



Documento do Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola

República Federal do Brasil

**O Projeto de Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos de Reforma Agrária no
Semiárido do Nordeste**

O Projeto Dom Helder Câmara

Avaliação da 1ª Fase

19 de novembro de 2010

Escritório de Avaliação do FIDA

EQUIPE DE AVALIAÇÃO

Responsável geral	Sr Luciano Lavizzari, Diretor, Escritório de Avaliação
Avaliador chefe	Sr Luigi Cuna, Oficial de Avaliação
Apoio administrativo	Sra Linda Danielsson, Assistente de Avaliação
Revisores	Sr Ashwani Muthoo, Oficial Sênior de Avaliação
	Sr Fabrizio Felloni, Oficial Sênior de Avaliação
	Sr Miguel Torralba, Oficial de Avaliação
	Sr Frederik Teufel, Oficial de Avaliação Associado

Consultores:

Chefe de Equipe	Sr Markus Reichmuth
Membros da Equipe	Sra Ariane Da Silva Favareto, Socióloga
	Sr Carlos Guanzioli, Economista

República Federal do Brasil

O Projeto de Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos de Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste

Tabela de Conteúdos

Moeda Equivalente

Pesos e Medidas

Abreviações e Siglas

Mapa

Resumo do Projeto

Agradecimentos (a serem inseridos)

Prefácio (a ser inserido)

Resumo Executivo (a ser inserido)

Acordo na Finalização (a ser inserido)

✓ TABELAS

1. Número de famílias beneficiárias do PDHC, por ano
2. Utilização do empréstimo do FIDA, até o final de 2009, em SDR
3. Gastos financeiros por componente e ano (2001 – 2008) em R\$
4. Unidades demonstrativas (2004 – 2009)
5. Projetos financiados pelo FISP 2002 – 2009
6. Custo de assessoria técnica em dois territórios, (2007 – 2009)
7. Dados da renda em territórios selecionados
8. Doação de bens (ativos) domésticos
9. Investimento em ativos produtivos
10. Avaliações do PDHC

QUADROS

1. Destaques do Brasil APP
2. O Arcebispo Dom Hélder Câmara
Resumo do desempenho do projeto
3. Resumo do impacto da pobreza
4. Resumo de outros critérios de desempenho
5. Resumo do desempenho de parceiros

APÊNDICES

1. Bibliografia
2. Lista de (pessoas que participaram do encontro) ou) participantes durante a missão de avaliação do Brasil IE
3. Definição dos critérios de avaliação usados pelo Escritório de Avaliação
4. Estrutura de avaliação
5. Reforma Agrária na América Latina: Dez contribuições para uma agenda contemporânea
6. Dados financeiros do projeto chave
7. Disseminação e publicações pelo PDHC

ANEXOS (*)

1. Avaliação das características produtivas e econômicas do PDHC (em espanhol)
2. Avaliação das características sociais do PDHC (em português)

(*) Anexos podem ser solicitados do FIDA's Escritório de Avaliação (Avaliacao@ifad.org)

Equivalência de Moedas

US\$1 = R\$ 1.79
US\$ 1 = CHF 1.084
(Julho de 2010)

Pesos e Medidas

1 quilômetro = 0,62 milha
1 hectare = 10.000 m² (0,01 km²) (2,47 acres)
1 tonelada = 1.000 kg

sigla

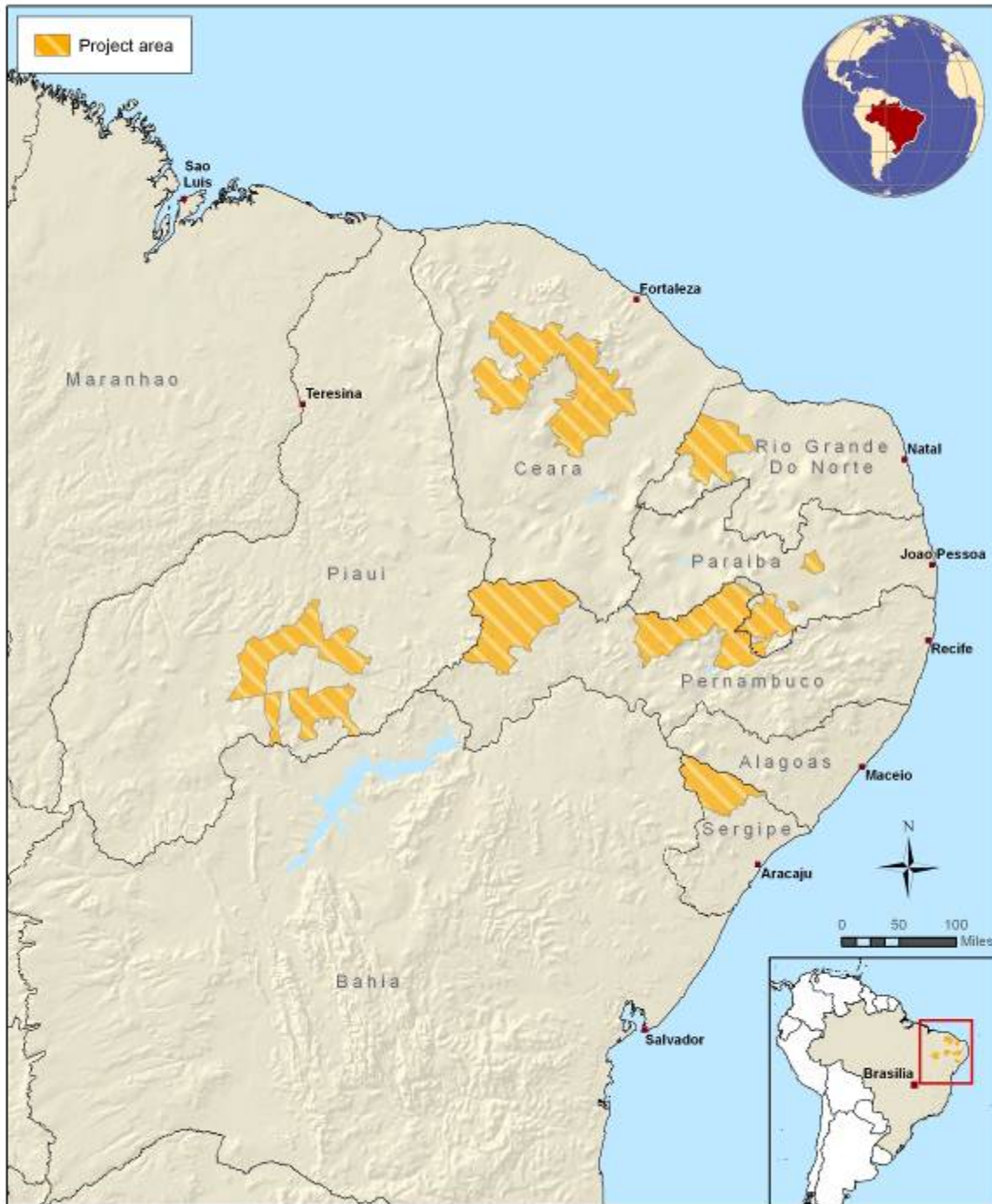
Abreviações e Siglas

<i>ACP</i>	Acordo na Finalização do Projeto
<i>ASA</i>	Articulação do Semiárido
<i>BCB</i>	Banco Central do Brasil
<i>BNB</i>	Banco do Nordeste
<i>CLE</i>	CoAvaliação do Nível Corporativo
<i>CONAB</i>	Companhia Nacional de Abastecimento
<i>CONTAG</i>	Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura
<i>COSOP</i>	Documento de Oportunidades Estratégicas do País
<i>APP</i>	Avaliação do Programa do País
<i>CPM</i>	Gerente Nacional do Programa do País
<i>PDHC</i>	Projeto Dom Hélder Câmara
<i>FISP</i>	Fundo de Investimento para Projetos Sociais e Produtivos
<i>PIB</i>	Produto Interno Bruto
<i>GEEMPA</i>	Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação
<i>GEF</i>	Global Environment Fund
<i>RBN</i>	Renda Bruta Nacional
<i>GdB</i>	Governo do Brasil
<i>FIDA</i>	Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola
<i>INCRA</i>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<i>IOE</i>	Escritório de Avaliação do FIDA
<i>LAC</i>	Divisão da América Latina e do Caribe do FIDA
<i>ULS</i>	Unidade Local de Supervisão
<i>LUMIAR</i>	Projeto de Assessoria Técnica para Assentamentos de Reforma Agrária
<i>M&E</i>	Monitoramento e Avaliação
<i>MDA</i>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<i>MPFDA</i>	Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário
<i>MST</i>	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
<i>ONGs</i>	Organizações Não-Governamentais
<i>P1MC</i>	Programa Um Milhão de Cisternas
<i>PAA</i>	Programa de Aquisição de Alimentos
<i>PCR</i>	Relatório Final do Projeto
<i>UGP</i>	Unidade Gerencial do Projeto
<i>PROCERA</i>	Programa para Reforma Agrária
<i>PRONAF</i>	Programa Nacional para Agricultura Familiar
<i>RB-COSOP</i>	Resultados-baseados no programa de oportunidades estratégicas do país
<i>RIMS</i>	Resultados e Sistema de Gerenciamento de Impactos
<i>S&L</i>	<i>Savings & Lending</i> (Poupança e Empréstimo)
<i>SDT</i>	Secretariado de Desenvolvimento Territorial

Federative Republic of Brazil

Sustainable Development Project for Agrarian Reform Settlements in the Semi-Arid North-East

Interim evaluation



The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

Map compiled by IFAD

16-7-2010

As designações empregadas e a apresentação do material nesse mapa não implicação na expressão de quaisquer opiniões por parte do FIDA a respeito da definição das fronteiras ou divisas, ou das autoridades das mesmas.

Mapa compilado pelo FIDA

Resumo do Projeto

DATAS		DADOS FINANCEIROS	
Data de aprovação do conselho	Dezembro 1998	Empréstimo do FIDA	SDR17.8 milhões
Assinatura do empréstimo	Outubro 2000	Contribuição do Governo	- US\$53,16 milhões - PRONAF crédito de \$40 milhões
Eficácia do empréstimo	Dezembro 2000	Contribuição dos co-financiadores	Nenhuma prevista na elaboração.
Data original da finalização	Dezembro 2006		Durante a implementação:
Data original do fechamento	Junho 2007		• CHF 2 milhões da Fundação Syngenta
Data real do fechamento do empréstimo	Dezembro 2009		• US\$ 6,2 milhões de GEF • R\$ 5.467 milhões de Petrobrás
Data de fechamento dos empréstimos real	Dezembro 2010	Contribuição dos beneficiários	US\$3.0 milhões previstos na elaboração
GESTÃO e SUPERVISÃO			
Gestores do Projeto (datas de entrada)	04/2000; 11/2002; 04/2003.		
CPM responsável a partir da aprovação	Três: (i) 2000 à 2006; (ii) 2006 à 2007; e (iii) 2007 ao presente/ momento atual		
Supervisão	- supervisão direta do FIDA - UNOPS responsável pelos aspectos administrativos e fiduciários até 2009		

NOTA DE AVALIAÇÃO

Crítérios pelo Desempenho Central	
Relevância	5
Eficácia	5
Eficiência	4
Desempenho do projeto	4.7
Impacto da Pobreza Rural	
Renda e ativos domiciliares	5
Capital humano e social, e empoderamento	6
Segurança alimentar e produtividade agrícola	5
Recursos naturais e o meio-ambiente	5
Instituições e políticas	5
Impacto global sobre a pobreza rural	5
Outros Crítérios de Desempenho	
Sustentabilidade	4
Inovação, replicação e redimensionamento.	5
Conquistas do projeto	5
Desempenho de parceiros	
Desempenho do FIDA	5
Desempenho do Governo	5
Desempenho das ONGs	5

ELEMENTOS CHAVES/ LIÇÕES APRENDIDAS

Contexto sócio-econômico e político favorável.
Liberdade de ação providas pela boa-performance UGP com extraordinária capacidade para parcerias
Concepção de um projeto de desenvolvimento como veículo para promover acesso às políticas públicas
Promoção de um sistema de produção apropriado às condições locais, portanto promovendo e reforçando mutuamente relações de apoio entre sustentabilidade ambiental e econômica
Parceria com fontes de assessoria técnica que têm autêntica dedicação à redução da pobreza rural, proporcionam formação adequada e apoiam a sua especialização
Uso efetivo de mobilizadores sociais na promoção de empoderamento de beneficiários e suas associações, e supervisão de atividades no campo
Sequenciamento correto das ações do projeto com pequenos investimentos iniciais de curto-prazo, educação e treinamento para grupo alvo; seguido posteriormente por estratégia para avanço sócio-econômico ou, de longo prazo

República Federal do Brasil

O Projeto de Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos de Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste – Projeto Dom Hélder Câmara

Avaliação

Relatório Principal

I. AVALIAÇÃO DOS OBJETIVOS, PROCESSOS E METODOLOGIA

1. De acordo com a política de avaliação do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e a decisão do seu Conselho Executivo, na sua 98ª sessão, no dia 15 de dezembro de 2009, o Escritório de Avaliação do FIDA (IOE) realizou uma avaliação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos de Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste – Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC) – no Brasil, financiado pelo FIDA. Os objetivos dessa Avaliação foram: (i) avaliar os resultados e o impacto do projeto; e (ii) destacar aspectos e recomendações para subsidiar uma possível próxima fase do projeto.¹
2. A Avaliação foi conduzida dentro dos princípios globais da política de avaliação² do FIDA, seguindo o processo e metodologia esboçados no Manual de Avaliação³ do IOE.
3. **Elaboração da Avaliação.** Um Documento de Abordagem foi preparado pelo Avaliador Chefe, no início da avaliação, e socializado para comentários com todos os parceiros. Este contém os principais objetivos, as questões da Avaliação, o cronograma e metodologias adotados pela Avaliação⁴. Entre 22 e 26 de fevereiro de 2010, foi realizada uma missão preparatória. Isso incluiu reuniões em Brasília e no Recife. Os objetivos dessa missão preparatória foram informar os parceiros nacionais sobre os princípios e a metodologia de Avaliação, recolher retorno relevante sobre o rascunho do Documento de Abordagem, aperfeiçoar a metodologia de Avaliação, preparar e planejar a missão de Avaliação, rever as informações do projeto disponíveis, na Unidade Gerencial do Projeto (UGP), e identificar consultores nacionais para completar a equipe de Avaliação.
4. A fase de elaboração da Avaliação, também incluiu a preparação da revisão de notas pelo Avaliador Chefe. Sua função foi resumir os aspectos relevantes sobre o desempenho do projeto conforme à documentação disponível, e identificar questões específicas e hipóteses que merecessem aprofundamentos durante o trabalho de campo, da Avaliação. A revisão de notas foi socializada para com a divisão Latino-Americana e Caribenha (LAC) do FIDA, para obter comentários e posteriormente, contrapartidas brasileira, em 22 de abril⁵.
5. **Missão de avaliação.** Uma equipe multidisciplinar de consultores foi contratada pelo IOE para a missão de avaliação principal, realizada (inclusive, o trabalho de campo) entre 26 de abril e 17 de maio, de 2010. No final da missão, uma memória auxiliar foi preparada para apresentar os aspectos relevantes preliminares surgidos das visitas de campo. Em 17 de maio, a memória auxiliar foi apresentada para retorno e comentários numa oficina conclusiva, organizada pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Participaram na oficina os representantes do Governo do Brasil (GdB), a UGP e outros interessados, inclusive o Gerente de Programa do País, do FIDA (CPM). Os comentários relevantes, passados durante a reunião de conclusão foram levados em conta neste relatório.

¹ De acordo com a Política de Avaliação do FIDA, avaliações são obrigatórias, no final de uma projeto, antes de iniciar outra fase, do mesmo projeto.

² A Política de Avaliação de 2003, do FIDA, pode ser acessada no: <http://www.ifad.org/pub/policy/oe.pdf>.

³ O Manual está disponível no: http://www.ifad.org/Avaliação/process_methodology/index.htm.

⁴ A Estrutura de Avaliação preparada para essa Avaliação está no Apêndice IV. A versão completa do Documento de Abordagem está disponível para quem interessar.

⁵ A revisão é disponível através de solicitação.

6. **Respostas à avaliação e encerramento.** Conforme a provisão contida no Manual de Avaliação do IOE, esse relatório foi socializado com LAC e com o GdB para comentários antes da sua finalização. A última oficina de aprendizagem se realizará em novembro de 2010, para discutir aspectos relevantes chave da Avaliação e recomendações. O passo final do processo avaliativo foi a elaboração do rascunho do Acordo de Encerramento (*Agreement at Completion Point - ACP*) entre a gestão do FIDA e o GdB. O *ACP* é um documento orientado pela ação, que ilustra a compreensão, do GdB e do FIDA, dos aspectos relevantes e recomendações da Avaliação, e do seu próprio compromisso em adotar e os implementar dentro de cronogramas específicos⁶.

7. **Garantia de Qualidade.** Conforme é praxe no IOE, a Avaliação vem sendo submetida a um processo interno de garantia de qualidade. Quatro funcionários do IOE foram contratados para fornecer comentários sobre esse Documento de Abordagem, as notas de revisão e o rascunho do relatório de Avaliação.

8. **Metodologia.** Na etapa inicial do processo avaliativo, realizou-se uma revisão extensiva de toda a documentação produzida sob o PDHC. O PDHC é um projeto bem documentado. Em 2005, IOE visitou o PDHC, no contexto de Avaliação no Nível Corporativo (ANC), do Programa do FIDA de Supervisão Direta⁷. Em 2007, IOE conduziu uma Avaliação do Programa do País (AP) no Brasil (ver Quadro 1, página 7). Isso incluiu uma avaliação, do PDHC, com base em todos os critérios contidos no Manual de Avaliação do IOE. Um estudo de caso, sobre o PDHC, também foi preparado para o ANC, como documento de fundo, sobre a capacidade do FIDA, de promover e ampliar inovações. Duas auto-avaliações foram preparadas pelo Gerenciamento do FIDA: uma em 2007 (como contribuição ao AP) e uma em 2009 como documento de fundo para a preparação do Relatório de Finalização do Projeto (PCR)⁸. Além disso, o Relatório Anual do PDHC, 2009, foi disponibilizado para uma Avaliação. O relatório proporciona uma visão global detalhada das atividades realizadas pelo PDHC, ao longo da sua existência.

9. Um desafio metodológico importante, desta Avaliação, foi identificar os efeitos de desenvolvimento atribuídos ao PDHC. O projeto foi implementado num período de estabilidade macro-econômica, e crescimento econômico no Brasil. Isso teve um efeito positivo sobre o dinamismo dos mercados locais e a demanda por produtos agrícolas produzidos pelos beneficiários do PDHC. O GdB e os doadores implementaram grandes programas para a redução da pobreza rural que afetaram direta (e positivamente) os beneficiários do PDHC. A Avaliação só poderia ter determinado resultados atribuíveis se tivesse sido adotada, uma rigorosa metodologia, que incorporasse aspectos *com e sem o projeto*, no plano de monitoramento e Avaliação (M&A) do PDHC. Porém, o levantamento de base (embora de boa qualidade) foi conduzido somente em 2004 e, portanto, muito tarde na vida do projeto. Em 2009, um levantamento de impactos foi conduzido pelo UGP em parceria com uma equipe de consultores⁹. Esse levantamento não utilizou as mesmas amostras e a metodologia *antes e depois-do-projeto*, adotada no levantamento de base. Consequentemente, embora o levantamento destaque as mudanças ocorridas em dimensões chave das vidas dos beneficiários, não é possível concluir se essas mudanças são atribuíveis apenas ao PDHC ou aos efeitos combinados de várias políticas e iniciativas de desenvolvimento implementadas durante este período.

⁶ Os objetivos do *ACP* são também para: (i) esclarecer a compreensão das recomendações, documentar aquelas que são aceitáveis e viáveis e aquelas que não são, e esboçar um plano de ação dos interessados com responsabilidades e prazos; e (ii) destacar percepções e lições da Avaliação para futuras discussões. O *ACP* fará referência explícita aos maiores usuários dos resultados da Avaliação tais como as unidades operacionais do FIDA e do projeto e autoridades empregadoras.

⁷ Ver http://www.ifad.org/Avaliação/public_html/eksyst/doc/country/pl/brazil/bra_cpe.pdf.

⁸ No período em que o relatório de Avaliação foi elaborado (Junho de 2010), o PCR ainda estava em formato de rascunho. De acordo com o Manual da Administração de Empréstimos e Verbas do FIDA, isso é normalmente completado dentro de seis meses após a data de finalização do projeto.

⁹ O levantamento foi aplicado a 400 beneficiários do projeto e examinou um grande leque de produção e de dimensões de meios de vida, inclusive renda, hábitos nutricionais e práticas agrícolas.

10. Os recursos disponíveis para essa Avaliação não permitiram a realização de grandes levantamentos que possibilitassem a estimativa de um impacto atribuível. Por este motivo, em vez de tentar mensurar a dimensão das mudanças causadas pelo projeto, a Avaliação identificou as mudanças ocorridas nas dimensões de impacto (renda, empoderamento, segurança alimentar, capacitação institucional, etc.) através do levantamento de impactos e também dados brutos coletados durante as visitas de campo. Ao fazer isso, a Avaliação procurou reconhecer todos os fatores que causaram tais mudanças, inclusive aquelas externas ao PDHC. A Avaliação então buscou discernir (não necessariamente em termos quantitativos) o valor acrescentado e a contribuição do PDHC ao examinar a qualidade dos produtos/serviços entregues e como se chegou a tais resultados. Um guia global para entrevistas foi elaborado com base numa estrutura de Avaliação contida no *Approach Paper*. Além disso, dados quantitativos foram coletados de forma objetiva para cruzar e verificar os aspectos relevantes.

11. A ampla cobertura territorial do PDHC impactou na metodologia e na organização de uma Avaliação. A distância entre os territórios beneficiados pelo PDHC requisitou a alocação de tempo e de recursos os para viagens pela Missão de avaliação. Por esse motivo, a equipe de Avaliação dividiu-se em quatro sub-equipes para poder captar a diversidade de contextos nos quais o projeto foi implantado. No total, a equipe de avaliação visitou sete dos oito territórios enfocados pelo PDHC (Apodi, Cariri, Pajeú, São João do Piauí, Sertão Sergipano, Araripe, Inhamuns). A seleção dos beneficiários foi decidida no local, pela adoção de uma combinação de considerações propositivas e aleatórias com base nas informações disponíveis através das unidades locais de supervisão. A missão entrevistou parceiros governamentais chave (nos níveis estadual, federal e municipal), funcionários do UGP e o ex-coordenador do projeto, pessoal local de supervisão, representantes da associação de beneficiários, assessorias técnicas e mobilizadores comunitários. A lista completa das pessoas encontradas durante a Avaliação está no Apêndice 2.

12. Os critérios aplicados nesta Avaliação seguem a linha da metodologia estabelecida no Manual de Avaliação IOE, e são descritos no Apêndice 3. Aplica-se um sistema avaliativo com seis notas para cada critério de desempenho, 6 correspondendo ao índice mais elevado (altamente satisfatório) e 1 ao menor (altamente insatisfatório).

II. CONTEXTO HISTÓRICO DO PAÍS

13. Brasil é uma República Federativa com estrutura governamental de três níveis: federal, estadual e municipal. A federação engloba 26 estados e um distrito federal, onde se encontra localizada a capital nacional (Brasília), e, 5.564 municípios. O Brasil é o quinto maior país no mundo, em termos de tamanho geográfico e, é de longe, o maior país na América Latina. Possui uma população estimada em 190 milhões de pessoas.¹⁰ O Nordeste do Brasil, onde o PDHC foi implementado, é a segunda maior Região do Brasil. Cobre uma área comparável aquela da França, Itália, Alemanha, Espanha somados, e tem uma população de 51 milhões de habitantes, dos quais 31% ou cerca de 16 milhões vivem na área rural.

