

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – SDT
PROJETO DOM HELDER CAMARA – PDHC



PROJETO
DOM HELDER
C A M A R A

AVALIAÇÃO DO PROJETO DOM HELDER CÂMARA
REALIZADA PELO FUNDO INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA – FIDA

RESUMO EXECUTIVO

Recife, junho/ 2007

Apresentação:

O presente documento traz uma síntese executiva dos principais aspectos que foram analisados no Relatório de Avaliação do Projeto Dom Helder Camara, realizado pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola – FIDA, em abril de 2007.

Principais Aspectos da Execução:

- O Projeto intensificou as ações a partir de 2003 após um início lento entre 2001 e 2002;
- Adota o enfoque territorial como parâmetro para definição das áreas de atuação;
- Define as suas ações com base em demandas das famílias beneficiárias;
- Contrata (firma parcerias) com organizações da sociedade civil para prestar serviços de assessoria técnica e assessoramento nos temas de gênero, geração e etnia;
- Trabalha em parceria com movimentos sindical e sociais para implementar ações de mobilização, organização e controle social;
- Promove a transferência de recursos para unidades demonstrativas e inversões sociais e produtivas diretamente para as organizações dos/as beneficiários/as;
- Realiza parcerias inter-institucionais para Co-financiamento das ações.

Avaliação da Relevância:

A estratégia de atuação do PDHC está em consonância com as diretrizes do Governo Federal para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável, com destaque para:

- Enfoque Territorial;
- Combate a pobreza rural com enfoque multidimensional, especialmente com ações de acesso a água, produção e comercialização, crédito, educação e cidadania do campo, e gestão social de políticas públicas;
- Acesso ao PRONAF para as famílias beneficiárias;
- Assistência Técnica através de entidades da sociedade civil;
- Parceria com movimentos sindical e sociais para fortalecer a organização e gestão social;
- Fortalecimento das relações de Gênero, Geração e Etnia.

Avaliação da Eficácia

O Projeto foi considerado eficaz, na medida em que atingiu as metas possíveis, além de outras não previstas no seu desenho original, destacando-se as seguintes:

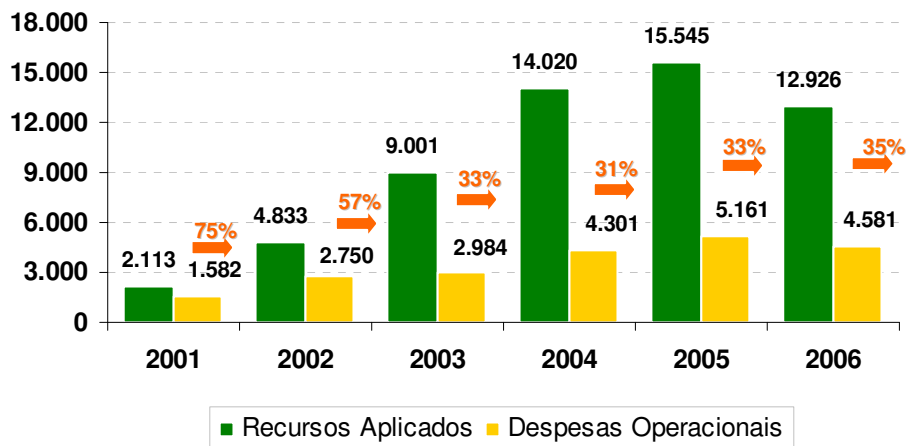
- Beneficiou diretamente 11.101 famílias (dados do final de 2006), o que significa 74% da meta estipulada de 15.000 famílias;
- Foram investidos R\$ 97.920.000,00 diretamente para as famílias beneficiárias. Sendo R\$ 58.438.000,00 (60%) recursos do Acordo de Empréstimo e R\$ 39.482.000,00 (40%) de cofinanciamentos através de parcerias e acesso a políticas públicas;
- Aproximadamente 7.000 famílias das áreas do Projeto obtiveram crédito do PRONAF, representando 63% do total (famílias beneficiárias). Desse total, cerca de 1.500 operações de crédito foram acessadas por mulheres;
- Constituição e o fortalecimento de 05 Cooperativas de Crédito, que estão operando com recursos do PRONAF, além da constituição de fundos rotativos solidários;
- Foram construídas cerca de 4.000 cisternas através do PDHC, e em parceria com o PIMC;
- Alfabetização de 3.011 agricultores/as jovens e adultos e envolvimento de 10.000 alunos/as em atividades escolares com temáticas relacionadas à convivência com o semi-árido;
- 254 professoras/es foram capacitados/as em metodologias de alfabetização para apoiar a ampliação do número de alfabetizados;
- Formação de 400 professores/as em educação contextualizada e 160 filhos de agricultores/as em técnicas agrícolas e gestão do desenvolvimento (profissional de nível médio);
- Cerca de 15.000 mulheres foram documentadas nas áreas do Projeto, a fim de poderem acessar seus direitos;
- Implantados 172,8 ha de sistemas irrigados de produção agroecológica (barragens subterrâneas e barragens sucessivas), beneficiando diretamente 830 famílias;
- Apóia e fortalece 19 feiras agro-ecológicas, envolvendo diretamente 335 famílias;
- Aproximadamente 130.000 alunos da rede municipal de ensino foram beneficiados com a comercialização de 500(t) de feijão, 3.000(t) de arroz, 50(t) de mel, através de parceria com a CONAB (PAA) e prefeituras municipais, envolvendo mais de 1.000 famílias assistidas pelo PDHC;

