Projeto, sirvam para fortalecer instituições da população rural de menores ganhos. A experiência do PDHC mostrou que estas organizações podem desempenhar um papel central no monitoramento e avaliação das ações dos provedores de serviços técnicos e do Projeto em geral. Adicionalmente, mostrou que um projeto como o PDHC pode influir nas próprias estratégias destas organizações, contribuindo a que fortaleçam a participação da população rural de menores ganhos no controle das políticas públicas no nível local.

f) A transferência de recursos aos beneficiários para a gestão de pequenos projetos produtivos e sociais mostrou ser um mecanismo eficaz para promover uma maior “apropriação” dos projetos e a aprendizagem sobre manejo de recursos. Esta transferência de recursos deve ser complementada por uma ativa assistência técnica que permita a real aprendizagem dos beneficiários, e deve acompanhar-se de exigências de contrapartida para promover o sentimento de “apropriação”. Esta experiência poderia estender-se no futuro também à gestão da assistência técnica.

g) A experiência do PDHC mostrou que a aplicação concreta de uma concepção multidimensional da pobreza (a qual implicou implementar ações em matéria de produção, organização, educação, cultura, gênero, geração e etnia, entre outros) permite sinergias que não têm lugar em projetos que enfatizam os aspectos produtivos e econômicos. Estas sinergias se manifestaram especialmente entre as ações para o desenvolvimento da produção e as dirigidas ao desenvolvimento do capital humano e social. Especificamente, verificou-se que as maiores capacidades humanas e auto-estima geradas por ações de alfabetização; de educação contextualizada; de gênero, geração e etnia, de reconhecimento e promoção de atividades culturais; e de promoção da ampla participação dos beneficiários, contribuíram para melhores resultados da assistência técnica, a capacitação e as iniciativas em matéria de desenvolvimento da produção.

### **C. Recomendações**

71. Tendo em vista que o Projeto ainda conta com dois anos de execução, resulta prioritário consolidar ações implementadas até o momento. Entre as mais importantes que precisam ser consolidadas figuram os projetos de investimento produtivo financiados pelo FISP e com créditos bancários (PRONAF), os quais requerem a afirmação entre os beneficiários de conhecimentos básicos sobre aspectos técnicos, comercialização e gestão.

72. O FIDA e o Governo Federal (principalmente através do MDA) deveriam aproveitar a valiosa experiência do Projeto e os promissores resultados obtidos, implementando ações para melhorar a compreensão de seu funcionamento e os fatores explicativos dos resultados positivos obtidos. Entre outras iniciativas, poderiam realizar-se estudos sobre os fatores que contribuíram aos bons resultados e à sua sustentabilidade, por exemplo analisando em detalhe as seguintes experiências: a) o programa de alfabetização de adultos; b) o programa de educação contextualizada; c) a formação de líderes implementada pela UNICAMPO; d) o papel desempenhado na implementação do Projeto pelas Federações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais nos temas de organização e

mobilização; e) a parceria com ONG's para a provisão de serviços técnicos, comparando diferentes tipos de organizações (por ex. de base local vs. não local) e diferentes resultados (casos de bom e mau desempenho); f) a experiência com instituições de micro-finanças; g) a experiência com os espaços de participação local (Comitês Territoriais, Conselhos Municipais, Foros Territoriais). Todos estes estudos não deveriam focar-se como uma atividade para destacar só resultados positivos e difundir êxitos, mas sim como verdadeiros exercícios de aprendizagem.