14. **Economia.** Em 2008, a Renda Bruta Nacional (RBN), per capita, no Brasil foi de US\$7,350. Isso classifica o país na categoria de classe média alta, de acordo, com a classificação do Banco Mundial. Se comparado a outras economias, de acordo com nível de RBN, per capita, em 2008, o Brasil está em 82º lugar, no *ranking* mundial. O Índice de Desenvolvimento Humano, de 2007, para o Brasil é 0,813, o que dá ao país uma 75ª posição de 182 países, e classifica o Brasil como um país com alto nível de desenvolvimento humano.

15. Na época da aprovação do PDHC em 1998, o Brasil estava saindo de um período de turbulência econômica caracterizada pela estagnação de crescimento o do Produto Interno Bruto (PIB) (a taxa

¹⁰ Fonte: IBGE (2008) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

média de crescimento do PIB, per capita, durante o período 1985 -1992 foi de menos 0,54%) e alta inflação. No começo da década 90, o Brasil iniciou um processo de liberalização do comércio e reformas estruturais, com ênfase na reforma administrativa, alívio da miséria, a reestruturação da segurança social, privatização de companhias estaduais e de utilidades, e reformas tributárias. Após a eleição de Luiz Inácio da Silva, o Lula, como presidente do Brasil, no final de 2002, os objetivos de crescimento e estabilidade econômicos foram combinados com a expansão dos programas nacionais de desenvolvimento social e redução da pobreza. Lula priorizou o desenvolvimento rural, em termos da provisão de infraestrutura, serviços sociais e melhoria de emprego e de renda, especialmente na agricultura familiar.

16. De maneira geral, durante a década de 1998 a 2008, o crescimento econômico anual do Brasil foi em média de 3.3%, e o PIB, per capita, cresceu em média 2% ao ano. Durante esse período, a produção agrícola cresceu em 4.4%, e as exportações em 9.1%. A inflação vem sendo controlada apesar de que nos últimos anos junto com o orçamento deficitário e atuais saldos de contas negativas¹¹, mas o Brasil se saiu relativamente ileso da recente crise financeira internacional. Na medida em que a renda da população carente cresceu em 8%, ao ano, entre 2000 e 2007, os indicadores sociais melhoraram mais rapidamente do que em outros países com níveis de renda semelhantes. Brasil, agora, está perto de alcançar a educação básica universal. Além de uma expansão maciça nas matrículas escolares (de 80% em 1980 para mais de 98% em 2008), a mortalidade infantil caiu de 49 para menos de 20, por 1.000 nascimentos vivos, entre 1990 e 2008.

17. A **desigualdade** é um dos desafios de desenvolvimento mais importantes para o Brasil. Primeiro, o país é caracterizado por grandes disparidades regionais: em 2000, a região Sudeste contava com 58% do PIB, comparada aos 5% da Região Norte, e aos 13% do Nordeste. Segundo, a história o Brasil tem se caracterizado sempre pelo altíssimo nível de desigualdade na distribuição da renda domiciliar: no final da década 80, o Brasil foi o segundo país mais desigual do mundo. Após esse pico, o Gini do Brasil se estabilizou em torno de 0,6 entre 1993 e 1997¹², e vem caindo desde então. Entre 2001 e 2005, a desigualdade caiu 1,2% por ano. Não obstante, o Brasil permanece como um dos países mais desiguais do mundo: os 1% dos mais ricos (2 milhões de pessoas) detêm cerca de 13% de toda a receita domiciliar, uma porcentagem semelhante aquela dos 50% mais pobres (80 milhões de pessoas).¹³ O Brasil também se caracteriza pelos altos níveis de concentração de posse da terra. Nas áreas rurais, grandes proprietários e fazendeiros coexistem com milhões de agricultores familiares, e com trabalhadores rurais e sem-terra que vivem nas condições mais precárias¹⁴.

18. **Pobreza.** Conforme o levantamento nacional mais recente (2002 Levantamento Domiciliar Nacional), o índice de pobreza medido através da aplicação da linha de pobreza extrema de um dólar/dia, foi de 8,5%. Isso aumentou para 21,2%, se considerado o padrão de dois dólares/dia. Nas áreas rurais, a taxa de miséria situa-se acima de 20%, e aumenta para 66%, se considerada a linha de pobreza superior. A maioria da população pobre se concentra no Nordeste, onde a porcentagem de pessoas pobres, vivendo na área rural, atinge 30%, e aumenta para 76%, se considerada a linha de pobreza superior. A maior parte dos carentes na área rural é constituída por lares de famílias agricultoras localizados em áreas remotas e de baixa produtividade, para os quais a agricultura familiar e o trabalho agrícola representam aproximadamente 70% da renda doméstica total. Outras estimativas mais recentes sobre a pobreza brasileira estão disponíveis através do IPEA¹⁵. Essas mostram que no Brasil, 31% dos indivíduos vivem em domicílios com uma renda per capita abaixo de

¹¹ O Banco Mundial “Brasil num relance” http://devdata.worldbank.org/AAG/bra_aag.pdf.

¹² Herrán (2005), Redução da pobreza e desigualdade no Brasil. Banco de Desenvolvimento Interamericano.

¹³ Oxfam International (2008). Notas sobre desigualdade e Pobreza no Brasil: situação corrente e desafios.

¹⁴ O índice Gini para propriedade/posse da terra subiu de 0.827 em 1960, para 0.856 hoje tomando-se como base os dados do Censo Agropecuário 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, considerando o perfil de 5.2 milhões de estabelecimentos rurais, coletados através de uma amostra representativa.

¹⁵ Ver <http://www.ipea.gov.br>

metade do salário mínimo. Essa porcentagem aumenta para 52% no Nordeste. Com base nesses dados, entre 1998 e 2005, a pobreza rural caiu de 56 para 46%. Esse último valor é duas vezes mais alto que o índice global de pobreza no Brasil¹⁶.

19. **A agricultura** é um componente chave da economia brasileira. A produção agrícola foi responsável por 6,7% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em 2008. A cadeia de abastecimento associada (produção agrícola, beneficiamento e distribuição) atende 28% do PIB do Brasil, quase 27% do total das exportações e emprega 18 milhões de pessoas, equivalente a 37% da mão de obra. Durante a última década, Brasil tem consolidado sua posição como importante produtor de agro-alimentos e grande fornecedor para mercados internacionais: hoje é o maior exportador mundial de açúcar, etanol, carne bovina, carne de aves, café, suco de laranja, e tabaco.

20. Apesar da concentração na propriedade das terras, a espinha dorsal do setor agrícola no Brasil é constituída por 4,4 milhões de propriedades agrícolas familiares¹⁷. Essas representam 84,4% do setor agrícola brasileiro, produzem mais de 50% das fontes brasileiras de alimentos¹⁸ e empregam 75% da mão de obra rural. Embora a agricultura familiar ocupe menos de um quarto de todas as terras agrícolas, essas propriedades são responsáveis por 38% das receitas nacionais do setor agrícola. As condições variam nos estabelecimentos familiares, mas há uma prevalência da agricultura familiar cuja renda é menor que o custo de oportunidade da força de trabalho, carecendo ainda de especialização e inserção no mercado.

21. **Reforma Agrária.** Em 1995 o Governo de Fernando Henrique Cardoso começou um programa nacional de reforma agrária com o compromisso de dar acesso a terra agrícola para 280,000 rural famílias sem terra, até o final de 1998. O Programa Nacional de Reforma Agrária foi conduzido pelas instituições federais. A principal responsabilidade política se localizava no Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (MPFDA) enquanto o braço operacional era o Instituto Nacional pela Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que se tornou a primeira contrapartida técnica do PDHC. Organizações tais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional de Trabalhadores Agrícolas (CONTAG) participaram de um amplo diálogo nos níveis federal e estadual em comitês de reforma agrária.

22. Na época da elaboração do PDHC (1998), um total de 200,441 famílias, beneficiários do processo de reforma agrária, foram localizados em 1,524 assentamentos compreendendo uma área de 8,8 milhões de hectares. Naquele tempo, no Nordeste do Brasil, o programa de reforma agrária beneficiou 78,000 famílias em uma área de 2.3 milhões hectares. Um programa especial para a reforma agrária (PROCERA) foi criado para prover recursos financeiros para novos assentamentos. INCRA estabeleceu assessoria técnica para o Projeto de Assentamentos de Reforma Agrária (LUMIAR). Avaliação de ambos programas porém mostrou baixa eficácia e cobertura¹⁹ insuficiente.

¹⁶ Hefland, S, Rocha, R. e Vinhais, H. (2008) "Pobreza e Desigualdade de Renda no Brasil Rural: Uma Análise da Queda Recente".

¹⁷ O termo agricultura familiar se refere a um modelo de produção que mostra atributos econômicos e sociais distintos, e que difere de outros modelos por causa de elementos tais como a organização do seu sistema de produção e o uso de recursos naturais, além de fatores vinculados a produção, mão de obra empregada, níveis de capitalização, e acesso a mercados. Os critérios usados no Brasil para determinar elegibilidade de agricultores familiares para o Cadastro Nacional são: (i) Max 2 pessoas não-familiares de mão de obra contratadas; (ii) Proprietário responsável pelo comando da produção agrícola; (iii) Residência da família na propriedade ou local próximo e (iv) 70% ou acima, oriundo das atividades agrícolas, com valor máximo de renda equivalente a US\$62,000 por ano. Marquez, S., e Ramos, A. (2010).

¹⁸ O Censo de agricultura de 2006 mostra que agricultores familiares são responsáveis por: 87% da produção total de mandioca; 70% da produção nacional de feijão; 46% de toda a produção de milho no Brasil; 38% da produção do café brasileiro; 34% da produção de arroz; 58% da produção de leite; 59% da produção de todos os porcos criados no país; 50% da produção de aves; 30% da produção de proteína animal oriunda de bovinos; 21% da produção de trigo brasileira; e 16% da produção de soja.

¹⁹ Das 123.000 famílias-alvo, PROCERA/LUMIAR cobriram apenas 29.000 (24% do total).

A combinação do analfabetismo, do nível educacional muito baixo, das pouca experiência com produtividade agrícola e limitadas habilidades micro-empendedoras dos beneficiários da reforma agrária gerou um débil e frágil contexto humano para o desenvolvimento da agricultura familiar. Nessas circunstâncias e, o desafio do GdB era achar instrumentos para a transformação população beneficiária da reforma agrária em micro-empendedores agrícolas, efetivamente ligados aos mercados, com acesso ao crédito e à assessoria serviços.

23. **Política de desenvolvimento rural.** A política de desenvolvimento rural no Brasil é distribuída entre distintas entidades governamentais inclusive ministérios e secretarias federais, além dos governos estaduais e municipais²⁰. Os seguintes programas federais são diretamente focados na redução da pobreza rural:

- O Programa *Fome Zero* foi lançado em Janeiro de 2003. Originalmente pretendia focar as necessidades alimentares e a erradicação da fome, mais tarde evoluiu para se tornar um programa guarda-chuva para o combate da pobreza, com mais de 30 programas distintos, inclusive o grande programa de transferência condicional de dinheiro *Bolsa Família*²¹.
- O Programa *Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* (PRONAF), criado em 1996, é um programa maciço de crédito agrícola subsidiado;
- O *Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar* (PAA) é um programa de governo para obtenção de alimentos de agricultura familiar via a *Companhia Nacional de Abastecimento* (CONAB);
- O programa de acesso a terra consiste de três enfoques: (i) desapropriação de fazendas abandonadas ou ineficientes através do programa *Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais*; (ii) empréstimos subsidiados para a aquisição de terra pelo programa *de Crédito Fundiário*; e (iii) apoio aos Assentamentos de Reforma Agrária através do programa *Desenvolvimento Sustentável da Reforma Agraria*;
- Iniciativas para infraestrutura rural tais como: *Saneamento Rural, Infraestrutura Pró-água, Infraestrutura PRONAF, Conviver, Agricultura Irrigada, Pró-bacias, Proteção de Terras Indígenas*; e
- Outras ações tais como o programa para a documentação de mulheres trabalhadoras agrícolas, seguro por preço agrícola, etc.

24. **Desenvolvimento Territorial.** Em 2003, o descontentamento pelas abordagens setoriais tradicionais com o desenvolvimento rural levaram ao amadurecimento de uma nova abordagem territorial integradora, instituída pelo governo Lula. Essa abordagem foi endossada pelo novo Ministério de Integração Nacional que lançou uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional²², pelo Ministério de Desenvolvimento Social que iniciou o programa *Fome Zero*, vinculado a uma abordagem territorial, e pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) que começou a implementação do programa *Territórios da Cidadania*²³. O mesmo incluiu 120 territórios (dos quais

²⁰ O CPE do Brasil de 2007 oferece uma apresentação detalhada das estratégias do Governo Brasileiro para a redução da pobreza.

²¹ O número de famílias que participaram no programa Bolsa Família em junho de 2010 foi mais de 12 milhões. Dados disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2006 mostram que 41% dos domicílios rurais no Brasil estão cadastrados nos Programas Sociais da Transferência de Renda, que inclui *Bolsa Família*, o *Benefício de Assistência Continuada* e o *Programa de Erradicação Trabalho Infantil*.

²² Definiu 164 territórios rurais constituindo 2.500 municípios rurais (dos 5.564 no Brasil) e correspondendo a dois terços dos 725 municípios rurais de baixa renda. O programa cobre uma população rural de 16 milhões vivendo em 645.000 famílias rurais (das 880.000 que vivem no Brasil) englobando 340 das 612 Terras Indígenas e inclui 70% das 1.467 Comunidades Quilombolas.

²³ Isso amplia uma experiência anterior do GdB chamada *Territórios de Identidade*.

77 foram no Nordeste) através do sua nova Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) que se tornou a contrapartida do projeto do FIDA.

25. As operações do **FIDA** no Brasil se iniciaram em 1980. O FIDA havia aprovado empréstimos para oito projetos, dos quais dois ainda não foram declarados efetivos. O financiamento aprovado dos projetos apoiados pelo FIDA é de US\$186,7 milhões; o total de fundos aprovados foi US\$508,4 milhões que incluem os US\$215,7 milhões de fundos de contrapartida (governo nacional e local).

26. **O Documento das Oportunidades Estratégicas do País de 1997 (COSOP).** Na época da aprovação do PDHC, a estratégia do FIDA no Brasil foi baseada no *COSOP* de 1997. Esse incluiu quatro “ideias-força”: (i) *diálogo sobre políticas*; (ii) *acesso à terra*; (iii) *apoio à política/programa do governo brasileiro do setor da agricultura familiar*; e (iv) *áreas geográficas prioritárias para intervenção como o Nordeste considerado altamente prioritário*. O *COSOP* incluiu o seguinte conjunto de escolhas estratégicas: (i) *parceria estratégica com o Governo Federal* que enquadrou a elaboração e implementação de projetos sob a liderança de agências federais; (ii) *reforçar o desenvolvimento do recurso humano* para facilitar a entrada da população pobre rural no mercado de trabalho; (iii) *a construção de novas abordagens para oferecer serviços de apoio críticos para alcançar os segmentos mais pobres da população rural*; e (iv) *apoio para atividade fora não agrícolas e para o desenvolvimento de micro-empresas*.

27. **O Programa (Baseado em Resultados) 2008 do País para Oportunidades Estratégicas (RB-COSOP).** O primeiro RB-COSOP para o Brasil foi elaborado após as recomendações formuladas pelo AP Brasil (ver Quadro 1) consideradas pelo Conselho Executivo em Setembro de 2008. O **RB-COSOP** estabeleceu quatro objetivos estratégicos para as operações do FIDA no Brasil: (i) *aumentar produção agrícola comercial da agricultura familiar*; (ii) *melhorar acesso pela população carente na área rural a empregos não agrícolas e atividades de negócios* (iii) *melhorar as capacidades entre as pessoas de baixa renda no meio rural e as instituições no Semiárido nordestino através da geração e disseminação de conhecimento*; e (iv) *aumentar a discussão sobre a redução da pobreza no campo e políticas sobre agricultura familiar nos planos nacional e internacional*.

28. Além disso, o RB-COSOP identificou três ideias principais para futuras abordagens das operações do FIDA no Brasil. Em primeiro lugar, os projetos de investimento financiados pelo FIDA teriam um foco no nível estadual e novos empréstimos seriam acordados entre FIDA e os governos estaduais com a garantia do Governo Federal. Isso significa que projetos sejam executados pelos governos estaduais ao invés de optar por parceria com o Governo Federal, englobado no *COSOP* de 1997. Em segundo lugar, espera-se dos novos projetos propostos no RB-COSOP que foquem o Nordeste por causa da alta concentração da população rural de baixa renda, a exposição dessa região à desertificação e mudança climática e às vantagens comparativas do FIDA na região. No entanto, o RB-COSOP não exclui a possibilidade do Fundo expandir seu projeto nas regiões nortistas em linha com as recomendações do AP. Em terceiro lugar, o RB-COSOP identificou o gerenciamento de conhecimento e diálogo sobre políticas como prioridades. Espera-se que o primeiro enfoque sejam as tecnologias e inovações no Semiárido nordestino. Com relação ao último, o RB-COSOP estabeleceu que FIDA iria colaborar com o Governo Federal na análise do tema de política relacionada à pobreza rural ao utilizar, onde relevante, as verbas do FIDA.

Quadro 1. Destaques do APP

- Operações do FIDA no Brasil alcançaram resultados importantes na promoção da água, segurança alimentar, desenvolvimento agrícola e a gestão dos recursos naturais.
- Resultados positivos foram obtidos na capacitação das instituições de base e na promoção do envolvimento das organizações não-governamentais (ONGs) nas intervenções do projeto. Mas houve pouca ênfase no apoio à participação da agricultura familiar nas cadeias de cadeias produtivas e comercialização.
- Embora as operações financiadas pelo FIDA tenham contribuído para a inovação, dispensou-se pouca atenção à replicação e redimensionamento
- É necessária uma abordagem mais sistemática à gestão do conhecimento, com alocação de recursos para diálogo sobre políticas e a construção de parcerias.

III. ANTECEDENTES DO PROJETO

29. **Origens do projeto.** Na época da elaboração do PDHC, o MPFDA buscou maneiras mais inovadoras e efetivas de ajudar na transformação de assentamentos de reforma agrária nos empreendimentos agrícolas familiares (ver parágrafo 22). Em particular, o PDHC foi uma tentativa de estabelecer um sistema de assessoria técnica no Semiárido nordestino que pudesse ajudar novos colonos a se inserirem lucrativamente no novo ambiente e começarem a produzir de maneira competitiva

30. **Estratégia do Projeto.** A estratégia do PDHC foi baseada numa abordagem sistêmica em vários níveis para o desenvolvimento rural e produtivo, operando em quatro níveis. No nível básico, a prioridade foi focar no desenvolvimento e fortalecimento da consciência das famílias beneficiárias, do seu contexto e oportunidades próximas, além das suas habilidades participativas, para fazê-las identificar, priorizar e canalizar demandas sociais e produtivas. O segundo nível visou melhorar o nível de renda e consolidar o desenvolvimento sustentável de beneficiários dos Assentamentos de Reforma Agrária, além de agricultores vizinhos. O terceiro nível promoveu e estimulou o desenvolvimento integrado social e econômico de territórios municipais em estreita cooperação com o governo municipal. O quarto nível visou gerar políticas e propostas para o desenvolvimento sustentável dos estados no semiárido nordestino²⁴. O desenho operacional do projeto foi baseado em: (i) educação sistemática e treinamento de beneficiários, (ii) contratação de serviços de apoio através da seleção competitiva de entidades, da sociedade civil, privadas e/ou públicas, (iii) treinamento sistemático e controle de qualidade das organizações e serviços contratados, (iv) preparação, conforme demandas e participativa de projetos agrícolas sustentáveis e microempresas produtivas pelos beneficiários; (v) financiamento de iniciativas de beneficiários através de programas de crédito existentes; (vi) coordenação com Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e (vii) implementação de um sistema de avaliação localizado no Núcleo de Estudos e Avaliação do MPFDA²⁵.

Quadro 2. O Arcebispo Dom Hélder Câmara

O Comitê Gestor do Projeto de Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos de Reforma Agrária no Semiárido Nordeste adotou o nome do Projeto Dom Hélder Câmara em homenagem ao inabalável e corajoso defensor do desenvolvimento social e humano no Brasil, Arcebispo Dom Hélder Câmara, logo após sua morte em 1999. Dom Hélder Câmara foi um líder carismático da Igreja Católica, nascido em 1909 em Fortaleza, Estado do Ceará. Como Arcebispo de Olinda e Recife de 1964 a 1985, ele dedicou suas energias aos pobres, defendeu resistência civil pacífica contra a injustiça, conclamou educação, diálogo e cooperação pacífica na década 70, Dom Hélder foi crítico voraz do estabelecimento conservador da Igreja Católica Romana brasileira. Suas críticas destemidas das violações dos direitos humanos do regime ganharam reconhecimento internacional. Faleceu em 1999 em Recife.



“Quando dou alimentos aos pobres, me chamam de santo. Quando pergunto por que são pobres, me chamam de comunista”.

(Dom Hélder Câmara)

31. **Área do projeto.** A área original do projeto englobava 60 municípios, caracterizados pela alta concentração de Assentamentos de Reforma Agrária e de pobreza rural, agrupados em 16 conjuntos localizados nos seguintes Estados: Ceará (6 grupos), Pernambuco (4), Paraíba (2), Rio Grande do Norte (2) e Sertão Sergipano (2). Em resposta a um pedido do Governo do Brasil em junho 2003, o

²⁴ FIDA (1999), parágrafo 50.

²⁵ FIDA (1999), parágrafo 52. Depois que o MPFDA foi dissolvido, o Núcleo de Estudos e Avaliação foi transformado em centro de pesquisa com envolvimento muito limitado na Avaliação.

território semiárido de São João, no Estado de Piauí foi incorporado na área do projeto²⁶. Com essa extensão, o PDHC pretendia gerar um impacto em cerca de um terço dos 900.000 km² do Semiárido nordestino, do Brasil. Essa área do projeto é sujeita a secas periódicas, severas, com intervalos de sete a dez anos, cuja incidência, varia dentro de estados e municípios, por causa da presença de muitos distintos microclimas, cursos de rios e variações topográficas. A distribuição anual de chuvas cria um período seco de seis a sete meses de duração. Uma grande porção da área contém solos de baixa qualidade e a região está sempre vulnerável a mudanças climáticas.

32. **População alvo.** Previu-se que os beneficiários diretos do projeto seriam 15.000 famílias, localizadas em Assentamentos federais de Reforma Agrária, incluindo vizinhos (dentro do mesmo município), agricultores familiares no nível estadual. A extensão da área do projeto para o território do Piauí, não afetou a cobertura global. A proposta para a inclusão do território de São João, no Piauí, foi de fato para substituir beneficiários, dos cinco estados originais, com o mesmo número de beneficiários do Piauí. A expectativa de distribuição de beneficiários diretos constituiu 10.500 de assentamentos federais (70%), 2.250 assentamentos estaduais (15%) ambos beneficiários da reforma agrária, e 2.250 de agricultores familiares não assentados (15%), localizados em áreas vizinhas dos assentamentos. Das 15.000 famílias beneficiárias previstas, constatou-se que cerca de 2.700, ou 18%, eram encabeçadas por mulheres. Além disso, o projeto foi planejado para beneficiar diretamente outras 2.200 mulheres, gerenciando micro-empresendimentos agrícolas, ou atividades de acesso ao mercado.