- Implantou 107 Unidades Demonstrativas beneficiando diretamente 1.002 famílias, com maior destaque para as atividades de Bancos de Proteínas e Forragens, Piscicultura, Apicultura, Galinha Caipira e Horticultura Irrigada e Manejo da Caatinga;
- Realizou 175 visitas de intercâmbio com a participação de 3.797 pessoas;
- 95 pesquisas participativas (Unidades Demonstrativas) em andamento e 66 técnicos das parceiras de ATP treinados em geração participativa de conhecimentos;
- Eletrificação Rural para 1.146 famílias beneficiadas através de parceria com o programa Luz para Todos;
- 542 Arcas das Letras implantadas, beneficiando 16.647 famílias nas áreas de atuação do PDHC;
- 99,87% das famílias beneficiárias do Projeto estão associadas a alguma organização comunitária. A média de participação das famílias agricultoras em associações comunitárias nos territórios era de 67,17%.

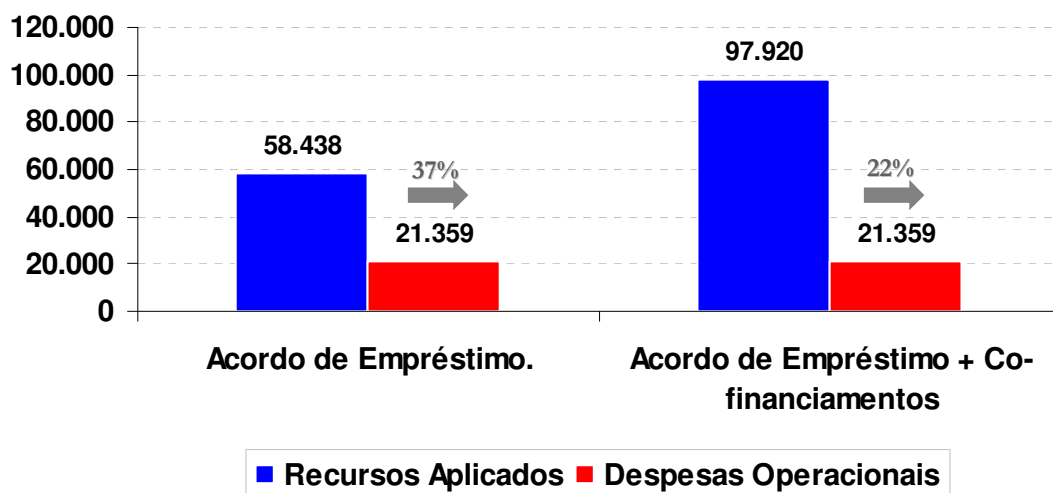
A sustentabilidade dos resultados obtidos pelo Projeto se apóia na sua capacidade de inovação e perspectivas positivas de replicação e ampliação do alcance.

Avaliação da Eficiência

Evolução dos Recursos Aplicados X Despesas Operacionais (em milhões)



Total dos Recursos Aplicados X Despesas Operacionais 2001 - 2006 (em milhões)

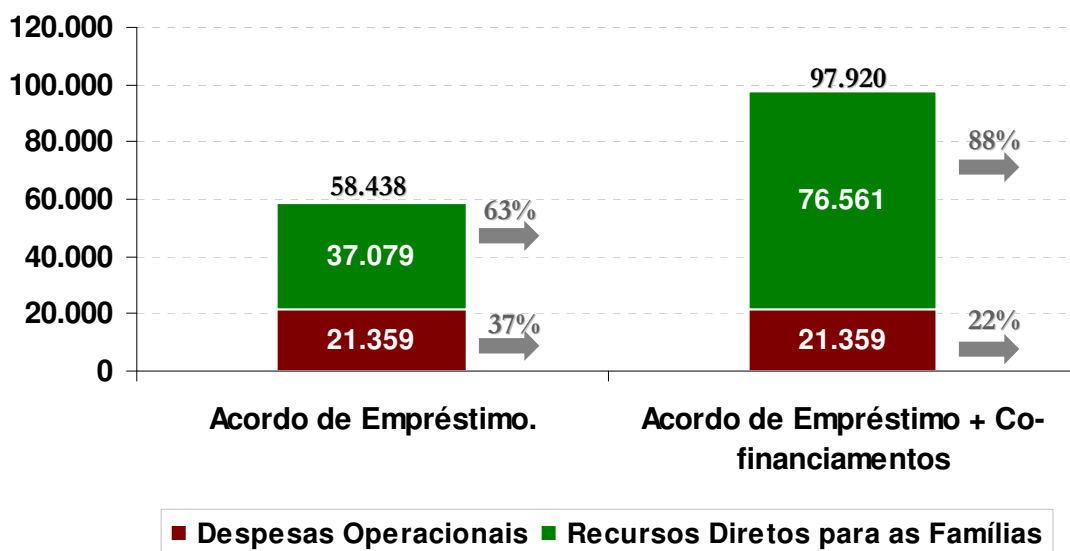


Nota:

O FIDA apontou como referência de eficiência o Proyecto de Desarrollo Del Corredor Puno-Cusco, no Perú – com 27%.

Uma avaliação do Banco Mundial em 1993 identificou que os Projetos de Desenvolvimento Rural do Nordeste, comprometiam 56%.

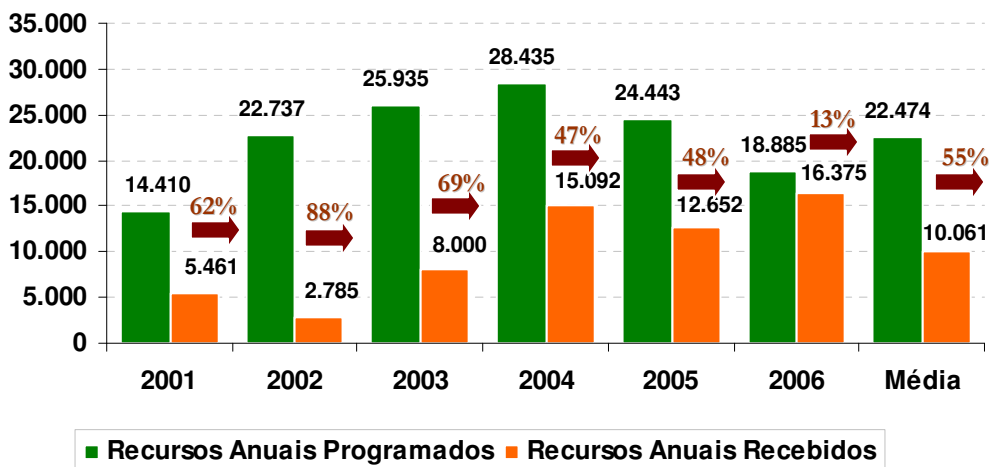
Total das Despesas Operacionais X Recursos Diretos para as Famílias 2001 - 2006 (R\$ em milhões)