33. **Objetivo do Projeto.** No Relatório de Avaliação do PDHC, a meta do projeto foi o melhoramento sustentável das condições sociais e econômicas dos beneficiários de baixa renda da reforma agrária, e agricultores familiares vizinhos, no Semiárido do Nordeste. O objetivo geral do projeto foi de melhorar a capacidade e envolvimento das famílias beneficiárias no mercado local, para habilitá-las a gerenciar com maior eficiência e sustentabilidade atividades produtivas na agricultura, acesso ao mercado, micro-empresendimento e agroindústria, permitindo que utilizem os serviços financeiros dentro dos procedimentos normais de mercado. O PDHC foi estruturado em torno de três componentes, e um, adicional, para administração do projeto:

- **Capacitação e Organização.** Teve como foco o treinamento e organização de beneficiários, incluindo aspectos de gênero, complementado com um fundo de investimento social não-reembolsável. Foram alocados 10%, do custo básico do projeto, nesse componente.
- **Produção e Comercialização.** Esse componente apoiou o desenvolvimento da produção e do acesso ao mercado, dos beneficiários, complementado com um fundo não-reembolsável de investimento na produção. Foram alocados 32%, do custo básico do projeto, nesse componente.
- **Serviços financeiros.** Esse foi para financiar atividades objetivou a promoção e acesso ao uso eficiente das linhas de crédito do BNB e o fortalecimento das cooperativas de crédito. Foram alocados 45%, do custo básico do projeto, nesse componente (ver parágrafo 38).
- **Administração do projeto.** Responsável pela alocação de 13% do custo total do projeto

34. **Mudanças durante elaboração.** Embora mantendo a mesma estratégia e racionalidade da elaboração original, em 2003 o PDHC elaborou um conceito de implementação, mais refinado, baseado numa abordagem multidimensional à redução da pobreza (que incluiu a dimensão humana, social e política) que substituiu a dimensão racional, inicial, voltada para a produção e o acesso ao mercado. Os atributos, essenciais, desse novo conceito foram: (i) fortalecimento da participação democrática ativa e informada e a tomada de decisões “de baixo”; (ii) promovendo a cooperação entre Organizações Não-Governamentais (ONGs) e sindicatos, atuando com a população mais carente no

²⁶ Isso foi refletido em uma emenda do Acordo de empréstimo seguindo a proposta submetida ao Presidente do FIDA, em 28 Novembro de 2003.

meio rural, e (iii) promovendo relações harmoniosas entre pessoas e o meio ambiente do semiárido nordestino. A hierarquia dos objetivos do PDHC foi reformulada no Marco Lógico de 2005 – 2010 da seguinte maneira:

- Meta do Projeto: Consolidação de uma cultura de convivência com as condições do semiárido, garantindo uma vida digna para as pessoas, no meio rural, com o apoio de políticas públicas convergentes.
- Objetivo do Projeto: Melhorar as condições econômicas e sociais das famílias nos assentamentos e comunidades rurais atendidos pelo projeto com a devida consideração de igualdade de gênero, das pessoas idosas e das minorias étnicas, convertendo-os em modelos para o desenvolvimento humano sustentável.

35. A meta e o objetivo acima foram combinados, com seis objetivos específicos, que captaram as dimensões múltiplas e complementares da pobreza focadas pelo PDHC:

- Objetivo específico 1. empoderar e articular as famílias nos assentamentos e comunidades focados com outros agentes, em organizações coletivas autônomas e fortalecidas, com assessoria técnica continuada de instituições/prestadores de serviços locais fortalecidos.
- Objetivo específico 2. fortalecer os sistemas produtivos e a dimensão econômica, social, ecológica e cultural das famílias, nos assentamentos e comunidades assistidos, com assessoria técnica continuada de instituições/prestadores de serviços locais, fortalecidos.
- Objetivo específico 3. estimular a captação, instalação e gerenciamento da água, de forma eficiente, pelas famílias, nos assentamentos e comunidades assistidos, através de assessoria técnica continuada de instituições/prestadores de serviços locais, fortalecidos.
- Objetivo específico 4. melhorar a educação de adultos, jovens e crianças, nos assentamentos e comunidades assistidos, de acordo com as condições culturais, ambientais e sociais da sua região semiárida.
- Objetivo específico 5. Melhorar o acesso ao crédito e à gestão financeira aos grupos organizados de assentamentos e comunidades assistidos, prestando assessoria técnica e apoio do serviço de instituições fortalecidas.
- Objetivo específico 6. sistematizar e disseminar os conhecimentos do PDHC, obtidos nos diversos processos de ensino-aprendizagem.

36. A reformulação dos objetivos do projeto acima e o refinamento da estratégia de implementação não mudaram as características e a abrangência do acordo de empréstimo aprovado pelo Conselho Executivo do FIDA. A estratégia geral, os instrumentos usados, as características e o número da população focado permaneceram de fato sem mudança. Por esse motivo, essas modificações nunca resultaram em modificações formais ao acordo de empréstimo e/ou necessitaram de aprovação pelo Conselho Executivo do FIDA.

37. **Financiamento do projeto.** FIDA proporcionou um empréstimo de SDR 17,8 milhões (no momento de aprovação equivalentes a US\$ 25 milhões) com termos normais de empréstimo. A contribuição do governo brasileiro representou US\$ 25,5 milhões²⁷. Se somada a contribuição dos beneficiários, o orçamento total do projeto alcançou mais de US\$ 53 milhões.

38. O GdB colocou à disposição do projeto uma linha de crédito de US\$40 milhões do Banco do Nordeste (BN). Embora se espere que o projeto facilite a canalização de recursos para atingir esse montante, não constituiu um objetivo quantitativo a ser alcançado. Não obstante, o projeto foi classificado pelo FIDA como projeto de crédito, uma qualificação que não refletiu a natureza verdadeira do projeto.

²⁷ Ver Tabela 1 em Apêndice 5.

39. Não foram incluídos co-financiadores na aprovação do projeto. A *UGP* conseguiu, no entanto, mobilizar outros fundos durante a implementação. Um total de CHF 2 milhões foram recebidos da Fundação Syngenta para o Desenvolvimento Sustentável (correspondendo a US\$1.78 milhões) e US\$6.2 milhões do *Global Environment Facility* (GEF). Além disso, o projeto estabeleceu uma parceria com a Petrobras (uma companhia de petróleo de grande porte) para implementar as atividades do seu programa de responsabilidade social por um volume de R\$5.467 milhões²⁸.

40. **Modalidades de implementação do projeto.** Nas fases iniciais da implementação do projeto a contrapartida do governo do PDHC foi o INCRA no MDA. Após 2003, a contrapartida do PDHC se tornou a recém-criada SDT. A *UGP* foi baseada no Recife e incluiu o coordenador do projeto, três coordenadores de componentes e os responsáveis pelas funções de administração, planejamento e M&A. Num nível estadual, foram formadas unidades locais de supervisão (ULSs).

41. **Dados chave para a implementação do projeto.** O empréstimo ao Governo do Brasil para o financiamento do PDHC foi aprovado pelo Conselho Executivo do FIDA em dezembro de 1998. Conforme o acordo de empréstimo original, a conclusão do projeto foi esperada para Junho de 2007. Após aprovação de duas extensões, a data real para o fechamento do empréstimo é em dezembro de 2010. Um resumo dos dados e aspectos chave para a implementação do PDHC é apresentado no início do relatório (O Resumo do Projeto).

42. **Supervisão do Projeto.** Um Comitê Gestor incluiu os representantes do MDA, do FIDA e de todos os outros interessados na implementação. O Comitê foi responsável pela supervisão regular financeira e operacional. No PDHC, o FIDA adotou a modalidade piloto “supervisão direta” assim renunciando a delegação dessa função a uma Instituição Cooperante. UNOPS foi contratado até 2009 para a supervisão do cumprimento dos aspectos administrativos e fiduciários do acordo de empréstimo.

43. **Planejamento, Monitoramento e Avaliação Projeto.** O PDHC tem se destacado através da institucionalização da participação ‘de baixo para cima’ no seu planejamento, canalizado através dos seus Comitês Territoriais. Esses Comitês, formados por representantes das comunidades, sindicatos, assessorias técnicas, representantes dos Conselhos Municipais e o PDHC, tomaram as decisões a cada ano sobre as propostas a serem submetidas para financiamento²⁹, e foram realizadas reuniões correspondentes. Essa modalidade tem instituído a responsabilidade de todos os agentes envolvidos pelo planejamento e pela implementação. Em relação a M&A, essa função é incluída tanto nas tarefas dos mobilizadores sociais, dos Comitês Territoriais e da *UGP*, que possui um funcionário dedicado ao Planejamento, Monitoramento e Avaliação.

IV. RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO

44. **Evolução do Projeto.** é possível distinguir três fases no histórico da implementação do PDHC: uma fase introdutória (2000 a 2002), uma fase de decolagem (2003 a 2005), e uma fase de plena implementação (2005 – 2010).

45. A fase introdutória se caracterizou pelos desafios enfrentados na transformação da estratégia proposta para ações concretas. O PDHC foi obrigado a estabelecer uma série de relações institucionais com organizações não-governamentais e da sociedade civil incluindo movimentos sociais e sindicatos. Foi um tremendo desafio trazer ONGs, autoridades estaduais e movimentos sociais para atuar efetivamente em parceria. Historicamente os movimentos políticos e civis no Nordeste do Brasil

²⁸ Por exemplo, em Sombras Grandes, a PETROBRAS ofereceu reformar poços que haviam cavado no passado para obter petróleo. A Petrobras também doou infraestrutura básica para as comunidades construir e manter seus próprios canos de água.

²⁹ No caso do Apodi, o Conselho Territorial iniciado com o PDHC passou a assumir um caráter mais amplo, e incorporou todas as políticas públicas para o território.

tem desempenhado uma oposição ativa contra estados capturados pela elite e especialmente os municípios locais em relação ao processo de reforma agrária. Alguns desses movimentos (tais como o MST) não receberam bem a possibilidade oferecida pelo PDHC de cooperar com uma iniciativa de desenvolvimento financiado pelo governo e de permitir que os recursos fossem gerenciados por organizações de base.

46. Os anos entre 2003 e 2005 corresponderam ao amadurecimento conceitual da estratégia do PDHC e o deslanche das atividades. Esse período foi caracterizado pela extensão do grupo alvo original de assentamentos de reforma agrária às comunidades rurais nas áreas vizinhas, a inclusão do Estado do Piauí na área alvo do PDHC e o desenvolvimento de sinergias entre as ações do PDHC e a abrangência em expansão de políticas públicas direcionadas à população mais carente no meio rural. As políticas socioeconômicas do Brasil aumentaram sua tendência de oferecer maior apoio para o desenvolvimento de agricultores familiares/ proprietários rurais. As relações políticas altamente polarizadas na década 90 começaram, lentamente, a dar lugar para atitudes de menor confronto e mais objetivas. A eleição do Presidente Lula nos finais de 2002, reeleito em 2006, reforçou e refinou a abordagem do PDHC num ambiente caracterizado pelo constante crescimento econômico e maior apoio para a redução da pobreza rural.

47. Os anos após 2005 corresponderam a um período quando o PDHC clarificou sua estratégia e desempenhou grande comando sobre seus parceiros implementadores. Nesse período, o projeto podia dedicar seus esforços à plena aplicação da sua estratégia para o benefício da sua população alvo. No início de 2005, o PDHC reformulou a hierarquia dos seus objetivos estabelecidos no Marco lógico (ver parágrafos 34 e 35) para melhor refletir a estratégia do projeto e sua abordagem multi-dimensional para a redução da pobreza. Também expandiu sua área alvo para além dos Assentamentos de Reforma Agrária para as comunidades rurais vizinhas e territórios adicionais. O PDHC introduziu novas atividades em resposta a novas demandas do governo ou de atores privados. Finalmente, o PDHC dedicou a mais alta atenção à busca por parceiros internacionais interessados em apoiar e em co-financiar atividades em linha com princípios e estratégias do PDHC.

Tabela 1. Número de famílias beneficiários do PDHC por ano

Estado	território	Anos							
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ceará	Central	1.102	1.087	1.145	1.692	1.692	1.692	1.677	1.677
	Inhamuns	-	-	-	-	879	879	1.325	1.376
Paraíba	Cariri	1.200	1.166	1.084	1.797	1.797	1.797	1.803	1.843
Pernambuco	Araripe	-	-	-	-	1.101	1.342	1.442	1.496
	Pajeú	907	1.361	1.365	1.986	1.986	1.986	1.852	1.875
Piauí	São João	-	-	722	840	840	840	945	947
Rio Grande	Apodi	731	1.194	1.221	1.844	1.871	1.972	2.042	2.050
Sergipe	Sertão Sergipano	286	653	636	903	935	935	1.087	1.083
Outras Famílias*									2.703
TOTAL		4.226	5.461	6.173	9.062	11.101	11.443	12.173	15.050

* Estas são famílias que participam em feiras de agricultura familiar organizadas pelo PDHC.

Fonte: Dados Oficiais do PDHC

48. De maneira geral, o investimento substancial no desenvolvimento e amadurecimento da abordagem do PDHC rendeu frutos na sua plena implementação de 2005 a 2010, como poder ser visto na evolução do número de beneficiários e desembolsos por ano. Em total, de acordo com dados da UGP, o PDHC já atendeu mais de 15.000 famílias (ver Tabela 1) correspondendo a 100% do alvo projetado. O projeto atuou com 346 associações em 336 assentamentos de reforma agrária e comunidades localizadas em 77 municípios de oito territórios em seis Estados.

Tabela 2. Uso do empréstimo do FIDA até o final de 2009, em SDR

Categoria	Alocado	Desembolsado	
	SDR	SDR	%
I. Investimento em Programas	1.260.000	1.219.815	96,8
II. Maquinária. Veículos e Equipamentos	190.000	168.556	88,7
III. Treinamento e Educação Básica	1.410.000	1.343.603	95,3
IV. Serviços de Apoio ao Campo	11.524.000	11.602.473	100,7
V. Assessoria técnica. Estudos / Auditoria	1.011.000	882.408	87,3
VI. Custos Operacionais	2.105.000	2.115.784	100,5
Não alocados	300.000	0,0	0,0
Total	17.800.000	17.332.639	97,37

Fonte: PDHC (2010), Relatório Físico-Financeiro, Ações Desenvolvidas em 2009.

49. **Execução financeiro.** O acordo de empréstimo original foi modificado em 2006 conforme indicado no Apêndice 6 (Tabela 1): três linhas de orçamento foram reduzidas (investimento, equipamento, assessoria técnica) em favor de treinamento/ educação básica, serviços de apoio ao campo, e custos operacionais do projeto. No final de 2009, foram utilizados 97% dos SDR17.8 milhões do empréstimo do FIDA (ver Tabela 2).

50. O PDHC canalizou e mobilizou recursos adicionais de aproximadamente R\$70 milhões, ou 62.5% dos financiamentos do MDA/FIDA (ver parágrafo 39). Para que se tenha uma ideia da capacidade de angariar recursos do PDHC, nos anos 2005 a 2008, o PDHC mobilizou recursos adicionais correspondendo a 83% do montante investido com seus próprios fundos. Esses fundos não foram administrados financeiramente pelo PDHC, mas pelos respectivos apoiadores. O PDHC foi, porém, corresponsável pela implementação de atividades financiadas com esses recursos. O PDHC incluiu as contribuições conjuntas dos beneficiários aos seus projetos, calculados até o final de 2009 num valor total de R\$2.8 milhões (ou aproximadamente US\$1.65 milhões). Isso corresponde a uma média de aproximadamente US\$4,765 por associação.

51. A evolução dos gastos financeiros do PDHC na Tabela 3 demonstra a aceleração das atividades a partir de 2003 como o relatado no parágrafo 46. Isso coincidiu com os resultados das atividades de mobilização social na base, a expansão do programa de cisternas para água potável financiado pelo GdB com a ASA como principal parceiro implementador, os resultados das várias atividades de treinamento e educação. Também resultou no grande investimento inicial em organização social e capacitação, o apoio ampliado para atividades produtivas tanto através do projeto do Fundo de Investimento Social e Produtivo (FISP) e, a partir de 2004, as unidades demonstrativas.

Tabela 3. Gastos financeiros por componente e ano (2001 – 2008) em R\$

Componente	Anos								Total
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
I. Capacidade e Organização	290	1,500	4,155	4,618	4,705	2,920	4,714	4,242	27,145
II. Produção e comercialização	192	463	1,656	4,796	5,446	5,209	6,307	6,631	30,719
III. Serviços financeiros*	49	120	207	305	212	216	341	337	1,786
Total	531	2,083	6,018	9,718	10,383	8,345	11,362	11,210	59,651

* Isso se refere à assessoria técnica prestada pelo PDHC e exclui o crédito fornecido pelo BNB para beneficiários. Fonte: Dados Oficiais do PDHC

52. **Componentes.** O PDHC continuou a usar os três componentes listados em parágrafo 33 para os fins de contabilidade. Após a reorganização dos objetivos do projeto, detalhados no último marco lógico (de 2005) a levar em conta a grande abrangência das atividades implantadas nos primeiro e segundo componentes, a maioria dos documentos (inclusive a auto-avaliação e os relatórios de supervisão) usa a classificação das atividades do projeto baseada nos cinco componentes inter-relacionados: a) organização para desenvolvimento social; b) produção e comercialização; c) serviços

financeiros; d) educação e treinamento; e e) gênero, geração e etnia. O Projeto Sertão (financiado pelo GEF) e o Projeto ELO (financiado pela Fundação Syngenta para o Desenvolvimento Sustentável) costumam ser analisados separadamente. Conforme antecipado no Documento de Abordagem, esta Avaliação usa essa nova classificação para a análise dos resultados da implementação do projeto.

A. Organização para desenvolvimento social

53. As atividades realizadas sob esse componente tiveram os seguintes objetivos: (i) potencializar o papel dos beneficiários na execução do projeto e em melhorar seu conhecimento, compreensão e monitoramento das atividades do PDHC; (ii) criar e fortalecer oportunidades para reflexão, discussão e controle social das atividades do PDHC; (iii) apoiar e fortalecer organizações formais e informais de beneficiários e promover sua participação no projeto e em políticas públicas e (iv) fortalecer as funções de liderança e as habilidades de mobilizadores sociais na coordenação dos processos de desenvolvimento social.

54. As ações PDHC para mobilização social foram realizadas de acordo com contratos estabelecidos com organizações da sociedade civil, principalmente do movimento sindical. Os mesmos foram responsáveis pela seleção e treinamento (com o apoio do PDHC) de equipes de mobilizadores sociais. Nos anos 2009 e 2010, portanto num momento quando o PDHC estava na sua plena capacidade de implementação, o projeto atuou através de uma rede de 113 mobilizadores sociais, dos quais 97 operavam (e viviam) nas comunidades atendidas pelo PDHC.

55. Mobilizadores sociais foram responsáveis por: (i) animar a participação dos membros de uma comunidade para conjuntamente visar seu próprio desenvolvimento, (ii) fornecer informações sobre as oportunidades oferecidas pelos programas do governo, (iii) ajudar na organização de iniciativas associativas por parte dos grupos de interesse (famílias se juntando aos esforços para implementar atividades individuais e/ou coletivas), (iv) promover a parceria de organizações de base, dos beneficiários, com outras organizações de diversos tipos, inclusive prestadores de assessoria técnica e (v) exercer uma função de supervisionar as várias atividades, inclusive o monitoramento do uso correto dos recursos financeiros do PDHC. Os mobilizadores sociais apoiaram um total de 346 associações de base; assim, em média, um(a) mobilizador(a) social atendeu 3.5 comunidades.

56. Além das ações no nível comunitário, esse componente incluiu as ações visando criar e fortalecer o Comitê Territorial em cada território atendido pelo PDHC. Os Comitês Territoriais se constituíam de representantes dos beneficiários, do PDHC e de outros parceiros. Atuavam como fórum para discussão sobre os planos de desenvolvimento para cada território e para a avaliação participativa dos avanços feitos e das atividades sendo realizadas.

B. Desenvolvimento da produção e comercialização

57. O PDHC promoveu um conceito holístico e agroecológico da produção, proporcionando um relacionamento harmonioso entre produtores e seu ambiente natural. O PDHC adotou o *lema* “Conviver com o semiárido” para identificar a ideia de que é possível conviver com as adversidades do Semiárido nordestino (a falta d’ água, limitado potencial agrícola, etc.), garantir a proteção dos seus recursos naturais (ou seja, a *caatinga*), mas, ao mesmo tempo, aproveitar das suas potencialidades e oportunidades para o desenvolvimento agrícola e para a geração de renda. As seguintes cadeias de atividades foram implementadas pelo PDHC sob o componente “desenvolvimento da produção e da comercialização”: (i) assessoria técnica para beneficiários; (ii) implementação das unidades demonstrativas; (iii) financiamento de produção ou investimentos sociais em pequena escala; e (iv) apoio à comercialização de produtos locais. A facilitação de acesso ao crédito representou uma ferramenta adicional que visava alimentar o sistema produtivo da agricultura familiar. Isso é analisado sob o componente Serviços Financeiros (ver parágrafos 66 a 69).

58. **Assessoria técnica.** A função da assessoria técnica foi crucial para a implementação da estratégia do PDHC e consumiu uma porção muito grande dos recursos financeiros do projeto. A assessoria técnica foi realizada pelas ONGs de origens muito distintas (inclusive movimentos religiosos, sindicatos e universidades) contratadas pelo PDHC. No decorrer da sua trajetória, o projeto contratou um total de 65 ONGs para a prestação de assessoria técnica, serviços de extensão e consultorias. O projeto envolveu os membros dessas organizações nas iniciativas de capacitação sobre uma grande variedade de questões de natureza tanto técnica (ou seja, como preparar propostas de investimentos, horticultura, etc.) quanto social (por exemplo, equilíbrio de gênero, geração, etnia). Em dado território, caso não houvesse disponibilidade dentro das ONGs contratadas, o PDHC recrutou um(a) especialista (por exemplo, em irrigação; na saúde de bovinos, caprinos e ovinos), que agiria na(s) área(s) de competência em cooperação com os técnicos de ONGs contratadas. Isso permitiu que os parceiros da assessoria técnica enfocassem mais as atividades e os processos com as quais sempre lidavam, e garantiu aos beneficiários serviços de qualidade.

59. No começo das intervenções do projeto, em alguns territórios, os prestadores de assessoria técnica foram substituídos, devido a um nível inadequado de desempenho. Os anos iniciais do PDHC foram também caracterizados pela falta de recursos financeiros, por causa dos atrasos nos repasses do MDA que impactaram na capacidade do projeto contratar prestadores de assessoria técnica. Essa situação melhorou de forma significativa após 2005. A partir de 2006, todos os contratos assinados com ONGs pelo PDHC foram de duração anual, assim garantindo um bom nível de continuidade na execução das atividades. Isso teve implicações muito positivas sobre o desempenho dos prestadores de serviços contratados

60. O fator de destaque na assessoria técnica do PDHC foi sua cooperação estruturada com organizações de base e mobilizadores sociais. O modelo de assessoria técnica promovido pelo PDHC combinou objetivos tradicionais (tais como o fortalecimento da capacidade técnica e de acesso ao mercado) com objetivos mais amplos de promover o acesso a políticas públicas e aos serviços e o fortalecimento das organizações dos produtores. Mais especificamente, a assessoria técnica foi focada nos seguintes objetivos: (i) promover a diversificação da produção, produtividade e consumo alimentar das famílias beneficiárias, através de unidades demonstrativas ou de experiências de intercâmbio; (ii) melhorar a participação dos agricultores nos mercados locais, principalmente através da criação e fortalecimento de feiras municipais; (iii) apoiar os agricultores no uso das fontes de água e na instalação de infraestrutura hídrica; (iv) ajudar as comunidades a identificar possíveis unidades demonstrativas e/ou projetos a serem financiados pelo FISP, elaborar propostas técnicas e oferecer assessoria técnica para implementá-las; e (v) preparar projetos de investimentos a serem apresentados ao BN para financiamento através do PRONAF e apoiar beneficiários na sua implementação após aprovação do empréstimo.