Nota:

Computando-se os recursos diretos do Projeto e os co-financiamentos, 88% dos foram aplicados diretamente para as famílias, através de assessoria técnica, FISP, UDS, etc.

Recursos Programados X Recursos Recebidos 2001 - 2006 (em milhões)



Nota: A diferença entre o fluxo dos recursos programados X recebidos, ao longo da execução do Projeto gerou um déficit de 55%, equivalente a cerca de R\$ 70 milhões em dezembro de 2006.

Avaliação de Impactos

Impactos sobre a Pobreza:

- Impactos sobre a Produtividade e Outros Aspectos da Produção;
- Impactos sobre os Ativos Fixos e Renda;
- Impactos sobre a Segurança Hídrica e Alimentar;
- Impactos sobre o Capital Humano;
- Impactos sobre o Capital Social e Empoderamento;
- Impactos sobre as Instituições e Serviços;
- Impactos sobre o Meio Ambiente.

Sustentabilidade e Apropriação.

Inovações na Execução.

Produtividade e Outros Aspectos da Produção:

- O Projeto promoveu mudanças importantes na produção, através da assistência técnica e dos financiamentos do FISP e créditos do PRONAF;
- As unidades demonstrativas constituem-se como importante instrumento pedagógico de assistência técnica para demonstrar a viabilidade das produções propostas;
- Como consequência da introdução de novas tecnologias ocorreu a diversificação da produção, o aumento da produtividade e o melhoramento da qualidade dos produtos;
- Famílias beneficiárias incorporaram novas atividades produtivas às já existentes:
 - ✓ Caprino-ovinocultura: 1.078 famílias;
 - ✓ Apicultura: 767 famílias;
 - ✓ Horticultura irrigada: 298 famílias;
 - ✓ Produção de galinha caipira: 254 famílias;

- ✓ Piscicultura: 173 famílias;
- ✓ Produção de frutas irrigadas: 37 famílias;
- ✓ Artesanato e, pontualmente, turismo rural: 8 famílias.
- Grande parte dos produtores/as introduziu novas técnicas de produção nas atividades que já desenvolviam, com destaque para as seguintes:
 - ✓ Melhoramento do manejo do gado bovino, caprino e ovino;
 - ✓ Novas técnicas em produção e conservação de forragens;
 - ✓ Mudanças no manejo e produção de galinha caipira;
 - ✓ Diversificação da produção;
 - ✓ Utilização de técnicas de irrigação, em especial para produção orgânica de hortigranjeiros;
 - ✓ Apropriação de novas tecnologias de captação, armazenamento e manejo de recursos hídricos.

Ativos Físicos e Renda:

- Aumento da renda entre 1 e 1,5 salário para a grande maioria das famílias que adotaram mudanças na suas formas produção;
- As variações nos ativos fixos ocorreram fundamentalmente na infra-estrutura de produção, o que aponta para maior sustentabilidade dos ingressos sobre a renda.

Segurança Hídrica e Alimentar:

- Aumento da disponibilidade e qualidade da água para consumo humano;
- Diversificação do consumo de alimentos pelas famílias, em decorrência da diversificação produtiva;
- O crescimento da renda das famílias aumentou a sua capacidade de adquirir alimentos. As famílias passaram a ter uma alimentação mais rica em proteínas.

Capital Humano:

- Novas famílias adquiriram conhecimentos e habilidades em aspectos de produção, tecnologia e comercialização, destacando-se:
 - ✓ Famílias que participaram dos projetos produtivos financiados pelo FISC e Unidades Demonstrativas;
 - ✓ Famílias beneficiadas pelo crédito do PRONAF;
 - ✓ Alfabetização de jovens e adultos;
 - ✓ Informação e leitura para famílias de assentamentos e comunidades de agricultura familiar;
 - ✓ Acesso a documentação especialmente para mulheres;
 - ✓ Aumento da capacidade das famílias em se relacionar com instituições fora da comunidade.