61. **Unidades Demonstrativas** foram concebidas pelo PDHC como instrumento para capacitação e disseminação de novas práticas e tecnologias de produção. Os temas das demonstrações foram identificados através de um processo de consulta com as comunidades e grupos de beneficiários, e também com os parceiros da assessoria técnica. As propostas das unidades demonstrativas foram revistas pelo Comitê Territorial e – uma vez aprovadas – os recursos transferidos à associação dos beneficiários para a aquisição de todos os insumos necessários e para a implementação. Conforme resumido na Tabela 4, a maioria das demonstrações enfocou segurança alimentar e a geração de renda pela agricultura. Projetos financiados incluíram a produção de mel de abelha, a criação de caprinos e de ovinos (incluindo a produção de queijo), forragens, irrigação, galinhas, hortaliças, frutas, peixe, polpa de frutas, doces, grãos, e porcos, entre outros.

Tabela 4. Unidades Demonstrativas (2004 – 2009)

Descrição	Número	Famílias Envolvidas	Custo Total R\$	Custo per Família
Segurança Hídrica (Barragens Subterrâneas)	5	22	17.026	773,9
Segurança Alimentar e Geração de Renda pela Agricultura	348	3.463	2.120.228	612,2
Geração de Renda Não-Agrícola	11	108	42.773	396,0
Meio Ambiente	8	60	40.556	675,9
Total	372	3.653	2.220.585	607,9

62. **Fundo de Investimento Social e Produtivo (FISP).** O objetivo do FISP foi de co-financiar as iniciativas sociais e produtivas submetidas por organizações de beneficiários com o apoio de parceiros da assessoria técnica. O desenho do PDHC propôs o estabelecimento de dois fundos: um para o financiamento de projetos sociais e o outro para projetos produtivos. Em 2003, os dois fundos foram fundidos num só para poder dar igual importância à dimensão produtiva e à de desenvolvimento social. As propostas de investimento foram avaliadas pelo Comitê Territorial para verificar sua viabilidade e o cumprimento das exigências, incluindo entre outras a contribuição de contrapartida dos beneficiários³⁰. Em 2005, foi criada uma diretriz com condições especiais para grupos de mulheres dentro da categoria “produção”. Um total de 58 projetos foi financiado para atender solicitações de grupos e associações de mulheres. Ao todo, o PDHC financiou 511 projetos sob o FISP, dos quais a maioria (mais de 50% em números e valores absolutos) foi de natureza produtiva. Um total de 20.6% do total investido sob o FISP veio da contribuição dos beneficiários (a maioria em gênero), outros 18.4% por terceiros (tais como municípios).

Tabela 5. Projetos financiados sob o FISP 2002 – 2009

Tipo	Número de Projetos	Total Custo em R\$	Famílias beneficiárias
FISP - Social	191	5.001.393	5.761
FISP – Produtivo/Mulheres	58	1.348.781	996
FISP – Produtivo	262	7.524.879	4.970
Total	511	13.875.057	11.727

Fonte: Dados Oficiais do PDHC

63. O FISP social financiou, principalmente, cisternas em casas individuais. O FISP produtivo incluiu formas de captar e conservar água para usos produtivos (poços, barragens subterrâneas, etc.) e outras finalidades tais como apicultura, a criação de pequenos animais, a produção de hortaliças, etc. A composição dos investimentos do FISP mudou com tempo: inicialmente, investimentos sociais prevaleceram enquanto os investimentos produtivos predominaram durante as fases posteriores da implementação do projeto. Ao todo, 61% dos investimentos do FISP foram dedicadas à segurança alimentar e à geração de renda, 27.5% ao abastecimento de água, e 9.5% à infraestrutura comunitária (creches, escolas, centros comunitários).

64. **Intercâmbio a partir das experiências.** O PDHC organizou mais de 180 iniciativas de intercâmbios que envolveram mais de 3.800 agricultores de diversas comunidades. Os intercâmbios enfocaram uma extensa variedade de temas incluindo apicultura, criação de galinhas, conservação de forragens, criação de caprinos. Essas iniciativas foram universalmente vistas como instrumento efetivo de aprendizagem e fertilização de experiências. A abordagem “ver e copiar” foi complementada com materiais de aprendizagem produzidos pelo PDHC, inclusive folhetos e vídeos. Intercâmbios também serviram para disseminar conhecimento a terceiros, tais como municípios, outras ONGs, etc.

³⁰ Outros requisitos incluem o custo máximo por família de cada investimento, correspondendo a US\$450 por investimentos produtivos e US\$200 para projetos sociais.

65. **Apoio à comercialização.** Em paralelo à ajuda às famílias agricultoras na expansão e diversificação da sua produção, o PDHC apoiou as propriedades familiares na criação de oportunidades para esses acessarem mercados. Dois canais foram criados e/ou facilitados pelo PDHC. O primeiro foi dos mercados “institucionais” criados no quadro do PAA, implementado pela CONAB, que consiste em comprar dos agricultores familiares até 30% da aquisição total de alimentos para merenda escolar. O segundo foi a criação de feiras agroecológicas em cidades vizinhas, usualmente realizadas nos mesmos dias das feiras regulares abertas semanalmente. Entre 2002 e 2010, 24 feiras foram estabelecidas e outras 12 feiras agrícolas pré-existentes foram expandidas com uma área exclusivamente dedicada a produtos da agricultura familiar. De acordo com os dados do PDHC, o valor diário das transações nessas feiras é aproximadamente R\$ 1.300.

C. Desenvolvimento de serviços financeiros

66. **Acesso ao crédito do PRONAF.** Na elaboração e acordo de empréstimos ao PDHC, o governo brasileiro garantiu um volume em crédito de até US\$40 milhões para a provisão de crédito pelo PRONAF para grupos-alvo do PDHC, sob a condição que o projeto conseguisse mobilizar a demanda qualificada. Em sete anos, até outubro de 2009, o BNB desembolsou R\$43 milhões (correspondendo a US\$25 milhões) em 9.780 operações de crédito promovidas pelo PDHC, em comparação com as 17.000 estimadas originalmente. O projeto, portanto, não conseguiu alcançar a meta da elaboração. A causa principal foi inadimplência entre os grupos-alvo do PDHC. Tal inadimplência afetou especialmente os assentados da reforma agrária que participaram no programa de acesso à terra *Crédito Fundiário* e aqueles que acessaram os empréstimos do PRONAF *antes* do PDHC.

67. Ao treinar profissionais nas ONGs e cooperativas de crédito, o PDHC enfrentou um grande congestionamento do sistema de entrega dos empréstimos do PRONAF, devido à falta de pessoal qualificado para ajudar a clientela na formulação de propostas para crédito aceitáveis. As estruturas de base estabelecidas com o apoio do PDHC têm sido instrumentais, através de seu apoio, para abrir acesso para seus membros ao crédito do PRONAF e assim consolidar investimentos iniciais feitos através do FISP e das unidades demonstrativas. O PDHC também estabeleceu algumas parcerias institucionais para alimentar a canalização dos empréstimos do PRONAF para a agricultura familiar no Nordeste.

68. **Apoio financeiro para intermediação rural ‘de baixo para cima’.** O PDHC facilitou o início da provisão de serviços financeiros ‘de baixo para cima’: apoiou o fortalecimento de uma Cooperativa de Crédito Rural e Economia Solidária – chamada ECOSOL – com recursos financeiros, com a provisão de orientação técnica especializada para estruturar a configuração e o treinamento de agentes de crédito. Outra cooperativa S&L foi estabelecida em 2003, e outras quatro após 2007. O projeto canalizou os fundos rotativos disponíveis para os clientes da cooperativa. O sistema gerou resultados encorajadores pelo fato que o BNB qualificou a cooperativa para canalizar empréstimos do programa PRONAF Mulher para suas clientes. Pouco mais de R\$ 2 milhões foram gastos nesse componente, abrindo acesso a crédito para 1.407 membros (no final de 2009).

69. **Diálogo Político** O projeto também promoveu as linhas de crédito do PRONAF visando envolver mulheres e jovens, ao criar grupos de trabalho sobre crédito, gênero e geração em cada território apoiado. O PDHC se articulou com o BNB para o estabelecimento de tais linhas de crédito.

D. Educação e treinamento

70. **Uma abordagem contextualizada.** O PDHC foi concebido como projeto de capacitação e de assessoria técnica num nível de base que visa permitir que famílias rurais compreendam seu meio ambiente e melhorem suas condições de vida. Foi realizada uma série de atividades educativas adaptadas ao contexto específico para crianças, escolas, jovens lideranças, profissionais, professores, agricultores e adultos, com um total de 19 instituições privadas. Muitas foram realizadas em parceria com instituições municipais e estaduais:

- *Apoio à contextualização do ensino escolar.* Em 2004 e 2005, o projeto “Aprenda a viver no Semiárido” ensinou 2.164 professores em 861 escolas com 63.632 crianças como aplicar as Diretrizes Operacionais Oficiais da Educação Rural. No Piauí, o PDHC apoiou a produção e distribuição de 35.000 livros didáticos e 500 vídeos, contextualizados às características culturais e ambientais do Semiárido. Outro projeto de educação contextualizada para crianças foi iniciado em 2009.
- *Alfabetização de adultos.* O PDHC adotou o método utilizado pelo *Grupo de Estudos Sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação* (GEEMPA) para uma campanha de alfabetização para agricultores jovens e adultos (ver Nota de rodapé 66). O programa permitiu que os participantes lessem e escrevessem em três meses, e alcançou, entre 2004 e 2008, 4.968 participantes. Estima-se que, para 4.380 participantes, o objetivo de aprendizagem tenha sido plenamente atingido. Um total de 392 professores foram treinados nessa metodologia, que incorpora fortes incentivos para o(a) professor(a) alcançar o objetivo. Rígidas exigências de participação restringiram a evasão escolar. O índice de abandono escolar foi próximo a zero, e o custo de R\$ 196/aluno bastante razoável;
- *Apoio a comunidades quilombolas*³¹: O projeto treinou 12 professores e ofereceu treinamento e oportunidades educacionais específicos para 460 estudantes durante 2008 e 2009. Apoiou o fortalecimento da cultura quilombola em 25 comunidades através de eventos artísticos no Sertão Sergipano e em São João do Piauí;
- *Promoção da leitura por crianças nas comunidades.* Isso ocorreu através de uma iniciativa visando a criação de uma literatura com conteúdo cultural afirmativo chamada *Arca das Letras*. No total, 12 professores foram treinados, e 160 crianças aprenderam sobre identidade cultural, etnia e meio ambiente. Ao todo, 542 *Arcas das Letras* foram instaladas nos oito territórios cobertos pelo projeto.
- *Treinamento não-formal de agricultores nas comunidades:* O programa *Escola Família Agrícola*, aplicou a metodologia de *alternância pedagógica* (meio sala de aula, meio aprendizagem aplicada), foi realizado nas comunidades quilombolas de São João do Piauí, e nos territórios de Inhamuns e Sertão Central. O programa treinou jovens agricultores e professores em escolas rurais da rede municipal de Tamboril no Ceará. Um total de 38 estudantes concluiu o treinamento, 24 dos quais eram de comunidades quilombolas. Esse projeto gerou uma série de iniciativas de continuidade pelas instituições, comunidades e grupos de jovens, incluindo 10 comunidades quilombolas para fortalecer a cultura afro-brasileira.
- *Treinamento técnico formal para jovens agricultores e lideranças:* Um programa de treinamento para jovens agricultores sobre aspectos técnicos em Apodí foi completado por 170 jovens participantes, dos quais 141 estão ativos hoje em organizações vinculadas aos programas governamentais. Outros 41 participantes completaram o treinamento em meados de 2009 e 65 foram matriculados para iniciar o treinamento. O PDHC se juntou com a universidade UNICAMPO para treinar 35 agricultores e lideranças locais no território do Cariri para apoiar a agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável.

E. Gênero, geração e etnia

71. O PDHC integrou de forma transversal as questões de gênero, geração e etnia transversal em todos seus componentes. Os principais objetivos foram de promover a participação tanto de homens quanto de mulheres nas ações do projeto, fortalecer o papel dos jovens e promover o desenvolvimento dos descendentes dos escravos nas suas comunidades (quilombolas).

³¹ Essas são comunidades cujos habitantes são descendentes dos escravos que fugiram das plantações que os exploravam no Brasil até 1888.

72. **Gênero. Em relação a gênero**, as ações do PDHC visaram: a) apoiar o desenvolvimento e fortalecimento de grupos produtivos de mulheres e moças, b) encorajar o desenvolvimento de projetos produtivos financiados pelo FISP através do estabelecimento de um programa específico (*FISP-Mulher*); (c) fortalecimento das ferramentas para ações coletivas (ou seja, grupos de mulheres), d) expandir a participação de mulheres nos mercados; e) promover o acesso de mulheres à assessoria técnica; f) promover a participação de mulheres nos processos de tomada de decisões, g) melhorar acesso de mulheres ao crédito (*PRONAF Mulher*); h) promover a documentação de mulheres. O PDHC trabalhou com cinco ONGs especializadas, e também desempenhou o papel de instrutor para outros prestadores de assessoria técnica.

73. Os resultados da implementação alcançados podem ser resumidos da seguinte maneira: (i) 14.257 mulheres obtiveram documentos pessoais, incluindo carteiras de identidade, nos cinco territórios atendidos até 2004; (ii) um total de 50 associações de mulheres foram apoiadas (de um total de 346 associações); aquelas que produziam hortaliças foram apoiadas também para vender seus produtos em feiras agroecológicas; (iii) em muitas reuniões e fóruns, o PDHC levantou o tema e consciência a respeito da violência contra mulheres e medidas para reduzi-la, e promoveu a participação de mulheres em discussões, decisões e cargos de liderança em instituições como o Comitê Territorial, fóruns, conselhos, ONGs, sindicatos, etc.; (iv) o FISP para mulheres financiou 58 projetos correspondendo a 18% de todos os projetos produtivos; (v) 36% da proposta de crédito do PRONAF aprovada pelo BNB foram às mulheres³²; (vi) atividades de comunicação vinculadas a gênero – por exemplo, três estações de rádio comunitárias ou 10 edições do boletim de um jornal comunitário na região do Piauí – ativamente incluiu mulheres jovens nas atividades culturais e disseminação.

74. **Geração.** O projeto buscou parcerias para divulgar junto a crianças e jovens nas escolas, sua mensagem de convivência com o semiárido. Atividades correspondentes incluíram i) organização de reuniões de jovens com todos os municípios, apresentando as demandas das últimas Conferências de Jovens, no território de Apodi; (ii) publicação de 6.000 exemplares do *Jornal Espaço Jovem*; (iii) publicação de 2.000 exemplares do folheto *Sertão de Jovens* sobre temas do Semiárido; (iv) 10 reuniões de monitoramento pelas Comissões Territoriais para Políticas de Crédito discutindo projetos de produção por jovens, e de oito reuniões pela Comissão Territorial de Políticas Públicas em vários territórios para discutir uma série de atividades e (v) no decorrer do tempo, o PDHC juntou forças com escolas agro-técnicas em três territórios para incluir jovens na formação em questão, vinculando-as com sindicatos locais.

75. **Etnia.** Através de uma ONG especializada, o PDHC atendeu, além das atividades educacionais mencionadas acima, 10 comunidades quilombolas, particularmente no *Sertão de Pajeú*, com uma série de atividades: (i) conscientização e informações sobre direitos e oportunidades; (ii) planejamento e articulação de acesso a políticas públicas; (iii) participação no Dia Internacional da Mulher para 150 mulheres quilombolas; (iv) treinamento em liderança comunitária e gestão de projetos para 30 representantes de comunidades quilombolas rurais; (v) cursos em técnica teatral para 30 jovens repassarem seus conhecimentos sobre direitos humanos e de cidadania; (vi) treinamento de 20 mulheres na aplicabilidade da nova lei federal para combater violência doméstica (aprovada em 2006), e a campanha correspondente realizada por 10 jovens; e (vii) participação de 10 comunidades no Dia Nacional de *Consciência Negra* e no Dia Nacional Contra Violência Doméstica, com a participação de 150 pessoas.

76. Outras atividades produtivas em comunidades quilombolas muitas vezes ocorreram como resultado sendo iniciativas relativamente isoladas e implementadas em contextos onde o fortalecimento da coesão social é condição para a realização que outras atividades voltadas à produção. A intervenção do PDHC nessas comunidades foi negativamente afetada pela persistência de

³² Isso é válido para o período 2004-2009, uma vez que antes de 2004, o PRONAF não diferenciava por gênero os dados sobre empréstimos.

uma cultura de dependência (*assistencialismo*) criada pela proliferação de programas de apoio sendo oferecidos a essas comunidades.

F. Sertão (co-financiado pelo GEF)

77. O acordo de doação estabelecido entre o FIDA e o GdB para a implementação do Projeto de Manejo Sustentável de Terra no Sertão Semiárido foi aprovado em finais de 2006, tendo um orçamento total de US\$ 15,5 milhões. Desses, US\$ 5,8 milhões são oriundos do GEF, e quase US\$10 milhões foram a contrapartida do GdB. O Projeto Sertão é um dos 32 projetos em andamento que tem apoio do GEF no Brasil. O Projeto Sertão adota a estratégia do PDHC. Para essa estratégia, o Projeto Sertão acrescentou reforçou os aspectos ambientais de maneira transversal, visando à geração de referências para políticas públicas de combate às causas e impactos negativos da degradação da terra sobre a integridade do ecossistema da *caatinga*³³ através do uso sustentável da terra. O projeto iniciou suas atividades em finais de 2007. Encontra-se em plena execução com componentes ativos em seis territórios. Até agora, o PDHC contratou 15 organizações parceiras para implementar as atividades na de manejo sustentável da *caatinga*, na produção agroecológica de algodão, hortaliças e frutas e na recuperação de terras degradadas. Durante 2009, 2706 famílias, dentre as famílias cadastradas no PDHC, participam no *Projeto Sertão*. O projeto financiou um leque amplo de atividades incluindo aprendizagem experimental e atividades de incentivo ambiental, a introdução de educação ambiental nas escolas, sistemas agroecológicos de produção, monitoramento de efeitos ambientais em territórios geo-referenciados, produção de biogás por biodigestores, e o uso experimental do tratamento de águas servidas para aplicação na produção de hortaliças.

G. Projeto ELO (co-financiado pela Fundação Syngenta para o Desenvolvimento Sustentável)

78. O objetivo do Projeto ELO é de criar empregos e oportunidades em áreas rurais através do acesso a tecnologias apropriadas de produção, apoio ao beneficiamento de produtos agrícolas, acesso a mercados e certificação de produtos³⁴. O projeto iniciou suas atividades em 2005 e concluiu em 2009. Promoveu o estabelecimento de 19 unidades de beneficiamento da produção (mel de abelha, castanha de caju, polpa de frutas, aves, peixe, produtos de ovinos e caprinos, doces de cana de açúcar), duas oficinas de artesanato e ajudou a introduzir oito marcas de produto. O projeto ELO facilitou a instalação de 10 pontos de feiras agroecológica (incluídas nas 21 *feiras agroecológicas* mencionadas no parágrafo 65) e melhorou a capacidade de comercialização de grupos de produtores. Até o período da avaliação, 908 famílias agricultoras se beneficiaram desse projeto.

V. DESEMPENHO DO PROJETO

A. Relevância

79. **Alinhamento com a Estratégia do FIDA para o Brasil.** O PDHC se alinhou a duas das quatro ideias força estabelecidas no *COSOP* de 1997 (desenvolvimento do setor da agricultura familiar e enfoque no Nordeste), porém não incluiu referência explícita ao diálogo sobre políticas e ao acesso à terra (ver parágrafo 26). O PDHC foi alinhado com os objetivos estratégicos estabelecidos no *RB-COSOP* de 2008, portanto indicando que a experiência do PDHC foi instrumental para o desenvolvimento do *RB-COSOP*. Porém, o PDHC permaneceu como o único projeto financiado pelo FIDA cujo empréstimo é administrado no nível federal, em contraste com a provisão do *RB-COSOP* de 2008 (ver parágrafo 28).

³³ A *caatinga* é a vegetação predominante da região semiárida do Nordeste do Brasil. A *caatinga* é uma formação florestal que possui espécies de cerrado alto e savanas.

³⁴ Mais dados sobre o projeto ELO estão disponíveis no site <http://www.syngentafoundation.org/index.cfm?pageID=361>

80. **Alinhamento e Sinergias com as políticas do Brasil.** O desenho do PDHC foi altamente coerente com as prioridades de desenvolvimento do GdB que incluíram o apoio aos Assentamentos de Reforma Agrária com assessoria técnica, crédito e outros serviços. A elaboração foi também coerente com a identificação do Nordeste enquanto área prioritária, dado a alta concentração de pobreza nessa região. No entanto, o PDHC foi além de um simples alinhamento com políticas e prioridades do GdB: viu-se como articulador e facilitador de políticas públicas direcionadas às famílias agricultoras de baixa renda. Algumas das oportunidades disponíveis sob políticas públicas foram diretamente proporcionadas pelo PDHC (tais como crédito do PRONAF). Outros programas públicos foram canalizados através do PDHC. Nas fases iniciais da implementação do PDHC, o projeto estabeleceu uma parceria com o *Projeto um Milhão de Cisternas* (P1MC) realizado pela Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) com apoio do Ministério de Desenvolvimento Social, como também com o *Programa Uma Terra e Duas Águas* (P1+2), financiado principalmente pela Petrobras. O PDHC cooperou com o programa *Luz para Todos* (com o objetivo de conectar as comunidades rurais com a rede de energia elétrica), com o *Bolsa-Família* (um grande programa de distribuição de renda); com o *Garantia-Safra* (uma modalidade de seguro que garante uma renda mínima para os agricultores em caso da perda da safra por causa da seca ou inundações); com o PAA, (ver parágrafo 65); com o *Programa Molhar a Terra* da Petrobras, um programa de intervenções múltiplas adaptado à metodologia do PDHC; e mais recentemente, com o *Programa Nacional de Alimentação Escolar*, que repassa recursos federais aos estados e aos municípios para a merenda escolar.

81. **Relevância da Estratégia.** O PDHC foi um esforço do GdB e o FIDA de atender às “lacunas” que caracterizavam o processo de reforma agrária, tanto no Brasil, como no restante da América Latina (ver Apêndice 5). Essas *lacunas* se devem ao fato de que, após a distribuição das terras, os beneficiários não receberam os meios de obterem os níveis de competitividade com outras consequências negativas sobre sua pobreza. A estratégia do PDHC é baseada na premissa que o formato das relações sócio-políticas determine as condições da pobreza e da degradação ambiental no Semiárido nordestino. Para reverter essa situação, o PDHC estabeleceu um relacionamento de trabalho com os processos e atores-chave operando no contexto da reforma agrária, ou seja: (i) beneficiários e suas organizações; (ii) sindicatos rurais ativos na área que se tornaram responsáveis pela mobilização e pelo controle sociais do uso dos recursos do projeto; (iii) prestadores de assessoria técnica atuando na área que foram oferecidas uma oportunidade para especialização. A estratégia visava o fortalecimento progressivo das habilidades individuais e coletivas dos beneficiários com a visão de promover o pleno exercício da cidadania, melhorando a qualidade de vida e criando as condições necessárias para capacitar organizações autônomas que possam acessar os serviços de assessoria técnica e políticas públicas. As atividades e componentes do PDHC constituíram um conjunto coerente de ações canalizadas para o empoderamento de beneficiários e o desenvolvimento institucional de parceiros. Os aspectos sociais receberam prioridade máxima, enquanto os econômicos (incluindo a comercialização agrícola) foram considerados um meio fundamental para sua finalidade. O mesmo vale para a conservação ambiental e a potencialização da cultura local.

82. **Uma metodologia pragmática e diferenciada que inclui empoderamento para mulheres.** No período da elaboração do projeto, muitos assentados da reforma agrária tinham pouco conhecimento sobre seu novo ambiente social. Não era de se surpreender que o “individualismo” familiar tendia a prevalecer. O PDHC não buscou mudar preferências culturais ou sociais. Aceitou essas preferências e as fez crescer ao promover o estabelecimento de “grupos de interesse” de indivíduos interessados em implementar dada atividade dentro das associações existentes ou recém-formadas. Ao fazer isso, o PDHC conseguiu trabalhar com diferentes segmentos da sociedade de formas diferenciadas. O PDHC adotou uma abordagem pragmática para o empoderamento das mulheres rurais pela identificação das suas necessidades e capacidades individuais (assim agindo para além do conceito agregado de família ou lar) e as juntou em grupos de interesse enfocando produção específica e atividades voltadas à geração de renda. Do lado dos prestadores de serviços, a valorização da relevância da estratégia do PDHC é associada com sua capacidade de maximizar as sinergias entre as funções sociais e técnicas e a importância dada à diferenciação do papel de cada parceiro: foi um

grande mérito do PDHC – também graças à insistência do FIDA – distinguir com clareza as funções da mobilização social e da assessoria técnica na prestação de serviços à população-alvo³⁵.

83. Tomada no conjunto a abordagem sistêmica e diferenciada do PDHC foi, *na sua combinação*, uma resposta adequada às necessidades das famílias agricultoras de baixa renda, em termos do seu acesso a informações, orientação, contatos, financiamento, insumos relevantes e oportunidades lucrativas para começar a elevar seus meios de vida acima dos níveis de pobreza aos quais eram sujeitos antes. *Em relação aos* investimentos financiados com recursos do projeto, essa avaliação confirma o destaque dado a este ponto na APP pela alta relevância da infraestrutura hídrica construída pelo projeto: controle sobre água foi um dos mais importantes instrumentos sócio-políticos usados por antigos proprietários para controlar e manter dependente a população rural. O projeto foi também altamente relevante no atendimento das necessidades da população mais carente no meio rural em termos dos avanços na educação e na aprendizagem³⁶.

84. **Qualidade do Desenho do Projeto.** Independentemente da relevância positiva global da estratégia e das ações do PDHC, algumas das dificuldades enfrentadas durante a execução do projeto podem ser relacionadas com aspectos da sua elaboração. A inclusão de seis estados na área do projeto, embora justificável segundo objetivos do projeto, aumentaram a complexidade na implementação, supervisão e monitoramento das ações; exigiu esforços adicionais em termos de planejamento e durante as negociações com governos estaduais e com organizações da sociedade civil.

85. De acordo com o estabelecido no *COSOP* de 1997, o empréstimo do PDHC foi administrado pelo Governo Federal. A distância entre as instituições responsáveis pela gestão do empréstimo e os locais onde o projeto foi implementado permitiu à *UGP* uma modalidade com uma operação em grande parte descentralizada. A *UGP* não era integrada de forma transversal numa instituição governamental e isso resultou em um alto grau de liberdade das restrições burocráticas e permitiu que a *UGP* criasse um amplo leque de parcerias e experimentasse novos mecanismos para apoiar a agricultura familiar. O perfil de um Ministério federal é mais adequado à formulação de Políticas Públicas não exatamente da sua execução. Por outro lado em um projeto gerenciado no nível federal o envolvimento e orientação estratégica do Comitê Gestor não têm repercussões muito fortes. Ao mesmo tempo, o distanciamento entre a execução do projeto e a sua provisão de recursos financeiros federais, teve como consequência que projeto a não chegou a figurar como de alta prioridade pelo Governo Federal. Consequentemente, durante a primeira parte da vida do projeto, a implementação das atividades do PDHC enfrentou atrasos significativos devido à alocação insuficiente (ou atrasada) de recursos de contrapartida.

86. A administração do acordo de empréstimo do PDHC no nível federal não contribuiu para desenvolver relações com autoridades estaduais e os potenciais efeitos de capacitação mesmo sendo os Estados (e não o Governo Federal) os principais responsáveis pelos serviços de extensão para apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar nos territórios. As exceções foram os Estados de Ceará e Pernambuco (ver parágrafo 134) cujas autoridades estaduais se valeram da experiência do PDHC no desenvolvimento de serviços de extensão agrícola. Não é de surpreender que estes tenham sido os Estados com a mais alta concentração de famílias no PDHC.

87. Conforme o detalhamento na ocasião da elaboração do projeto, o público beneficiário do projeto foi o de agricultores de Assentamentos de Reforma Agrária. Estes já contavam com bastante apoio governamental em termos de habitação, infraestrutura social e outros serviços. Embora isso

³⁵ Em projetos de desenvolvimento rural semelhantes em outros países, as ONGs são incumbidas tanto da mobilização social como também das funções de assistência técnica; isso também foi o caso no PDHC até 2004. A partir daí houve uma separação de funções, cabendo aos Movimentos Sociais o papel de mobilização e às ONGs o de assessoria técnica.

³⁶ O Banco Mundial (2003) identifica a melhora no capital humano como primeiro pilar para uma estratégia integrada de redução da pobreza rural.

fosse coerente com as prioridades governamentais, a definição inicial do grupo-alvo do PDHC causou a exclusão de segmentos importantes da população mais carente no meio rural constituídos por agricultores residentes em comunidades *fora dos assentamentos da reforma agrária*. Em suas intervenções, o PDHC tem progressivamente incorporado comunidades fora dos Assentamentos de Reforma Agrária afetadas pelo nível mais baixo de desenvolvimento humano. Isto melhorou desempenho no sentido de almejar a pobreza global.

88. Ao projeto é dada a nota **satisfatória** (nota 6) a partir dos critérios para a relevância de desempenho.

B. Eficácia

89. De acordo com as provisões estabelecidas no Documento de Abordagem e com a hierarquia dos objetivos detalhados nos parágrafos 34 e 35, essa seção analisa a eficácia do PDHC ao examinar os seis objetivos específicos estabelecidos no quadro lógico do projeto. Em seguida é formulada uma avaliação da eficácia do PDHC contra seu principal objetivo.

Objetivo específico 1: As famílias envolvidas são empoderadas e articuladas com outros agentes e organizadas em entidades coletivas autônomas e fortalecidas com assessoria técnica continuada de instituições/prestadoras de serviços locais

90. A maioria das comunidades enfocadas pelo projeto foi formada por pessoas sem-terra recém-assentadas pela reforma agrária ou moradores de comunidades circunvizinhas, ou ainda, de locais muitas vezes a dezenas ou centenas de quilômetros de distância³⁷. Nesse contexto, convencer as famílias rurais a trabalhar em organizações coletivas (associações) exigiu, em primeiro lugar, estabelecer a credibilidade do próprio PDHC. Um elemento-chave do êxito do projeto foi a identificação de pequenos investimentos com respostas imediatas³⁸. Isso representou uma mudança radical se comparado com outras intervenções anteriores de apoio aos Assentamentos de Reforma Agrária. As mesmas foram caracterizadas pela falta de uma real participação por parte das organizações dos beneficiários e a provisão de uma grande infraestrutura que sistematicamente resultavam em construções atrasadas e inacabadas e que, por sua vez, teve efeito negativo sobre a confiança nas políticas públicas e nas ações coletivas.

91. Informações coletadas durante a avaliação mostram os efeitos positivos do projeto sobre o empoderamento das famílias beneficiárias e seu nível de organização em associações autônomas. Antes do PDHC, muitas associações de beneficiários existiam apenas no papel. Dificilmente eram vistas como instrumento para o empoderamento e/ou para acessar políticas públicas. Embora não se realizasse nenhum estudo sobre o nível de consolidação das organizações de base, as evidências sugerem que as associações apoiadas durante vários anos alcançaram um alto grau de maturidade³⁹. As mudanças nas capacidades coletivas das comunidades enfocados pelo PDHC foram confirmadas pelos relatos dos sindicatos e ONGs participantes, além de representantes de outros programas de desenvolvimento: todos destacaram as notáveis diferenças na capacidade coletiva das comunidades

³⁷ O projeto estabeleceu, tardiamente, estudos diagnósticos de cinco territórios em 2005 (publicados em abril de 2006), mas a gestão geral e técnica do PDHC, com muita experiência nos seus respectivos campos, estava completamente ciente dessa situação quando elaborou as medidas para solucionar esta questão.

³⁸ Esses incluem cisternas que eliminaram a longa caminhada carregando água.

³⁹ Isso inclui que as associações: (i) sejam plenamente constituídas, reúnem regularmente, avaliem e planejem suas atividades, e informem com transparência sobre sua situação financeira; (ii) tomem decisões informadas sobre atividades financiadas pelo projeto, com o apoio da assistência técnica; (iii) supervisionem a implementação dos investimentos além do desempenho de prestadores de assistência técnica, expressando abertamente sua avaliação positiva ou negativa no comitê territorial do projeto; (iv) sejam incumbidas com – e gerenciam corretamente – os recursos e disponibilizados pelo projeto para suas atividades; e (v) implementem seu próprio projeto.

enfocadas pelo PDHC e outras. Previsivelmente, em função do apoio ter sido recente, o mesmo resultado não foi visto nas organizações apoiadas há menos tempo pelo PDHC.

Objetivo específico 2: Famílias nos assentamentos e comunidades apoiados fortalecem seus sistemas produtivos na sua dimensão econômica, social, ecológica e cultural com assessoria técnica continuada de instituições/prestadores de serviços locais fortalecidos

92. A adoção de princípios agroecológicos no sistema de produção promovido pelo PDHC exigiu que os agricultores substituíssem o sistema de broca e queima, além do uso de agrotóxicos. Foi substituído pelo uso mais intensivo da terra, assim aumentando sua produtividade. O PDHC introduziu hortaliças e frutas agroecologicamente produzidas, com irrigação em pequena escala. Promoveu variedades arbóreas novas e tradicionais na *caatinga*, assim criando sinergias positivas com o desenvolvimento dos investimentos em apicultura. Esse novo sistema foi plenamente adotado pelos beneficiários do PDHC uma vez que produziu resultados rápidos e persistentes. As mulheres passaram a participar ativamente e de forma ampla nessas atividades.

93. O projeto adotou quatro ferramentas para promover novas atividades produtivas: o FISP, as Unidades Demonstrativas (UD), o acesso ao crédito e ao mercado. Graças ao FISP, o PDHC contribuiu para a liberação de uma das mais fortes restrições à produção agrícola no Nordeste: o acesso à água. As UD's permitiram a pesquisa aplicada e aprendizagem pelos agricultores, com resultados relativamente rápidos e visíveis⁴⁰. Com o apoio do PDHC, muitas famílias obtiveram crédito do PRONAF, principalmente para o desenvolvimento da criação de animais, pela aquisição de insumos ou outros investimentos. As famílias entrevistadas, com poucas exceções, expressaram sua satisfação com seu acesso a tais fundos e os resultados obtidos⁴¹. Outro instrumento adotado pelo PDHC para o fortalecimento do sistema de produção de agricultores familiares foi seu envolvimento progressivo nos mercados. Isso criou incentivo para a diversificação da produção agrícola, introdução de novos produtos ou ainda melhorias na qualidade dos produtos existentes.

94. O PDHC apoiou meios de produção cultural rural não-agrícola, mas o envolvimento do projeto nesse subsetor foi baixo. A auto-avaliação de 2007 observou atenção insuficiente por parte do PDHC na assessoria técnica às atividades não-agrícolas que podiam ser razoavelmente consideradas como alternativas para a geração de renda e emprego (especialmente para os jovens) particularmente durante a estiagem. Isso pode ser explicado pelo fato de que, embora o PDHC tentasse combinar os interesses das comunidades e demanda com as habilidades da assessoria técnica, a maioria das ONGs que atuam no desenvolvimento rural não dispõe de especialistas para a produção não-agrícola.

Objetivo específico 3: Famílias em assentamentos e comunidades atendidas captam, instalam e gerenciam água de forma eficiente, com assessoria técnica de instituições/prestadores de serviços locais fortalecidos.

95. O PDHC forneceu um grande número de cisternas para as famílias captarem e armazenarem água de chuva. Para fazer isso, o projeto se aliou a - e complementou - programas existentes, tais como o PIMC. O projeto também investiu recursos do FISP no abastecimento de água para as atividades produtivas, embora no Semiárido nordestino, apenas uma parte limitada das terras é adequada para agricultura irrigada. A construção de poços artesianos muitas vezes contou com co-financiamentos municipais, estaduais, federais e de grandes firmas como a Petrobras ou a Companhia de Desenvolvimento do Vale São Francisco. Quase todos os assentamentos e comunidades visitados

⁴⁰ A auto-avaliação de 2007 estimou que mais de 1.000 famílias introduziram cabras e/ou ovelhas, 767 apicultura, 298 hortas com irrigação, 254 aves, 173 piscicultura, e 37 produção de frutas com irrigação.

⁴¹ A missão calculou o efeito econômico de um projeto para uma associação comunitária em São Raimundo, Sergipe, criando galinha caipira. Dois anos após o investimento do PDHC, 79% dos custos do investimento total foram recuperados como valor acrescentado ao nível da família ou como renda gerada através da venda ou para consumo doméstico.

por esta missão têm hoje acesso a reservatórios, poços artesianos e/ou barragens subterrâneas. Em muitas comunidades, porém, a água continua a ser muito escassa. A Missão de Avaliação observou que a gestão dos recursos limitados de água para irrigação pelas associações de usuários ainda se baseia em grande parte em acordos verbais. Embora não percebesse problemas na distribuição de água, a falta de regras por escrito que garantam a manutenção e facilitação para resolver eventuais conflitos requer mais atenção e prioridade.

Objetivo específico 4: Adultos, jovens e criança de assentamentos e comunidades cobertos melhoram sua educação de acordo com condições culturais, ambientais e sociais da sua região semiárida.

96. A campanha de alfabetização de adultos realizada pelo PDHC tem produzido bons resultados como consequência da aplicação de uma metodologia intensiva comprovada, com incentivos efetivos para o(a) professor(a) obter resultados (ver nota de rodapé 66). Porém foi relativamente baixa a demanda pelos cursos de alfabetização se comparada com o nível de analfabetismo nos territórios enfocados. Os motivos para isso incluem as rígidas condições e dedicação exigidas durante três meses, tempo de duração dos cursos, além de fatores exógenos, tais como problemas de vista que afetam sobretudo os mais idosos e a falta de eletricidade em alguns povoados.

97. Embora as ações do projeto para promover a educação fossem globalmente efetivas num plano individual, não conseguiram ainda gerar mudanças no currículo escolar oficial. O programa *Escola Família Agrícola*, que aplica a metodologia de *alternância pedagógica*, ainda não foi reconhecido oficialmente pelas autoridades; a falta de um diploma restringe o uso dessa formação para obtenção de emprego para além da sua propriedade. Os Ministérios governamentais, porém, têm realizado suas próprias atividades piloto com a visão de modernizar o ensino escolar na mesma direção que o PDHC advoga. Nas comunidades visitadas pelo projeto, o nível de uso da *Arca das Letras* é um pouco marginal e iria requerer indução e monitoramento sistemáticos. Nas comunidades com a presença permanente de professores escolares, o uso das bibliotecas tende a ser maior.

98. A formação de mulheres e homens jovens lideranças através de vários canais tem melhorado a gestão em associações e instituições. Com base no levantamento realizado em 2008 pelo PDHC, 16 dos 95 mobilizadores sociais entrevistados tiveram potencializado seu *status* nos seus sindicatos rurais, 11 dos quais foram selecionados para posições de direção, sendo seis mulheres. Outros 13 assumiram funções de destaque nas suas associações comunitárias, 10 outros em fóruns e conselhos, e três foram contratados pelos prestadores da assessoria técnica. De acordo com a auto-avaliação de 2009, dos 211 jovens de famílias agricultoras formadas em matérias técnicas na *Escola Técnica de Jundiá*, no território de Apodi, muitos encontraram emprego nas instituições prestando assessoria técnica às propriedades rurais.

Objetivo específico 5: Grupos organizados de assentamentos e comunidades apoiados melhoraram seu acesso a crédito e a gestão financeira e podem contar com os serviços de instituições locais fortalecidas prestando assessoria técnica.

99. O resultado importante do PDHC nessa área foi a formação e treinamento de pessoal técnico nas ONGs para formulação de propostas de crédito. Através do seu apoio, o PDHC conseguiu gerar o dobro do montante dos empréstimos do BNB, quando comparados aos concedidos a clientes sem assessoria do PDHC⁴². Ao todo, o PDHC teve êxito no fortalecimento de acesso a crédito para mais

⁴² O PDHC procurou enfrentar um dos problemas-chave que afeta o PRONAF, ou seja, a submissão de propostas padronizadas que não levem em conta as necessidades e nem as capacidades dos tomadores. Essa prática é gerada pelo fato de que o BNB paga 5% do valor aprovado para o empréstimo aos consultores que preparam a proposta de investimento, independente do desempenho do empréstimo em si. Isso resultou numa proporção de inadimplência.

de 10.000 agricultores⁴³. Informações colhidas mostraram que mais da metade dos agricultores nas associações que o PDHC apoiou foram capazes de acessar os empréstimos do PRONAF por causa da assessoria técnica do PDHC e do apoio dado pelas suas associações. Entretanto, o grau de endividamento dos assentados agrícolas, particularmente aqueles envolvidos no Programa de *Crédito Fundiário*, limitou maior expansão do programa de crédito.

100. O PDHC buscou promover o aumento de uma oferta de serviços financeiros orientada pela demanda e ascendente, para a população mais carente no meio rural. Essa Avaliação examinou a mais antiga das cinco cooperativas apoiadas pelo PDHC, a ECOSOL Pajeú⁴⁴. Essa cooperativa serve como referência para as perspectivas de sobrevivência de iniciativas ascendentes de intermediação financeira, em um ambiente caracterizado pelo acesso a crédito relativamente fácil. De fato, sobreviveu e cresceu em sócios e em portfólio⁴⁵. Faz parte de uma rede de cooperativas de crédito em expansão, reconhecidas e supervisionadas pelo Banco Central do Brasil. A consolidação da ECOSOL dependerá entre outros fatores das políticas governamentais: enquanto continua o enorme programa do PRONAF, suas perspectivas de crescimento são inevitavelmente restritas.

Objetivo específico 6: O PDHC tem sistematizado e disseminado os conhecimentos adquiridos ganhos nos vários processos de aprendizagem.

101. O PDHC vem sendo um projeto para a geração e repasse de conhecimento, em vários níveis:

- No nível de base, através da rede de mobilizadores sociais, ONGs, eventos e intercâmbios a partir de experiências através das visitas de agricultores a outros locais.
- No âmbito das ONGs e sindicatos, o PDHC organizou seminários e eventos para a socialização de conhecimentos.
- Para a disseminação de conhecimento adquirido pelo PDHC ao público mais amplo (a nível tanto nacional quanto internacional), o projeto buscou exercer influência sobre os processos para criar políticas através da sua participação em eventos nacionais e internacionais relacionados à agricultura familiar (inclusive com sua participação in REAF e Terra Madre) e nas iniciativas de Cooperação Sul-Sul com Cabo Verde, África do Sul e Senegal.

102. A campanha de disseminação realizada pelo PDHC tem se mostrado significativa (ver Apêndice 6). A abrangência do sistema de M&A implantado acabou limitando capacidade do PDHC de gerar conhecimento com sucesso. Por um lado, o sistema de gestão de informações do PDHC garantiu um acompanhamento adequado do alcance das ações, dos custos e investimentos do projeto. Porém, o sistema não preparado para o monitoramento regular dos resultados em nível mais elevado, tais como o impacto sobre os beneficiários e suas organizações de base. Através de uma análise retrospectiva, pode-se argumentar que a organização do projeto (especialmente o uso de mobilizadores sociais) poderia ter facilitado uma coleta mais sistemática de dados quantitativos dos

⁴³ O estudo de impacto do PDHC mostra que 69% dos entrevistados havia alguém na família que se beneficiou do acesso a crédito. Desses, 80% representavam empréstimos para investimentos e 16% empréstimos para capital de giro. Metade dos empréstimos para investimento foi para a aquisição de animais. O valor médio para os empréstimos era de R\$ 4.790.

⁴⁴ Os outros foram criados apenas recentemente, e, portanto, não permitiam uma avaliação.

⁴⁵ Na época da Avaliação, ECOSOL tinha 45 membros, um capital de R\$ 165.477, contas de poupança de R\$ 103.081 e um portfólio de empréstimos baseado em fundos próprios de R\$ 345.000, com taxas de juros mais próximo às do mercado que os empréstimos do PRONAF e com atrasos (final-2009) de menos que 5%, com apenas 2% do contrato requerendo renegociação. ECOSOL também gerencia um portfólio PRONAF-B (microfinanças) de R\$ 123.600, com atrasos de cerca de 30% e absorção de perda pelo estado. Com base na sua abordagem voltada para gênero, qualifica-se para a canalização de empréstimos de PRONAF-Mulher para suas clientes. A ECOSOL conseguiu se autofinanciar em 2009.

resultados e impactos. O relatório avaliativo do PDHC menciona a implementação de um sistema de avaliação através do Núcleo de Estudos e Avaliação do Desenvolvimento do MPFDA (NEAD). Após a criação do MDA, o Núcleo se tornou um centro de pesquisa com envolvimento limitado em avaliação. Isso, aliado ao fato de que o M&A ainda não é uma atividade muito disseminada no Brasil, podem ser considerados como fatores-chave que explicam a ausência de dados sobre impactos dos resultados.

103. Desde 2006, o projeto apoiou estudos e instrumentos de disseminação⁴⁶. Um manual sobre a assessoria técnica do PDHC foi elaborado em 2008 e apresentado em 2009 ao comitê do congresso federal responsável pela elaboração da nova lei de assessoria técnica, promulgada em janeiro de 2010. Uma importante sistematização da abordagem global do PDHC, porém, será publicada até o fim do projeto e representa uma conquista deste objetivo específico.

Objetivo geral do projeto: Famílias nos assentamentos e comunidades rurais apoiados pelo projeto melhoram suas condições econômicas e sociais com a devida consideração de igualdade de gênero, pessoas idosas e minorias étnicas, se tornando modelos para o desenvolvimento humano sustentável.

104. As auto-avaliações de 2007 e de 2009 analisaram eficácia ao examinar os avanços contra as poucas metas de impacto incluídas no relatório avaliativo (ou seja, número de famílias atingidas)⁴⁷. Ao assim fazer, a questão de se essas famílias enfocadas haviam melhorado “suas condições econômicas e sociais” permanece sem resposta. A provisão de serviços do projeto pode não ser uma garantia para a conquista dos resultados concretos de desenvolvimento. Porém, essa Avaliação verificou mudanças positivas nas condições econômicas e sociais das famílias, tendo em vista tudo que foi exposto anteriormente sobre os objetivos específicos (parágrafos 90 a 103). A segunda parte do objetivo do projeto é muito difícil de avaliar: o parâmetro de êxito para o PDHC ultrapassa aspectos específicos do projeto, chegando a uma esfera política mais ampla (convertendo as famílias do PDHC em *modelos para o desenvolvimento sustentável rural*). Isto requer uma avaliação sobre as possibilidades de que as lições geradas pelo PDHC sirvam, de fato, como referência para políticas do Governo Nacional. Essa questão será discutida de forma mais compreensiva na análise do desempenho do PDHC diante de critérios de replicação e ampliação (ver parágrafos 147 a 150). Ao todo, há evidências de que elementos da metodologia do PDHC já estão sendo usados como referência para outras intervenções no Nordeste, portanto confirmando uma nota global **satisfatória** (nota 5) para a avaliação da eficácia do PDHC.

C. Eficiência

105. **Atrasos na efetividade.** Após aprovação do empréstimo pelo Conselho Executivo do FIDA (em dezembro de 1998), o governo brasileiro levou 22 meses para assinar o contrato de empréstimo (a data de assinatura do empréstimo foi em outubro de 2000). O PDHC levou mais tempo entre aprovação e assinatura do acordo de empréstimo, do que outros projetos do FIDA na América Latina, que levam 7,9 meses em média. O processo demorado para assinar o empréstimo no contexto institucional brasileiro e o fato de o apoio aos beneficiários da reforma agrária não ter sido a maior prioridade na agenda do governo foram os principais fatores para esta demora. Uma vez assinado pelo GdB, o empréstimo cumpriu com as condições para eficácia dentro de apenas 2 meses; esse período leva em média 10,2 meses nos projetos do FIDA na América Latina .