Capital Social e Empoderamento:

- Fortalecimento da capacidade das famílias na identificação dos seus problemas, potencialidades e propostas de ação coletiva;
- Fortalecimento das capacidades dos/as assentados/as e agricultores/as familiares de participar dos espaços de decisão municipal e territorial;
- Fortalecimento das capacidades para administrar e gerir, recursos e projetos;
- Desenvolvimento de novas redes sociais.

Instituições e Serviços:

- Fortalecimento das organizações de assessoria para os assentamentos e comunidades;
- Fortalecimento das organizações representativas dos trabalhadores rurais, que atuam na organização para gestão social dos assentamentos e comunidades;
- Fortalecimento das organizações dos assentamentos e comunidades, para a gestão de projetos sociais, produtivos e das unidades demonstrativas;
- Desenvolvimento e fortalecimento de instituições financeiras de microcrédito;
- Fortalecimento de espaços de discussão e decisão sobre políticas públicas.

Meio Ambiente:

- O foco do Projeto na agroecologia como estratégia para promover mudanças nas formas de produção familiar;
- Introdução de novas técnicas de manejo da vegetação nativa (caatinga) e produção de forragens como forma de aumentar a disponibilidade de alimento para os animais, preservar o meio ambiente e recuperar áreas devastadas;
- O Projeto teve um papel muito importante para viabilizar a celebração de Contrato de Doação com o GEF – Global Environment Facility para o Projeto de Manejo de Terras do Sertão.

Sustentabilidade e Apropriação

As perspectivas de sustentabilidade foram avaliadas, em geral, como boas, destacando-se:

- As mudanças promovidas na produção têm uma alta probabilidade de sustentabilidade;
- A orientação para o mercado local facilita a comercialização;
- A incorporação de tecnologias de produção de baixo custo com o aproveitamento da mão de obra disponível e os insumos locais;
- As perspectivas favoráveis do contexto macro-econômico.

Inovações na Execução

Os aspectos inovadores mais importantes do Projeto foram os seguintes:

- A concepção multidimensional da pobreza e o desenvolvimento rural - O Projeto incorporou, além dos aspectos de produção e segurança alimentar e hídrica na compreensão da pobreza rural e a implementação de ações para combatê-las, outras dimensões importantes incluindo a educação e cultura, a equidade de gênero, geração e etnia, a organização social e a participação política;
- A aplicação de uma estratégia de intervenção territorial, como um espaço de interação social e política, nos quais o Projeto apoiou o fortalecimento de instituições de decisão e participação dos agricultores/as familiares na perspectiva das políticas públicas;
- A forte orientação do Projeto para o trabalho em parceria com outras instituições (PETROBRÁS, CODEVASF, PIMC, MME, Secretarias Estaduais e Municipais, entre outras);

- A participação dos beneficiários no acompanhamento e avaliação das ações do Projeto;
- O uso de metodologias efetivas de alfabetização de adultos;
- O apoio a iniciativas de educação com um potencial de gerar impactos na população rural mais pobre;
- O foco em ações de mobilização e organização social e o papel determinante das organizações da sociedade civil na sua execução, destacando-se:
 - ✓ A contratação das organizações de trabalhadores rurais (principalmente as Federações de trabalhadores rurais) para execução das ações de mobilização e organização;
 - ✓ A seleção de jovens com potencial de liderança nas comunidades, para trabalhar como mobilizadores sociais;
- As vantagens de trabalhar com as organizações dos movimentos sindical e sociais considerando:
 - ✓ Ampla presença nos territórios a partir dos sindicatos e associações, com grande inserção nos municípios;
 - ✓ A legitimidade dessas organizações e a sua história de defesa dos direitos dos trabalhadores;
 - ✓ A segurança sobre a sustentabilidade das ações promovidas;
 - ✓ O conhecimento sobre a realidade e os problemas enfrentados pelos trabalhadores e trabalhadoras rurais.
- A experiência do trabalho de parceria do PDHC com essas organizações, o amadurecimento das discussões e o aperfeiçoamento dos Termos de Referência e Projetos elaborados, provocaram, na maioria das Federações e Associações (executoras dos projetos de mobilização e organização para gestão social), uma revalorização do seu papel no controle das políticas públicas;
- O trabalho com as equipes de mobilizadores sociais foi concebido, e vem se desenvolvendo, como parte de um processo de formação de líderes, capacitando-os e dando a oportunidade de realizar uma valorosa experiência.

Lições e Aprendizados

Em decorrência da experiência do Projeto, identificaram-se as seguintes lições e aprendizados:

- As vantagens e desvantagens das alternativas de execução federal versus estadual de futuros projetos merece ser analisada de forma cuidadosa;
- Os conceitos e instrumentos do desenvolvimento territorial podem ser bastante adequados para a implementação de projetos de combate à pobreza rural que aplicam uma concepção multidimensional da pobreza;
- A abordagem multidimensional da pobreza permite sinergias que não têm lugar em outros projetos com ênfase apenas nos aspectos produtivos e econômicos;
- A experiência do PDHC mostrou que adotando a abordagem territorial é possível:
 - ✓ Coordenar ações com diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal);
 - ✓ Negociar parcerias com outras instituições;
 - ✓ Incorporar as organizações dos beneficiários em espaços locais de participação;
 - ✓ Promover o papel dos beneficiários como protagonistas no acompanhamento e controle das políticas públicas.
- Um dos principais obstáculos que pode enfrentar um projeto de combate à pobreza rural, nos moldes do PDHC é a escassa presença de organizações locais do setor não governamental para realização de assessoria técnica as famílias.
- A experiência do PDHC mostrou a necessidade de um enfoque flexível no que se refere a trabalhar com organizações estabelecidas nos territórios e, também, com outras com atuação fora das áreas de abrangência territorial.
- O desenho institucional do PDHC (descentralização/ ULS), promoveu um permanente diálogo sobre políticas públicas, princípio este considerado muito importante pelo FIDA). Esse modelo exige a busca contínua de inovações.
- As referências bem sucedidas poderiam ser adotadas no nível governamental e serviriam como base do diálogo entre diversas políticas;
- Os resultados obtidos pelo PDHC nos processos de mobilização e organização mostraram que organizações dos movimentos sindical e sociais podem desempenhar um papel chave em projetos de combate à pobreza rural no Brasil;
- 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.

Dificuldades na Implementação

As principais dificuldades ocorridas durante a implementação do Projeto, destacadas pelo FIDA, foram as seguintes:

- Limitações orçamentárias;
- Problemas institucionais (Tentativa de Centralização em Brasília);
- Desequilíbrios territoriais;
- Limitações nos serviços técnicos.

Recomendações

- O FIDA e o Governo Federal (principalmente através do MDA) deveriam aproveitar a valiosa experiência do PDHC, 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 para os bons resultados e a sua sustentabilidade, por exemplo, analisando em detalhe as seguintes experiências:
- O programa de alfabetização de adultos;
- A formação de lideranças implementada pela UNICAMPO;
- O programa de educação contextualizada;
- O papel desempenhado na implementação do Projeto pelas Federações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais nas ações de mobilização e organização;
- A experiência de assessoria técnica com enfoque holístico/sistêmico e sua execução em parceria com as ONG's, comparando diferentes tipos de organizações e resultados;
- A experiência com instituições de microfinanças;
- A experiência com os espaços de participação local (Comitês Territoriais, Conselhos Municipais, Fóruns Territoriais).
- **Todos os estudos a serem realizados, abordando os diferentes aspectos da experiência do PDHC, não devem focar, ou destacar, apenas os resultados positivos ou negativos, mas sim devem ser observados como verdadeiros exercícios de aprendizagem.**