106. **Prazo/cronograma de implementação do projeto.** A extensão do projeto por 3,5 anos (ver parágrafo 41) justificou-se pelo começo tardio das atividades e os atrasos severos no desembolso. No

⁴⁶ Sete publicações, 12 artigos apresentados em congressos de âmbito nacional, três artigos publicados em jornais e boletins, seis folhetos de aprendizagem em territórios distintos, dois DVDs, um informativo eletrônico, cinco vídeos, seis CDs e dois programas de rádio no Sertão Central no Ceará.

⁴⁷ O *Desk Review Note* oferece um resumo bastante compreensivo desses aspectos relevantes.

final de 2006, portanto no momento da data original para finalização, o desembolso do Empréstimo do FIDA estava em um nível muito baixo (41%). A duração do PDHC, comparada com a média dos projetos do FIDA, apresenta-se negativa. No conjunto dos projetos revistos no Relatório de 2009 sobre Eficácia de Desenvolvimento do FIDA (envolvendo 25 projetos), o período de extensão de empréstimos somava 2,4 anos em média⁴⁸. Se considerados todos os projetos financiados pelo FIDA na divisão da América Latina e o Caribe, os dados mostram que a extensão média concedida aos projetos foi de 23 meses, correspondendo a 1,9 anos. Embora a extensão permitisse que o PDHC alcançasse resultados importantes (conforme descritos no parágrafo 47), a duração prolongada inevitavelmente causou um aumento nos gastos na gestão e na supervisão tanto para FIDA como para o GdB, portanto reduzindo a eficiência global.

107. **Eficiência operacional.** O custo operacional total do PDHC foi equivalente a 35% do custo total se calculados com base da contribuição do FIDA e do GdB⁴⁹. Se forem considerados os recursos dos co-financiadores gerenciados pelo PDHC⁵⁰, a incidência de custos operacionais cai de 74% durante o primeiro ano para em torno de 17% nos últimos anos, e uma média de 20% do custo total do projeto. Apesar dos esforços feitos para diminuir a incidência dos custos operacionais, esse valor está acima da média na percentagem alocada aos custos de gestão na elaboração dos projetos financiados pelo FIDA⁵¹. Infelizmente, não há marcas de referência oficiais estabelecidos pelo FIDA ou pelo GdB sobre a incidência 'aceitável' dos custos operacionais. Na auto-avaliação em 2007, o PDHC é comparado com o Projeto Corredor Puno-Cuzco financiado pelo FIDA no Peru, avaliado pelo IOE em 2007. Esse projeto registrou uma incidência de 27% de custos operacionais⁵², embora tivesse um leque menos amplo de atividades em comparação com o PDHC. Esses referenciais são, porém, arbitrários e não podem ser usados para formular uma avaliação sólida de eficiência⁵³.

108. Independente de qualquer comparação entre o PDHC e outros projetos nacionais ou internacionais, é difícil imaginar custos operacionais mais baixos dada a ampla cobertura territorial que caracteriza a elaboração do PDHC. A natureza cara do PDHC é de fato primariamente causada pelas características a partir do seu desenho: os estados incluídos no PDHC cobrem uma área de 629 mil quilômetros quadrados⁵⁴. A ampla cobertura geográfica foi, porém, funcional ao objetivo de aplicar o modelo proposto numa variedade múltipla de contextos para gerar referências para o desenho de futuras políticas públicas. Em outras palavras, é identificado um meio termo entre o objetivo de concentrar as atividades em poucos Estados para minimizar custos (assim contribuindo para maior eficiência) e aquele de testar o modelo em uma variedade de contextos para maximizar o intercâmbio de conhecimentos.

109. Durante implementação, o projeto incluiu outros territórios, caracterizados pelos altos níveis de pobreza, como no caso de Sergipe e do Piauí. Em Sergipe, o PDHC apoiou 1.083 famílias vivendo em 21 comunidades. Após o Piauí, estes são os alcances mais tímidos do PDHC. Apesar do baixo número de famílias beneficiadas, a inclusão de estados adicionais sem um aumento correspondente no número

⁴⁸ Ver <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/98/e/EB-2009-98-R-10-REV-1.pdf>

⁴⁹ A Tabela 1 no Apêndice 5 apresenta os gastos totais regulares do PDHC de 2001 a 2009, pelo financiador. Os custos operacionais incluem: salários e outros encargos sociais do pessoal do projeto, manutenção do escritório, despesas de viagem, manutenção de veículos, seguros e outros custos administrativos.

⁵⁰ Esses fundos não foram administrados pelo PDHC.

⁵¹ A incidência em média de custos de gestão (como previstos na elaboração do projeto) para a divisão da América Latina e o Caribe é aproximadamente 13% (Dados Oficiais do FIDA). Infelizmente, não há dados disponíveis dentro do FIDA sobre a média da incidência de custos de gestão na finalização.

⁵² Ver http://www.ifad.org/Avaliação/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/peru/pe07.pdf

⁵³ Se um projeto com melhor desempenho fosse servir como marca de referência, a comparação teria sido criticada com base no contexto diferente no qual foi implementado o PDHC.

⁵⁴ Isso é equivalente ao tamanho conjunto da Itália e Alemanha ou o tamanho total de Texas no EUA.

de beneficiários representou um aumento nos custos de gestão, ou seja, aqueles associados à implantação da ULS, que, por causa do cronograma da implementação do projeto, não foram mensurados com uma expansão dos resultados do projeto. Visto puramente de uma perspectiva de eficiência, sem outras considerações estratégicas, como por exemplo a lógica política, a ampliação da cobertura do PDHC não contribuiu para sua eficiência.

110. Apesar dos inevitáveis custos associadas à elaboração do PDHC, ao todo, os custos de viagem para reuniões em Brasília permaneceram modestos em comparação com o tamanho e complexidade do projeto⁵⁵. Essa Avaliação não percebeu um peso operacional pelo fato do projeto ser localizado longe da sede oficial do MDA, a não ser para os problemas com a provisão dos fundos da contrapartida que afetaram o desempenho do projeto. Pelo contrário, a liberdade de ação associada à operação descentralizada tem favorecido a conquista dos objetivos do projeto. Ao mesmo tempo, o projeto tem mantido uma estrutura enxuta, com escritórios modestos e um mínimo de pessoal nas ULSs. Trata-se de uma estrutura bastante simples se comparada com o número de parceiros com os quais o PDHC trabalhou.

111. **Qualidade e custo da prestação de serviços.** A análise de eficiência não deve ser exclusivamente baseada no lado dos custos, e sim requer o acréscimo de outras considerações sobre como os resultados do projeto se comparam com as entradas (ou seja, recursos financeiros) utilizadas para gerar tais resultados. Em termos simples, requer a colocação na relação os 80% dos recursos financeiros usados pelo PDHC para as atividades do projeto com os 20% dos recursos usados para gerenciar tais atividades. Seguindo essa abordagem, essa avaliação argumenta que recursos foram eficientemente administrados pelo PDHC. Isso foi possibilitado pela criação de um sistema de “auto-condução”, com três agentes se supervisionando (mobilizadores sociais, organizações de base e prestadores de assessoria técnica) que garantiram o melhor uso dos recursos disponíveis para investimentos. Os resultados concretos gerados (como descritos na seção de eficácia e impactos) no nível dos beneficiários e prestadores de serviços também contribuem para o desempenho positivo do PDHC na eficiência. Desde 2006, a assessoria técnica pôde contar com a continuidade dos contratos (ou seja, do início ao fim de cada ano) e os pagamentos foram realizados de acordo com as condições estipuladas, em contraste com outros contratantes do setor público que se caracterizavam por pagamentos atrasados e a frequente interrupção dos serviços.

112. O PDHC calculou o custo de prestar assessoria técnica entre 2007 e 2009 para beneficiários em dois territórios, Sertão Central (Ceará) e Apodi (Rio Grande do Norte), onde a prestação de serviços do PDHC foi bem avançada. Esses dados, portanto, não podem ser considerados representativos do projeto como um todo: pelo contrário, refletem o cenário mais recente de implementação do PDHC. Em média, o custo por família assistida foi de R\$ 751. Esse está de acordo com o custo da assessoria técnica prestado pelo INCRA que corresponde a R\$ 746 por família (declarado como “valor máximo”)⁵⁶. Apesar de semelhante em termos de custos, a assessoria do PDHC foi coerentemente mais valorizada pelos beneficiários entrevistados em comparação com a do INCRA, em termos da metodologia adotada, a plenitude dos serviços prestados e sua eficácia. A assessoria técnica do PDHC incluiu atributos não incluídos nos serviços do INCRA, tais como: (i) provisão de assessoria técnica permanente; (ii) custo para mobilização social; (iii) inclusão de ações dedicadas a gênero e faixas etárias; (iv) assessoria a demonstrações; (v) auditoria e treinamento de pessoal do projeto; (vi) subcontratação de especialistas técnicos e (vii) coordenação territorial.

⁵⁵ Aumentou consideravelmente em 2004/5 quando projetos adicionais foram negociados com o MDA e organizações parceiras (GEF, Syngenta Foundation, Petrobras).

⁵⁶ Ver www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=141

Tabela 6. Custo da assessoria técnica em dois territórios (2007 – 2009)

Indicador	Sertão Central – CE			Apodi - RN		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Famílias atendidas	1.800	1.892	1.677	1.900	2.280	2.050
Custo total para assessoria técnica (em R\$)	1.346.990	1.351.291	1.179.541	1.603.855	1.674.971	1.561.930
Custo por família atendida (em R\$)	748,3	714,2	703,4	844,1	734,6	761,9

Fontes: Cálculos do PDHC

113. Ao todo, o desempenho do PDHC em eficiência é **moderadamente satisfatório** (nota 4).

Quadro 3. Desempenho do projeto em resumo

Relevância

- Plenamente de acordo com as políticas e estratégia do FIDA e do GdB; aplicação de uma abordagem coerente com clara priorização e sequenciamento das atividades; promoção de um sistema de produção adaptado às condições ambientais locais e a habilidades da população mais carente no meio rural; adoção de uma metodologia pragmática e diferenciada para o empoderamento das mulheres.

Eficácia

- Valorização do desempenho do PDHC em relação a cada objetivo estratégico. Conclusão do grande esforço para a sistematização é a condição crucial para garantir a disseminação dos conhecimentos ganhos nos processos de aprendizagem locais. O PDHC já está sendo usado como referência para a formulação de políticas públicas.

Eficiência

- Longa demora na eficiência e uma extensão de 3.5 anos. Incidência de custos de gestão inevitáveis causados pela elaboração do PDHC: maior concentração poderia ter gerado ganhos de eficiência, mas não foi compatível com o objetivo de desenvolver uma grande gama de experiências de diversos contextos. Melhores resultados dos serviços de assessoria técnica a custos semelhantes se comparado com parâmetros nacionais.

VI. IMPACTO SOBRE A POBREZA RURAL

114. O impacto desse projeto sobre a pobreza rural é apresentado de acordo com a teoria conceitual de mudança adotada pelo PDHC. Começou com o desenvolvimento de capital humano e social (parágrafos 115 a 119), seguido pela segurança alimentar e avanços na produtividade agrícola (parágrafos 120 a 124). Essas mudanças permitiram que grupos-alvo aumentassem sua renda e ativos (parágrafos 125 a 129) em harmonia com o meio ambiente (parágrafos 130 a 133). Essa sequência foi apoiada pela articulação de um quadro propício para desenvolvimento institucional e político (parágrafos 134 a 138).

A. Capital humano e social e empoderamento

115. **Famílias agricultoras e suas associações fortalecidas.** Uma parte fundamental da metodologia do PDHC foi o reconhecimento das preferências dos grupos-alvo, inclusive para ações familiares individuais. No entanto, atividades concretas foram implantadas para promover a realização de ações coletivas em associações de base existentes ou recém-formadas. Para as famílias e associações entrevistadas, a confiança e responsabilidade colocadas pelo PDHC nos grupos-alvo para estes gerenciarem os recursos e atividades do projeto, têm sido um importante motivo para o alto impacto de empoderamento e as melhorias na capacidade de auto-organização. O projeto representou para agricultores familiares uma oportunidade de construir parceiras, um instrumento para sua participação nos processos locais de elaborar políticas, e uma ferramenta para acessar políticas e instituições públicas. A configuração institucional e de implementação – baseada na divisão de funções complementares atribuídas a cada agente – mostrou-se instrumental para o objetivo de incluir

grupos-alvo num processo que alimentou suas habilidades e empoderamento no nível prático. Nos territórios que se beneficiaram do PDHC durante um tempo razoável, foram fortes e evidentes as melhorias no capital social. Em territórios apoiados mais recentemente, esses impactos são menos visíveis. É necessário, de fato, um período mínimo de apoio, que varia de acordo com circunstâncias específicas para as organizações consolidarem suas mudanças em capacitações institucionais e o fortalecimento do seu capital social.

116. **Elevação da autoestima e empoderamento das mulheres.** A avaliação notou o aumento significativo nos níveis de autoestima da população rural de baixa renda. Isso pode ser atribuído a vários fatores: a adoção de uma efetiva abordagem participativa ascendente; o enfoque sobre atividades para a geração de renda em pequena escala e a adoção de uma agenda pragmática para o empoderamento de mulheres. Um número significativo de agricultores nas entrevistas para uma avaliação informou que, antes do PDHC, trabalhavam como diaristas, com poucas perspectivas para avançar na vida. Hoje, possuem terra, produzem e sustentam suas famílias, e começaram a participar nos mercados locais. O projeto empoderou agricultores ao considerá-los abertos ao conhecimento durante os intercâmbios entre territórios. A participação de famílias beneficiárias e suas organizações no conselho municipal para desenvolvimento rural e nos Comitês Territoriais também contribuiu para elevar sua autoestima. Por fim, as ações do PDHC para o desenvolvimento de mercados permitiram que os beneficiários da Reforma Agrária experimentassem pela primeira vez as transações no mercado agrícola formal, assim contribuindo para seu empoderamento e autoestima.

117. Mesmo as ONGs mais feministas envolvidas no PDHC reconhecem a importância estratégica e o impacto do PDHC sobre o empoderamento de mulheres. Isso proporcionou o fortalecimento da função das mulheres na sociedade pela promoção da sua participação nas atividades produtivas e geradoras de renda, em combinação com atividades paralelas para promover seus direitos de educação e cidadania, tais como a grande campanha para se obter documentos de identidade. A missão de avaliação obteve provas da diminuição das desigualdades de gênero (*gender gap*) na área do projeto. Antes do projeto, as mulheres eram raramente vistas como produtoras, e os assessores técnicos não prestavam atenção às suas necessidades de aprendizagem. No momento da avaliação, as mulheres participavam ativamente nas atividades produtivas promovidas pelo projeto: a criação de animais, a produção de hortaliças, a produção de polpas de frutas, e a venda de produtos agroecológicos. Houve uma militância maior da parte das mulheres para organizar e participar nas associações. Em algumas delas, as mulheres hoje desempenham funções no controle do caixa e fiscal (até agora, poucas se tornaram Presidente ou Vice-Presidente). Com uma frequência cada vez maior, as ONGs empregam mulheres como assessoras técnicas e em alguns territórios (tais como Sergipe) o número de mulheres empregadas como mobilizadores sociais é impressionante.

118. **Empoderamento de Jovens.** Algumas das atividades do PDHC destinam-se aos jovens para poder oferecer-lhes uma perspectiva de construir seu futuro no Nordeste rural. O PDHC financiou iniciativas de treinamento técnico agrícola, além de seu aprofundamento (através do chamado treinamento de lideranças) nas ONGs, sindicatos rurais e organizações de beneficiários. O registro de emprego após a conclusão desses treinamentos foi encorajador: mais da metade conseguiu encontrar um emprego nos sindicatos, municípios, agências governamentais ou ONGs. Porém, os resultados foram modestos em termos dos números de jovens beneficiados. Não obstante, a avaliação muito satisfatória do PDHC nesse domínio é, também, porque esse projeto é um dos poucos, no portfólio do FIDA, a desenvolver ações explicitamente dirigidas a jovens na área rural para promover seus avanços sócio-econômicos.

119. É dada ao impacto do PDHC sobre o empoderamento do capital humano e social a nota de **muito satisfatório** (nota 6).

B. Segurança alimentar e produtividade agrícola

120. **Segurança alimentar.** Por causa do alto nível de pobreza dos seus beneficiários, a mudança no sistema de produção agrícola promovido pelo PDHC em primeira instância tem se voltada para

garantir o acesso aos alimentos e à água potável; a partir daí criando a base para acesso ao mercado. No levantamento de impactos de 2009, foram registradas mudanças positivas nos hábitos alimentares. 58% dos entrevistados confirmaram que, após participação no PDHC, eles se beneficiaram de um consumo cada vez maior de carne, galinha, peixe, leite, ovos, frutas e hortaliças. Dos entrevistados, 77% introduziram uma ou mais atividades novas de produção e muitos aumentaram suas rendas de atividades não-agrícolas. Por causa desses resultados, a porcentagem de beneficiários com padrões nutritivos mais diversificados ficou acima dos 58%. O novo sistema de produção, com armazenamento de forragens e irrigação em pequena escala para a produção de hortaliças, tem melhorado a disponibilidade de alimentos na época seca⁵⁷. As famílias entrevistadas durante a avaliação confirmaram uma nutrição mais equilibrada e a ausência de períodos de subnutrição.

121. **Desenvolvimento e diversificação agrícolas.** O levantamento de impactos de 2009 mostra que os beneficiários do PDHC experimentaram um aumento nas colheitas agrícolas e a substituição de plantios de baixo valor (mandioca) por hortaliças e plantas para a produção de mel de abelha. Ao todo, o levantamento mostra volumes de produção em média mais altos para 25 produtos que compensam menores reduções em 13 produtos agrícolas. Milho e feijão continuaram a representar as colheitas de subsistência para as famílias no PDHC. Amendoim, batata doce, bananas, goiaba, pimentão, pimenta, e quiabo foram introduzidos muitas vezes em resposta à maior participação nos mercados. A mudança no padrão de plantios descrito acima foi acompanhada por um aumento na produtividade da terra. O fator mais importante que contribui para tal melhoramento é o acesso às fontes d' água: no levantamento de impactos do PDHC, 64% dos agricultores entrevistados indicaram que haviam melhorado sua produção agrícola por causa do melhor acesso à água. Dois terços indicaram um aumento na produtividade através de investimentos e a introdução de novas tecnologias (inclusive a ensilagem, a criação de gado, cercas, etc.).

122. **Orientação para mercado.** O PDHC apoiou a participação de famílias agricultoras nas feiras agroecológicas além dos mercados regionais para vender peixe, castanha de caju e outros produtos. Dos agricultores entrevistados pelo estudo de impacto do PDHC em 2009, 75% indicaram que vendem parte de sua produção através do PAA ou mercados locais. O projeto ELO fortaleceu a dimensão de acesso ao mercado na estratégia do PDHC. Esse projeto cresceu rapidamente entre 2006 e 2009. Beneficiou 908 famílias agricultoras e co-financiou mais de 20 unidades de beneficiamento (caju, doces, mel de abelha, polpa de frutas, queijo, frango, peixe e artesanato) com o objetivo de melhorar o acesso aos mercados. Estima-se que as famílias que acessam o projeto ELO aumentaram sua renda mensal em R\$100/família em média. Apesar da disponibilidade atual de fatores de produção (capital, terra e mão de obra), tecnologia e *know-how* que caracterizam as famílias no PDHC, o fortalecimento das relações comerciais ainda irá requerer investimentos maiores na qualidade, no beneficiamento e promoção dos produtos.

123. As informações coletadas junto às associações, aos municípios e às ONGs indicam diferenças substanciais na renda e nas condições de vida entre famílias beneficiadas pelo PDHC e outras fora da área do projeto, particularmente devido às diferenças no seu sistema de produção agrícola. As famílias no PDHC aprimoraram seu conhecimento, suas habilidades, e seus investimentos, instalando sistemas de produção mais sustentáveis do que os que existem nos grupos não apoiados. Igualmente, são elegíveis para crédito por causa da capacidade melhorada de gerar renda obtida através da assessoria técnica e dos investimentos produtivos.

124. Aos impactos do PDHC sobre segurança alimentar e na produtividade agrícola, é dada a categoria **satisfatório** (nota 5).

⁵⁷ A ensilagem dos entrevistados aumentou de 7% antes para 41% depois do PDHC.

C. Renda líquida doméstica

125. A renda em média por domicílio entre os beneficiários do PDHC no começo do projeto foi abaixo da linha de pobreza. Vários beneficiários entrevistados por essa avaliação indicavam uma renda irregular como diaristas (a maioria dos beneficiários do PDHC não possuía terra), ganhando em média menos que R\$100 por mês. Mesmo que dois ou mais membros da família trabalhassem, sua renda conjunta mal alcançava o salário mínimo. Os dados coletados por essa avaliação no Inhamuns e no Apodi mostram uma renda mensal familiar pós-projeto em média (constituída por fontes tanto agrícolas como não-agrícolas) correspondente a aproximadamente dois salários mínimos⁵⁸ (Tabela 7). Em termos absolutos, isso corresponde a um aumento nominal em mais de seis vezes na renda média desde 2001; deflacionado pelo índice geral de preços (em torno de 7% ao ano) o aumento absoluto é quase quatro vezes mais alto que a renda real em média antes do projeto.

Tabela 7. Dados de renda in territórios selecionados

Indicador	Inhamuns	Apodi
Valor em média da produção consumida	2.014	2.388
Valor em média da produção vendida	3.776	7.514
Custo em média (excluindo mão de obra)*	364	749
Valor total líquido da produção	5.426	9.247
Renda agrícola mensal	452	771
Outras fontes de renda mensal	467	313
Total renda mensal	919	1.083

Fonte: Missão da Avaliação

126. Com a introdução de novas atividades, como: horticultura, a produção de polpas de frutas, a produção de mel de abelha, a criação de galinhas caipira e a produção de leite e queijo, tanto o consumo como as vendas aumentaram com um valor oscilando em torno de um salário mínimo. Cerca de 500 famílias, com a participação de mulheres e jovens, foram capazes de gerar uma renda semanal de entre R\$40 e R\$125 das vendas de hortaliças, frutas, grãos, carne, ovos e mel de abelha. Acrescentando a renda não-agrícola, incluindo repasses de dinheiro e outros benefícios dos programas do governo, uma renda mensal somando cerca de dois salários mínimos equivalentes a US\$588 é uma estimativa razoável da renda em média entre as famílias beneficiadas⁵⁹. Com a exceção dos produtores de castanhas de caju e de mel de abelha, que conseguiram com o apoio do projeto ELO certificar seus produtos e vendê-los a compradores mais exigentes como supermercados, hotéis e restaurantes, a Avaliação verificou que os preços dos produtos vendidos nas feiras agroecológicas apoiadas pelo PDHC se mantiveram praticamente constantes no decorrer do ano, apesar das variações de oferta. Mais competição seria necessária para desenvolver esses mercados; as perspectivas são promissoras, dado o efeito de demonstração dos produtores agroecológicos e o desejo por parte dos estados e municípios de expandir crédito e assessoria técnica às famílias agricultoras.

127. **Ativos.** De acordo com levantamento de impactos do PDHC, mais de um terço das famílias indicaram que se beneficiaram de uma cisterna instalada com o apoio do PDHC (e outro terço com a ajuda de outras instituições/programas). Mudanças nos ativos se aplicam tanto aos ativos produtivos duráveis como os de consumo. A Tabela 8 mostra as mudanças percentuais no número de domicílios

⁵⁸ Considerando que o salário mínimo mais que triplicou em termos de US\$, desde 2001 até 2010 e quase o mesmo tanto em R\$, houve um forte aumento de valor-real na renda, para muito além da média anual de inflação.

⁵⁹ US\$ 588 dividido pelo número médio de membros familiares (4,6) resulta numa renda mensal por pessoa de US\$128, o dobro da linha superior de pobreza internacional de US\$2/dia/pessoa. Como mencionado no parágrafo 9 e 10, a avaliação não pode estabelecer a atribuição direta dos efeitos de desenvolvimento às atividades implementadas pelo PDHC. No entanto, há indícios, coletados durante as visitas de campo, que encorajam a Avaliação a formular hipóteses sobre a grande contribuição do PDHC a este aumento. Parte importante do aumento da renda é de fato associada às atividades apoiadas pelo PDHC (hortas, criação de galinhas, produção de mel e a participação nas feiras e mercados etc.).

beneficiados que possuem ativos selecionados. Igualmente, 72% dos entrevistados relataram algum tipo de melhoramento para suas moradias. O efeito do PDHC atuou em combinação com uma tendência global positiva no crescimento da economia rural e a expansão da eletrificação rural, que aumentou substancialmente na última década.

Tabela 8. Distribuição de ativos domésticos

Porcentagem de entrevistados que possuem:	Antes do projeto	Após o projeto
Refrigerador	42	61
Freezer	3	8
TV	53	64
Celular	8	49
Carro	5	10
Moto	22	36
Antena parabólica	42	62

Fonte: Estudo de Impactos PDHC 2010

128. O levantamento de impactos do PDHC também indica aumentos na porcentagem de domicílios investindo em ativos produtivos se comparados ao cenário anterior ao projeto. Como pode ser visto da Tabela 9, a maior parte dos investimentos em ativos produtivos focalizou melhorias para a criação de pequenos animais (cercas, produção de forragens, silos para forragens etc.).

Tabela 9. Investimento em ativos produtivos

Porcentagem de domicílios investindo em:	Antes do projeto	Durante o projeto
Cercas	34	68
Água: instalação para gado	5	20
Equipamento de irrigação	1	16
Ração	6	26
Área cultivada para produção de forragens	15	43
Silos para forragens	7	41

Fonte: Estudo de Impactos PDHC 2010

129. O impacto do PDHC sobre renda domiciliar e ativos líquidos é **satisfatório** (nota 5).

D. Recursos naturais e meio ambiente

130. O PDHC incorporou como elemento essencial da sua estratégia a abordagem de produção que respeitasse o meio ambiente e ofereceu incentivos aos beneficiários para colocar seus recursos naturais ao redor em uso sustentável. O relacionamento entre beneficiários do projeto e o meio ambiente foi o foco das metas do projeto (ver parágrafo 34). O projeto proporcionou aos agricultores uma nova maneira de pensar, na qual o meio ambiente e os recursos naturais são considerados como parceiros para o desenvolvimento em longo prazo, e necessitam de cuidados e de compreensão. O princípio de *Conviver com o semiárido* foi usado para conscientização, mas também como estratégia para identificar oportunidades agrícolas e para a geração de renda. Dessa maneira, a dimensão ambiental se tornou parte integral da estratégia do projeto⁶⁰. A valorização global de tal abordagem também se considerou à luz das prioridades dadas pelo FIDA ao potencial impacto das mudanças climáticas sobre os meios de vida agrícolas. A proteção da *caatinga* e a valorização dos recursos naturais do Semiárido podem ser vistos como instrumentos efetivos, tanto para a adaptação, como a mitigação de tais mudanças.

131. Como consequência da assessoria técnica do PDHC, 80% das famílias-alvo adotaram práticas agroecológicas na sua produção de plantas e na criação de pequenos animais; 77% já abandonaram práticas de broca e queima; 71% usam variedades locais de sementes e 59% substituem insumos

⁶⁰ Isso é mais amplo de acordo com as lições aprendidas a partir do ARRI de 2009, que destacou o sucesso limitado obtido pelos projetos nos quais as questões ambientais eram tratadas num componente separado.

externos por outros produzidos localmente, mais adaptados às condições ambientais locais; 24% aplicam irrigação por gotejamento ou microaspersão; 25% usam fertilizantes orgânicos; 48% praticam a rotação de lavouras, e 10% instalaram curvas de nível⁶¹.

132. **O Projeto GEF Sertão** iniciou suas atividades efetivamente no início de 2008 contribuindo com vários projetos no nível de base para combater a degradação do solo. Na medida em que, através dos eventos de disseminação do projeto, onde são discutidas medidas para manejo apropriado de terras, os agricultores devem seguir adotando práticas de conservação e uso mais racional do solo nas áreas beneficiadas.

133. O impacto do PDHC sobre os recursos naturais e o meio ambiente é tido como **satisfatório** (nota 5).

E. Instituições e políticas públicas

134. **Setor não-governamental.** O PDHC contratou entidades não-governamentais para a provisão de serviços técnicos agrícolas. Mais de 60 ONGs foram fortalecidas, tanto no nível individual quanto organizacional. O efeito mais importante sobre esses agentes foi a melhoria de suas capacidades para responder às necessidades das comunidades e a capacitação técnica. Após sua participação no PDHC, algumas organizações abriram escritórios nos territórios de atuação do projeto, e expandiram seu portfólio de ações e serviços. Várias ONGs irradiaram a experiência a outros prestadores de serviços, através do repasse de informações do pessoal treinado pelo PDHC ou dos intercâmbios.

135. Em relação aos sindicatos rurais, até a década 90, os mesmos objetivavam o papel tradicional de representação e defesa política dos trabalhadores rurais. Sob o PDHC, ampliaram sua base social através da inclusão de famílias agricultoras. A sua participação no PDHC estimulou vários sindicatos rurais para um papel mais efetivo de mobilização social, através do qual ganharam visibilidade e força no Nordeste rural. Os sindicatos participaram nas iniciativas de capacitação intensiva do PDHC, visando promover a representação das comunidades rurais. Tais iniciativas não tiveram êxito em todos os Estados. Em um Estado visitado por esta Avaliação, por causa da fragilidade do movimento sindical, a função de mobilização social foi incumbida a uma ONG vinculada à universidade, demonstrando o critério básico do PDHC de buscar os melhores agentes disponíveis. Tanto para as ONGs como para os sindicatos, a estratégia do PDHC de separar mobilização social da assessoria técnica tem representado uma condição indispensável para a construção de um sistema que alimente especialização e competências.

136. **Incidência sobre as políticas públicas.** No âmbito das políticas, o impacto do projeto poder ser analisado ao examinar três temas importantes. O primeiro se relaciona à capacidade do PDHC de fazer com que as políticas públicas sirvam à população mais carente no meio rural. No nível federal, isso ocorreu com a canalização de políticas públicas aos grupos-alvo do PDHC como no caso do PRONAF, *Fome Zero*, PAA e outros programas, para os quais o PDHC agiu como facilitador (ver parágrafo 80). O segundo é a influência do PDHC sobre o desenvolvimento de políticas. No nível federal, o projeto contribuiu para a definição do programa **Territórios da Cidadania** do MDA. A metodologia do PDHC foi adotada como uma das referências utilizadas para a elaboração da nova lei sobre assessoria técnica para agricultura familiar, promulgada no começo de 2010⁶². As Secretarias de Governo para o desenvolvimento regional em Pernambuco e no Ceará têm buscado ativamente orientação sobre a metodologia do PDHC, com vistas à incorporação de vários elementos no sistema governamental de extensão agrícola.

⁶¹ Levantamento de impactos do PDHC de 2009.

⁶² A lei permite a contratação de instituições privadas para essa finalidade (tanto empresas como organizações sem fins lucrativos) e exige total transparência nos dados sobre planejamento de trabalho, alcance e resultados.

137. O terceiro é voltado para o aumento da participação da população mais carente nos processos de tomada de decisão locais no nível dos municípios. A maioria dos municípios já começou nesta década a assumir funções essenciais de administração política e desenvolvimento local. Vários municípios atuaram em conjunto com o PDHC nas atividades educacionais, culturais e serviços de extensão. As lideranças de associações de beneficiários e mobilizadores sociais participam nos Comitês Territoriais. A simbiose entre associações apoiadas pelo PDHC e seus municípios em alguns locais é bastante estreita. Por exemplo, no Apodi, o Comitê Territorial do PDHC foi incumbido de todas as responsabilidades do programa Território da Cidadania.

138. O impacto do PDHC sobre instituições e políticas públicas é tido como **satisfatório** (nota 5).

139. No geral, o impacto do PDHC sobre a redução da pobreza rural foi **satisfatório** (nota 5).

Quadro 4. Impacto na pobreza rural em resumo

- Forte impacto sobre o empoderamento das associações de beneficiários e autoestima do grupo-alvo elevada. Alto impacto sobre os avanços das mulheres na produção e na esfera social.
- Evidências de aumentos na produtividade e diversificação da produção das propriedades. O PDHC promoveu um passo inicial para a participação dos beneficiários da reforma agrária e famílias agricultoras nos mercados locais. Aumentos visíveis na renda domiciliar associados à produtividade dos agricultores familiares.
- O meio ambiente foi elemento essencial no desenvolvimento da estratégia social e produtiva do projeto. Resultados positivos foram obtidos em termos da promoção de tecnologias e insumos inofensivos ao meio ambiente.
- Capacidades ampliadas das instituições do setor privado rural. Efeitos positivos do PDHC sobre a capacidade das políticas públicas de servir a população mais carente no meio rural, influência sobre o desenvolvimento de políticas e sobre a participação dos mais carentes nos processos locais de elaboração políticas.

VII. OUTROS CRITÉRIOS DE DESEMPENHO

A. Sustentabilidade

140. **Sustentabilidade dos efeitos do desenvolvimento para a agricultura familiar.** Os efeitos sociais e econômicos alimentados pelo PDHC no nível das famílias agricultoras têm boas chances de serem sustentados. As ações do PDHC foram orientadas para um sistema de produção adaptado às capacidades dos agricultores familiares. Os novos produtos introduzidos pelos beneficiários do PDHC (hortaliças, mel de abelha, galinha, carne, etc.) foram altamente solicitados nos mercados locais. As tecnologias desenvolvidas, por exemplo, conservação de forragens e o uso de insumos agroecológicos, envolveram custos baixos e aproveitaram a mão de obra familiar disponível. Igualmente, o novo sistema de produção promovido pelo PDHC tem levado em conta explicitamente a necessidade de ser compatível com as condições agroecológicas do Semiárido Nordeste, assim criando o vínculo de reforço mútuo entre sustentabilidade ambiental e econômica.

141. A experiência do PDHC tem demonstrado que a agricultura familiar melhora sua perspectiva de negócios, quando provida de informações, capacidades e habilidades. O aumento da renda depende da continuidade de programas como PAA. Em mercados locais, a competitividade das famílias agricultoras é favorecida por princípios de solidariedade e baixo custo graças a adoção de princípios agroecológicos, que são repassados para os consumidores⁶³. A compra subsidiada por companhias estatais (PAA e outros) e o mercado diferenciado (agroecológico e de solidariedade) atualmente garantem a competitividade das famílias agricultoras e favorecem o desenvolvimento gradativo da sua

⁶³ Portanto, os consumidores podem comprar produtos mais gostosos e naturais por um preço bastante favorável se comparados com aqueles produzidos pelas grandes companhias de agronegócios.

capacidade de produção. No caso de uma futura redução em tais subsídios, a competitividade e rentabilidade da agricultura familiar podem estar expostas a riscos. Sob essas circunstâncias, a continuidade desses benefícios depende da consolidação da capacidade dos agricultores e o aprimoramento da qualidade da sua produção. Além disso, também dependerá do estabelecimento de vínculos efetivos entre os agricultores beneficiários e as empresas do agronegócio que operam nos territórios.

142. A experiência do PDHC vem mostrando que, para alcançar resultados sustentáveis, é necessário o apoio adequado para famílias agricultoras durante um período suficiente. Numa potencial segunda fase do PDHC, o projeto defende que, ao longo do primeiro ano da nova fase haja a emancipação das primeiras 5.000 famílias que participaram no projeto entre 2003-2004 (ver Tabela 1). Após esse prazo, o PDHC-II emanciparia a cada ano as famílias beneficiadas em etapas posteriores de atuação do PDHC. Em territórios assistidos de forma consistente e efetiva durante cinco anos ou mais, tal estratégia de saída poderia ser considerada adequada, embora, de qualquer maneira, uma segunda fase seria necessária para permitir a emancipação destas famílias apoiadas pelo PDHC. A estratégia do PDHC foi de criar condições para uma segunda fase. Apesar de longa duração (oito anos de atividade efetiva), o PDHC teve a expectativa de uma segunda fase de financiamento para a saída da primeira. Acreditar que uma segunda fase é automática é, contudo, arriscado, pois uma mudança política inesperada pode atrapalhar o processo. Para as famílias incluídas mais recentemente, necessita-se de mais apoio para poder alcançar melhorias sustentáveis, e isso não poderia ocorrer dentro do cronograma da primeira fase do PDHC. Seguindo essa razão lógica, pode se argumentar que o impulso para expandir o grupo-alvo do projeto em anos recentes tenha sido principalmente com o propósito de cumprir com as metas do projeto (15.000 famílias).

143. Sustentabilidade dos prestadores de serviços e agentes de mobilização social. A sustentabilidade dos serviços oferecidos pelos parceiros da assessoria técnica depende das características de cada organização e da demanda pelos seus serviços. As ONGs de grande e médio porte têm poucas dificuldades em manter empregado seu pessoal apoiado pelo PDHC após o fechamento do projeto. As ONGs menores, porém, podem precisar encolher seu tamanho a não ser que sejam assinados novos contratos (por exemplo, com agências públicas, agora baseadas na nova lei para assessoria técnica). As ONGs pequenas e jovens podem se retirar das áreas cobertas pelo PDHC ou reduzir significativamente a abrangência das suas ações. Por causa das condições de pobreza dos beneficiários enfocados, nenhuma das organizações de assessoria técnica apoiadas pelo PDHC poderá operar como prestador de serviços privado, numa base cobrança por serviços, de forma plenamente autossustentável.

144. O movimento sindical foi capaz de expandir e fortalecer sua rede nas comunidades e poderá mantê-la, mesmo sem os recursos do PDHC para pagá-los. Quanto aos intermediários financeiros rurais, em tempos de crescimento econômico como os verificados na última década (e no presente), há perspectivas positivas para sobreviver. A construção de serviços financeiros ascendentes para clientes rurais e agrícolas enfrenta desafios inerentes à limitada diversificação setorial, à concentração regional e à experiência restrita para lidar com situações críticas. A sustentabilidade das cooperativas apoiadas, nessa etapa do seu desenvolvimento, não está garantida, especialmente levando em consideração a atual distorção do mercado causada pelos altos subsídios ao sistema de crédito.

145. Sustentabilidade de políticas em prol da população mais carente. De maneira geral, a atual estrutura política brasileira favorece a sustentabilidade dos benefícios do PDHC. O governo federal provavelmente manterá uma série de políticas objetivando reduzir a pobreza, independentemente dos resultados das eleições presidenciais em outubro de 2010. No nível estadual, vários programas de infraestrutura devem continuar. Igualmente importante, a nova lei da assessoria técnica e a vontade política expressa pelos Estados (ex. Pernambuco e Ceará) indicam uma continuidade da dedicação ao desenvolvimento rural.

146. O desempenho do PDHC em termos da sustentabilidade é **moderadamente satisfatório** (nota 4).

B. Inovação, replicação e redimensionamento/ ampliação

147. **Inovação.** A Auto-Avaliação do PDHC de 2007 e o Relatório de Supervisão de 2009 identificaram uma série de inovações promovidas pelo PDHC no contexto do Nordeste do Brasil. Essas incluem: (i) a adoção de uma definição multidimensional da pobreza rural; (ii) a aplicação de uma estratégia de intervenção territorial; (iii) o papel indispensável das organizações sociais e da sociedade civil para o desenvolvimento rural; (iv) a implementação de atividades através de uma grande variedade de organizações; (v) a forte orientação do projeto para trabalhar em parceria com outras instituições; (vi) a participação dos beneficiários na supervisão e Avaliação de atividades do projeto e (vii) o uso de metodologias efetivas para a alfabetização de adultos. Pode ser argumentado razoavelmente que nenhuma delas constitua uma inovação em termos absolutos. Na opinião desta Avaliação, no entanto, o que distingue o PDHC como projeto muito inovador foi a combinação de inovações, tanto conceituais como na implementação, realizadas por uma equipe dedicada, e com forte liderança social-empresarial. Um dos principais aspectos inovadores do PDHC foi sua capacidade de aplicar todas as inovações mencionadas acima aos beneficiários da reforma agrária e às comunidades de agricultores familiares no Nordeste do Brasil, portanto, claramente distinguindo o PDHC de outros programas financiados pelo GdB ou por outros doadores.

148. Esta Avaliação qualificaria como inovações-chave dois elementos importantes não mencionados no parágrafo anterior. Primeiro, a clara diferenciação entre o papel de mobilizadores sociais e o dos prestadores de assessoria técnica que possibilitou suas especializações e capacidades para alcançar a população mais carente no meio rural. Segundo, a concepção do projeto como instrumento facilitador para a população carente do meio rural poder acessar políticas públicas. A Avaliação também reconhece as diversas inovações em pequena escala que foram aplicadas no nível local/comunitário graças às parcerias estabelecidas com as ONGs. Nesse contexto, o PDHC agiu como instrumento para replicar e ampliar inovações de pequena-escala desenvolvidas pelas ONGs. Exemplos incluem, entre outros, a adoção de uma metodologia efetiva para a educação de adultos utilizada pela GEEMPA⁶⁴.

149. **Replicação e Ampliação.** Os aspectos de replicação e redimensionamento podem ser analisados a partir de duas perspectivas. A primeira examina as evidências de replicação e de ampliação fora do PDHC durante a vida do projeto. A segunda vê as perspectivas em potencial para replicação e ampliação.

150. Em relação à replicação e à ampliação durante a vida do projeto, três experiências de redimensionamento foram identificadas no Relatório de Supervisão de 2008: (i) o projeto de irrigação Sombras Grandes e Milagres; (ii) o plantio de lavouras para forragens, o uso de máquinas portáteis para produzir forragem animal e a instalação de silos de baixo custo; e (iii) a campanha para a documentação de mulheres, que foi ampliada em todo Brasil pelo MDA. Globalmente, o APP do Brasil observou que o PDHC fez um grande esforço de alcance, e tem se tornado uma referência e exemplo para outras intervenções de projetos no Nordeste. Isso é confirmado numa solicitação por uma alteração de empréstimo feita ao Presidente do FIDA, onde foi colocado que a estratégia do PDHC havia sido tomada como referência para a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento territorial em 2003. Isso representa uma experiência importante em ampliação. Algumas ONGs mencionaram que começaram a aplicar a metodologia promovida pelo PDHC a outros projetos. O pessoal técnico de ONGs não envolvidas no PDHC também abordaram as ONGs engajadas no projeto

⁶⁴ Embora em outros programas os alunos tenham responsabilidade exclusiva pelos resultados atingidos na educação, o PDHC passou aos professores essa responsabilidade ao estabelecer fortes incentivos econômicos para promover melhor desempenho. Por exemplo, enquanto em outros programas os salários dos professores são pagos independentemente dos resultados obtidos, o PDHC pagou um salário mensal de R\$300 e acrescentou um incentivo de R\$50 por aluno alfabetizado. Dessa maneira, um(a) professor(a) poderia ganhar em torno de R\$ 1,000 por mês caso atingisse os resultados esperados.

para aprender sobre o método do PDHC de trabalhar com agricultura familiar. Interessaram-se em aprender da abordagem do PDHC tanto as instituições públicas estaduais quanto os projetos multilaterais.

151. Em relação às perspectivas para futura replicação e ampliação, pode se argumentar que a abordagem multidisciplinar do PDHC pode ser replicável e ampliada em outras áreas pobres semiáridas do Brasil. Necessita-se, porém, de uma forte função de empreendedorismo social, e os meios para combinar efetivamente diferentes atores e políticas públicas, particularmente em territórios caracterizados por um ambiente institucional mais fraco. Fortes habilidades de liderança também seriam necessárias para gerenciar uma grande gama de agentes. Para a replicabilidade do PDHC em outros programas do FIDA em países de renda média, os elementos conceituais e da sua implementação, são aplicáveis. Contudo, isto requer uma adaptação significativa ao ambiente institucional e político local.

152. O desempenho do PDHC em termos de inovação, replicação e ampliação é **satisfatório** (nota 5).

Quadro 5. Outros critérios de desempenho em resumo

Sustentabilidade

- Continuidade dos efeitos sociais e econômicos num nível dos beneficiários após a conclusão do PDHC é provável.
- Relacionamento de reforço mútuo entre sustentabilidade ambiental e econômica.
- Maior participação dos agricultores familiares nos mercados requer mais apoio para aprimorar a tecnologia dos produtos e/ou melhorias operacionais.
- O PDHC elaborou uma estratégia de saída para um prazo maior, não aplicada dentro do seu prazo de duração.
- ONGs grandes contratadas para a assessoria técnica podem continuar a atender às áreas rurais. Nenhuma delas, porém, poderia continuar a operar de forma plenamente auto-sustentável.

Inovação, Replicação e Ampliação

- O PDHC introduziu uma série de inovações desde seu começo e durante suas intervenções. A combinação de forte inovação conceitual e prática é um diferencial do PDHC. A diferenciação de serviços de apoio e a função de articulação com políticas públicas são outras facetas inovadoras notáveis. O PDHC agiu como instrumento para ampliar as inovações em pequena escala realizadas pelas ONGs.
- Foram identificadas três principais experiências de ampliação durante a vida do projeto. Deve-se acrescentar a essas, a adoção da abordagem territorial para desenvolvimento do PDHC para a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial no MDA. Essa abordagem ainda pode ser replicável e ampliada, mas requer mais avaliação e adaptação, e inclusive, uma revisão das condições existentes de apoio.

VIII. DESEMPENHO DE PARCEIROS

153. **O FIDA.** Esta Avaliação confirma a avaliação positiva expressa no APP do desempenho da supervisão direta do FIDA. O FIDA contribuiu para esclarecer as responsabilidades dos parceiros, especialmente em relação às ONGs, cujo papel não foi claramente delineado na elaboração do projeto. O FIDA ofereceu ao projeto um espaço importante para experimentação e inovação que não estaria facilmente disponível de outra forma. A condição de um projeto internacional, de fato, protegeu o PDHC do risco de interferência política que facilmente poderia ter desviado o foco e a estratégia do projeto.

154. O FIDA seguiu e acompanhou o projeto, concedendo-lhe a liberdade de adaptar e melhorar o desenho original de acordo com contexto evolutivo socioeconômico e político. Essa flexibilidade foi um fator importante para o sucesso do projeto. Como resultado, o FIDA é elogiado no Brasil pela sua flexibilidade em aceitar as mudanças propostas. Poderia ter havido mais benefícios se melhor orientação estratégica em temas específicos, como o apoio às atividades não-agrícolas, finanças rurais

ou comercialização agrícola, tivesse sido oferecida. A qualidade da assessoria técnica proporcionada pelo FIDA através de consultorias especializadas, de fato, teve um impacto modesto sobre desempenho. Outro aspecto fraco do desempenho do FIDA foi sua capacidade de desenvolver sinergias com projetos recém-elaborados pelo Fundo nos mesmos Estados onde o PDHC foi executado⁶⁵.

155. Em tempos de maiores exigências de supervisão, a frequência das missões de supervisão pelo FIDA foi efetivamente aumentada. Este foi o caso observado, por exemplo, após o novo governo assumir o poder em 2003 e quando contratos adicionais de financiamento foram negociados. O documento de trabalho sobre a experiência da supervisão direta do FIDA destaca os problemas relacionados à modalidade de supervisão adotada pelo Fundo no PDHC por causa da delegação da supervisão fiduciária para UNOPS⁶⁶. Esse problema foi resolvido durante os últimos anos de atuação do projeto e – a partir de fevereiro 2009 – o FIDA incorporou as funções desempenhadas pelo UNOPS às suas responsabilidades diretas de supervisão.

156. A cada ano, o FIDA contratou o mesmo consultor internacional independente para supervisionar a implementação do projeto. Uma abordagem semelhante quase independente foi adotada para a preparação do PCR que incluiu a contribuição de dois consultores que nunca foram envolvidos no PDHC durante sua implementação. Embora ainda não esteja finalizado o PCR, o mesmo pode ser visto como uma prática melhor na finalização do projeto.

157. **Governo do Brasil.** De acordo com a metodologia de avaliação do FIDA, a avaliação de desempenho do GdB examina o desempenho das várias instituições envolvidas no projeto além da *UGP*.

158. Em primeiro lugar, o GdB teve um impacto no desempenho do PDHC ao oferecer ao projeto uma estrutura política favorável para a redução da pobreza rural. Conforme observado na Seção II, no período em que o PDHC foi implementado, o GdB implantou uma grande leque de ações visando abordar as várias dimensões da pobreza rural. A própria estratégia do PDHC contou, em grande medida, com uma forte aliança e alinhamento com as estratégias nacionais para a redução da pobreza, proporcionando, assim, às populações rurais carentes, o acesso aos benefícios das políticas públicas. Como notado nos relatórios da supervisão, o PDHC, a entidades as responsáveis pela implementação (INCRA e SDT) e os representantes dos tomadores de empréstimo (MDA) haviam cumprido com os mais importantes itens acordados. O MDA exerceu fortes controles internos no projeto, mas isso trouxe um aumento na burocracia com a centralização dos processos de aprovação em Brasília. A liderança estratégica proporcionada pelo Comitê Gestor foi limitada: foi a *UGP* que defendeu sua abordagem nos fóruns políticos em nível nacional.

159. Uma responsabilidade fundamental do GdB foi a alocação de fundos orçamentários. O APP notou que no PDHC houve problemas na alocação de fundos. A Auto Avaliação de 2007 menciona os processos de aprovações demorados e complexos dentro do governo federal, que afetaram o acompanhamento das missões do FIDA, os fechamentos dos acordos de empréstimo, o cumprimento das condições de eficácia, o pessoal da *UGP* e alocação anual orçamentária. A Auto Avaliação de 2009 identificou as restrições orçamentárias como um dos principais problemas do projeto. Essas restrições constituíam uma menor disponibilidade de recursos orçamentários e os atrasos na liberação

⁶⁵ Nos anos recentes, um novo projeto financiado pelo FIDA na Paraíba foi aprovado pelo Conselho Executivo do FIDA e outro está sendo elaborado em Sergipe. A Avaliação não encontrou referência à identificação de ações complementares ou sinergias entre o PDHC e esses novos projetos.

⁶⁶ O documento de trabalho do FIDA sobre supervisão direta diz que, no período de 2003-2005, a ausência de UNOPS durante as missões de supervisão do FIDA gerou um vácuo na supervisão dos aspectos fiduciários. As atividades de supervisão direta mais intensivas feitas pelo FIDA não foram seguidas pela UNOPS com a mesma intensidade.

dos recursos orçamentários aprovados⁶⁷. Os atrasos na provisão de fundos de contrapartida, porém, foram efetivamente resolvidos pelo GdB nos últimos anos do projeto.

160. O desempenho da *UGP* foi notável. A *UGP* conseguiu coordenar e gerenciar as atividades do projeto num mosaico de territórios sobre seis estados de abrangência. Também garantiu a aplicação da mesma abordagem com mais de sessenta prestadores de serviços. Como já foi observado, sendo a contrapartida federal localizada no Brasília, à *UGP* foi cedida uma delegação substancial de autonomia administrativa para a viabilização do projeto. A Avaliação reconheceu que a capacidade da *UGP* de desenvolver parcerias e de mobilizar outros recursos financeiros representou um fator-chave de sucesso para o desempenho do PDHC. Relatórios de supervisão destacaram a qualidade das contas, e procedimentos administrativos e financeiros do PDHC. O relatório da auditoria das contas e dos gastos do projeto para 2008 – o último disponível para esta Avaliação – foi positivo, com a exceção de algumas pequenas flexibilizações em regras estabelecidas para registrar e justificar despesas.

161. A estrutura organizacional da *UGP* aparenta ser relativamente enxuta para tal extensão de projeto. Internamente, a *UGP* se beneficiou de um ambiente de trabalho positivo que facilita um intercâmbio de conhecimento dentro da equipe com pouquíssima rotação no decorrer dos anos. Isso permitiu um acúmulo de conhecimento e experiência. A liderança, amplamente reconhecida, exercida pelo diretor da *UGP*, garantiu um clima de participação, discussão e intercâmbio. Entre outros aspectos, este foi determinante do desempenho positivo do PDHC⁶⁸.

162. O sistema de M&A implantado sob o PDHC garantiu um acompanhamento adequado do alcance, das atividades e dos resultados do projeto. Nenhum sistema existia para o monitoramento regular de resultados de nível mais elevado, tais como o impacto no plano de beneficiários e organizações de base. Em 2009, porém, um levantamento de impactos foi conduzido para gerar uma base de dados confiáveis para a análise dos resultados de desenvolvimento. A Avaliação notou que PDHC não cumpriu rigorosamente com a metodologia padronizada para o levantamento de impactos adotada pelo FIDA sob o Sistema de Gestão de Resultados e Impacto (*RIMS*). Isso teve implicações positivas sobre uma abrangência de informações geradas pelo sistema de M&A: na verdade o levantamento foi capaz de captar mudanças em aspectos relevantes tais como acesso ao mercado, tecnologias agrícolas e padrões de colheitas não incluídos no *RIMS*.

163. **ONGs.** No começo do projeto, encontrar ONGs dispostas a cooperar com um projeto do governo mostrou-se uma tarefa difícil. Com algumas destas ONGs, as barreiras ideológicas precisavam ser superadas. No final do projeto, contudo, a capacidade do PDHC de fazer parcerias com ONGs de origens e históricos ideológicos e técnicos muito diversos se tornou outra grande vantagem para o seu êxito. No decorrer da vida do projeto, o desempenho das ONGs melhorou progressivamente na condição de prestadoras de assessoria técnica, e desde 2006 esse desempenho passou a ser satisfatório. A estratégia da *UGP*, de buscar os melhores parceiros em potencial, pouco a pouco, foi contribuindo de forma fundamental para a mobilização e construção, de um instrumento efetivo de apoio para os agricultores familiares. No decorrer dos anos, as ONGs-parceiras bem-sucedidas estenderam seu alcance para novos territórios e gradativamente melhoraram os serviços técnicos prestados. Tal processo, porém, requer um período de tempo que pode ser maior que o horizonte temporal do projeto. Esta Avaliação confirma as sinergias vantajosas geradas graças à parceria entre o PDHC e as ONGs. Acima de tudo, as ONGs representaram um veículo para buscar inovações que podem ser replicadas e ampliadas pelo PDHC.

⁶⁷ A única problemática na qualificação pelo FIDA da situação anual do projeto para o PDHC foi em 2006, com a afirmação de que, para aquele ano, o desembolso tivesse ficado abaixo das metas, embora isso tenha melhorado posteriormente

⁶⁸ O então Diretor do INCRA foi nomeado como primeiro diretor do projeto em 2000. Ele manteve essa posição durante dois anos. O segundo diretor do projeto permaneceu por seis meses durante o período de eleições e a mudança de governo (de setembro de 2002 a março de 2003). Em abril de 2003, o novo diretor do projeto assumiu, e continua no projeto até hoje.

164. O desempenho de todos os parceiros do PDHC – o FIDA, o GdB e as ONGs)/Parceiros implementadores – recebeu a classificação de **satisfatório** (nota 5).

Quadro 6. Desempenho de parceiros em resumo

Desempenho do FIDA

- Desempenho positivo do FIDA durante supervisão direta, especialmente no esclarecimento dos aspectos menos claros da elaboração do projeto e facilitação da adaptação da abordagem do projeto às mudanças no contexto de desenvolvimento.
- Resposta rápida no momento das maiores exigências de supervisão e correção a tempo das modalidades de supervisão caracterizadas pela delegação das responsabilidades fiduciárias ao UNOPS
- Pode ser considerada boa prática, nesse campo, o uso de uma combinação semi-independente para a supervisão continuada, como também para a preparação do relatório de finalização do projeto.

Desempenho do GdB

- O GdB teve um papel importante ao proporcionar ao PDHC uma estrutura econômica e de políticas públicas muito favorável à redução da pobreza rural. As autoridades do GdB envolvidas na administração do empréstimo do FIDA cumpriram os acordos. O forte controle interno do MDA causou dificuldades burocráticas que, por sua vez, atrapalharam a provisão dos fundos da contrapartida. No entanto, a situação melhorou após 2006.
- O desempenho notável da *UGP* contribuiu para as conquistas do PDHC. A Avaliação reconheceu a capacidade da *UGP* de mobilizar recursos domésticos e internacionais e de estabelecer parceria com uma variedade de interessados e com políticas públicas. A *UGP* também garantiu a qualidade das contas e a solidez da gestão financeira.

IX. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Tabela 11. Notas do PDHC

Critérios de desempenho centrais	
Relevância	5
Eficácia	5
Eficiência	4
Desempenho do projeto⁶⁹	4,7
Impacto sobre pobreza rural	
Domicílio renda e ativos	5
Capital humano e social, e empoderamento	6
Segurança alimentar e produtividade agrícola	5
Recursos naturais e o meio ambiente	5
Instituições e políticas	5
Outros critérios de desempenho	
Sustentabilidade	4
Inovação, replicação e ampliação	5
Conquistas globais do projeto⁷⁰	5
Desempenho de parceiros	
Desempenho do FIDA	5
Desempenho do Governo	5
Desempenho das ONGs	5

A. Conclusões

165. O PDHC foi uma das respostas às lacunas do processo da Reforma Agrária no Brasil, ou seja, a falta de assessoria técnica e de oportunidades para o desenvolvimento social e a geração de renda das famílias agricultoras recém-assentadas e suas comunidades. Durante os primeiros anos de atividade, o projeto enfrentou os desafios associados ao estabelecimento das suas relações institucionais. Após 2004, a mudança no governo e o fortalecimento de políticas para a redução da pobreza rural facilitaram o funcionamento de um projeto de êxito, com importantes elementos inovadores e forte impacto positivo para a agricultura familiar e para as instituições rurais. O PDHC utilizou um conceito atrativo e facilmente comunicável: *Conviver com o semiárido* para promover a ideia de que é possível, para os agricultores familiares, estabelecer um relacionamento sustentável com as condições ambientais do Semiárido Nordeste e, ao mesmo tempo, desenvolver suas potencialidades para negócios.

166. O PDHC procurou reverter o formato das relações sócio-políticas no Semiárido nordestino pelo estabelecimento de uma relação de trabalho com os atores-chave e os custos operacionais no contexto da reforma agrária, ou seja: (i) beneficiários e suas organizações; (ii) sindicatos rurais; (iii) prestadores de assessoria técnica. Com esses atores, o PDHC reforçou a cooperação tripartite auto-reguladora para as atividades do projeto. O projeto também apoiou a diferenciação entre as funções dos sindicatos rurais e as das ONGs, promovendo sua especialização e apoiando seu

⁶⁹ O desempenho do projeto é a medida matemática de relevância, efetividade e eficiência.

⁷⁰ A nota de conquistas do projeto é baseada na opinião da missão da Avaliação e não corresponde à matemática das notas de desempenho.

crescimento nas competências técnicas. De maneira geral, o PDHC foi orientado pelo objetivo de fortalecer as habilidades individuais e coletivas dos beneficiários, visando promover o pleno exercício da cidadania, melhorias na qualidade de vida, e a criação das condições necessárias para o desenvolvimento de organizações autônomas para acessar políticas públicas.

167. O PDHC ultrapassou um simples alinhamento com as políticas e prioridades do GdB: o PDHC tornou-se um instrumento para facilitar o acesso dos seus grupos beneficiários às políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal. Isso influenciou a razão lógica do projeto, ou seja, a elaboração de um modelo para conseguir canalizar políticas públicas aos grupos-alvo com a finalidade de replicar e ampliar esse modelo. Essa meta distinguiu o PDHC daqueles projetos com um estreito âmbito técnico, funcionando de maneira mais isolada. Ao mesmo tempo, o projeto ofereceu aos beneficiários e às suas organizações a oportunidade de participar nos relevantes processos de elaboração de políticas públicas nos níveis municipal, territorial, estadual e federal.

168. Tanto os parceiros do FIDA, quanto os do GdB consideram o PDHC como projeto bem-sucedido. Esta Avaliação confirmou essa apreciação. As principais razões para esse desempenho positivo foram:

- **Contexto favorável.** O projeto foi implementado em um momento da vida política do Brasil em que os governos estiveram dedicados à redução da pobreza e da desigualdade no Brasil; a condição do país como País de Renda Média com uma estrutura política vibrante e direcionada para a redução da pobreza rural proporcionou os recursos para expandir políticas públicas correspondentes e programas para a população mais carente no meio rural cujos beneficiários podem aproveitar, caso sejam estimulados.
- **Liberdade de ação.** A configuração do projeto permitiu uma modalidade descentralizada de trabalhar como projeto nacional em vários Estados. Isso teve implicações negativas importantes sobre os custos operacionais, mas proporcionou a oportunidade de desenvolver a estratégia e metodologia para alcançar seus objetivos, sendo, ao mesmo tempo, relativamente pouco sujeito às restrições políticas e burocráticas.
- **Flexibilidade.** O FIDA e o GdB aceitaram o risco de implementar um projeto muito inovador e merecem o crédito para tanto. Também demonstraram grande capacidade de adaptação às novas situações e demonstraram sua flexibilidade para modificar as opções estratégicas iniciais em caso de necessidade. Exemplos incluem a passagem do enfoque exclusivo em Assentamentos de Reforma Agrária para incluir as comunidades rurais no projeto.
- **Liderança pela UGP.** O desempenho especial da UGP foi fator-chave para o sucesso do PDHC, especialmente por causa da sua capacidade de estabelecer parcerias exitosas com uma grande variedade de interessados (organizações de base, ONGs, instituições governamentais e outros). A UGP conseguiu mobilizar recursos adicionais financeiros no nível tanto doméstico quanto internacional. A liderança da UGP garantiu a credibilidade das ações do PDHC e facilitou seu relacionamento com agentes de históricos políticos e institucionais distintos.
- **Sequenciamento correto.** Durante os primeiros anos de ação, o PDHC se aliou a programas existentes com um efeito positivo imediato sobre os beneficiários. Exemplos incluem o PIMC, objetivando contribuir para a resolução do problema de acesso a recursos hídricos e a campanha para documentação das mulheres. Isso ajudou o projeto a ganhar credibilidade entre beneficiários e parceiros institucionais. Os esforços que se sucederam para o desenvolvimento da produção foram focados no aumento da segurança alimentar e gradativamente iniciam a participação nos mercados. O primeiro mercado facilitado pelo projeto foi o mercado institucional “seguro” oferecido pelo PAA. O PDHC facilitou a organização de feiras agroecológicas e conduziu a primeira certificação para as associações de produtores de mel de abelha e castanha de caju. O acesso ao mercado, portanto, se alinhou aos investimentos em novos produtos adaptados ao meio

ambiente do semiárido. Embora isso tenha sido uma sequência adequada no contexto dado, outros esforços são necessários para garantir a competitividade entre os agricultores familiares e suas associações. Da mesma forma, o desenvolvimento de relações de acesso ao mercado competitivas é necessário para afastar o risco da redução de mercados institucionais.

169. **Abrangência e eficiência.** Uma crítica recorrente ao PDHC em vários níveis foi o fato que o PDHC vem se concentrando num número pequeno demais de beneficiários (15.000 famílias) dados os recursos disponíveis e o número de famílias agricultoras no Nordeste do Brasil. A metodologia elogiada do PDHC levou anos para desenvolver-se e precisou de articulação intensiva e de esforços de autoconstrução. O objetivo do PDHC de gerar “referências” para a futura elaboração de políticas públicas e tornar as famílias beneficiárias do PDHC *modelos para o desenvolvimento humano sustentável* certamente justificam essa abordagem piloto. O desafio agora é como melhor aproveitar essa experiência, facilitando a socialização de conhecimentos e a replicação/ampliação dos métodos do PDHC em outros contextos. Outra crítica foi que o PDHC dispersou sua atenção num número exagerado de territórios, portanto faltando aprofundamento. A distância entre os territórios em seis estados foi determinante na incidência de custos gerenciais no PDHC. No entanto, o PDHC tem se caracterizado fortemente por uma abordagem territorial descentralizada, que constituiu um elemento essencial para seu êxito. A administração do empréstimo no nível federal limitou a possibilidade para o PDHC gerar uma influência no nível estadual apesar do fato de que os Estados (mais que o governo federal) são ativamente envolvidos na construção de serviços de extensão rural para apoiar o desenvolvimento da agricultura familiar em seus territórios. Pode-se argumentar que uma concentração maior de atividades do PDHC poderia ter gerado retroativamente maior impacto político no nível estadual. Isto pode ser demonstrado pelo fato de que no Ceará e em Pernambuco (Estados com maior concentração de famílias no PDHC), as autoridades governamentais buscaram ativamente as lições aprendidas do PDHC com vistas ao desenvolvimento de serviços de extensão rural.

170. **Sustentabilidade.** Junto com eficiência, o aspecto do PDHC que teve os critérios mais baixos de desempenho (embora ainda satisfatórios), foi a sustentabilidade. Isso foi porque o PDHC adotou um cronograma para garantir resultados sustentáveis que ultrapassou o tempo de vida planejado para o projeto. Em 2006, novas áreas e territórios foram incluídos, mesmo com a consciência de que não seria possível gerar mudanças sólidas antes do encerramento do projeto. O PDHC contou com uma potencial segunda fase para a consolidação de benefícios às famílias atendidas, mais tarde, para o desfecho gradativo. Inevitavelmente, a falta de uma estratégia explícita de saída dos territórios enfocados afetou a avaliação da sustentabilidade do projeto. O financiamento de uma segunda fase não é um processo automático. Contar com uma continuação suave num projeto sequencial representa um risco. Se a Fase-II do PDHC não for financiada, uma parcela significativa dos benefícios do PDHC podem desaparecer, tanto no nível domiciliar quanto institucional.

171. **Sistematização das experiências.** Esta Avaliação indica uma série de experiências bem sucedidas que requerem sistematizações, especialmente aquelas relacionadas ao empoderamento das mulheres e aumento da autoestima dos mais carentes. Isto permitirá a extração das lições-chave para subsidiar o sua utilização em novas políticas públicas de combate à pobreza rural. A coleta, socialização e disseminação sistemáticas da experiência adquiridas pelo PDHC foram, de fato, conceitos subjacentes fundamentais à lógica do projeto: a sistematização e a socialização de conhecimentos são necessários para converter as experiências do PDHC em referências para desenvolvimento rural sustentável. Essa necessidade certamente justificou a abrangência das ações do projeto numa variedade de contextos. O PDHC planejou a sistematização das suas experiências para o final de 2010. A realização bem sucedida dessas atividades é condição crucial para a potencialização dos benefícios da experiência de desenvolvimento do PDHC.

172. **Configuração de contrapartida do PDHC e um futuro projeto.** O parceiro do FIDA para execução do PDHC foi um Ministério Federal. Enquanto isso, no *RB-COSOP* de 2008, o FIDA e o GdB concordaram em privilegiar futuras parcerias no nível estadual. Se for implantado um PDHC-II

em um ou vários estados, mudariam as condições para a estrutura do projeto. Os Estados poderiam querer canalizar um projeto de assessoria técnica no estilo do PDHC através de suas próprias combinações institucionais. Se isso for o caso, pode mudar a natureza do projeto, a depender da flexibilidade de cada Estado para reformar e combinar suas modalidades de assessoria técnica rural com a abordagem do PDHC. Nesse caso, o mais importante é uma sistematização da abordagem do PDHC que capte os elementos essenciais do seu sucesso, especialmente sua função de articulador em diferentes planos entre instituições privadas e públicas.

B. Recomendações

173. Em vista das conquistas do PDHC, esta Avaliação recomenda ao FIDA e ao GdB o financiamento de uma segunda-fase do PDHC. Levando em consideração a possibilidade de que a mudança no governo a partir de 2011 possa implicar modificações nos instrumentos para o desenvolvimento rural adotados pelo GdB, recomenda-se que o FIDA se engaje em iniciativas de diálogo político com os relevantes Estados e ministérios para promover o financiamento do PDHC-II.

174. Para a elaboração de um projeto de continuidade após o PDHC, a Avaliação recomenda que o FIDA e o GdB explicitamente assimilem as lições-chave aprendidas a partir desta Avaliação, especialmente em relação à cobertura geográfica, à estratégia para sustentabilidade e à ênfase na socialização de conhecimento e sistematização. Mais especificamente, o futuro projeto deverá:

- **Configuração institucional.** O Governo Brasileiro e o FIDA deverão assegurar a plena compatibilidade da configuração institucional do PDHC-II com os empréstimos a serem concedidos aos estados pelo FIDA, de acordo com o estabelecido no *RB-COSOP* de 2008. Fatores limitantes, aos quais é provável que as ações governamentais se sujeitem, devem ser abordados abertamente antes da elaboração do projeto e soluções explicitamente definidas para que se possam manter os fatores de êxito essenciais para a metodologia do PDHC. Todas as oportunidades para redução de custos administrativos deverão ser identificadas e consideradas por processos de decisão descentralizados.
- **Vinculação entre políticas.** Definir e especificar os vínculos entre o PDHC-II e as políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal para poder esclarecer conexões existentes e possíveis para a canalização mais efetiva das políticas públicas ao sistema de agricultura familiar.
- **Geração e disseminação de conhecimento.** Incorporar na elaboração do projeto uma estratégia para a geração de conhecimento visando um aprofundamento dos conhecimentos obtidos com a experiência concreta. Isso requer o estabelecimento de um sistema M&A voltado para resultados, o que permitirá ao projeto aprimorar a abordagem do PDHC na medida em que ele evolua, especificando tanto os elementos necessários para o funcionamento dessa metodologia de intervenção, como os resultados obtidos em instâncias distintas (gênero/etnia/ grupos de geração de renda, domicílios e instituições/organizações). A nova fase deve incorporar ferramentas para extrair informações e dados sobre a experiência do PDHC, não apenas com o objetivo de análise, mas também de disseminação de conhecimentos relevantes aos fóruns especializados nacionais e internacionais. Nesse contexto, o FIDA deverá fortalecer e facilitar oportunidades para o repasse de conhecimento da experiência do PDHC num plano regional, como também nas futuras iniciativas de intercâmbios e cooperação Sul-Sul.
- **Apoio à geração de renda rural.** Inclui estratégias para a geração de renda através de atividades agrícolas e não-agrícolas. Em relação às atividades agrícolas, o apoio deve ser dado para garantir ganhos em qualidade para os produtos, com alto valor-agregado, (ex. mel de abelha), e facilitar o vínculo dos agricultores familiares com micro e pequenas empresas do agronegócio. Todas essas atividades deverão ser implementadas de acordo com princípios de conservação ambiental, que tem caracterizado as ações do Projeto. O projeto também deve identificar ferramentas e estratégias para a expansão de oportunidades de emprego não-agrícola, especialmente para jovens. Nesse contexto, é

recomendado o fortalecimento de iniciativas de intermediação financeira rural ascendentes, se valendo da experiência do PDHC, como também do amplo conhecimento do FIDA no setor financeiro rural em outros países.

- **Gestão para sustentabilidade.** Definir desde o início o prazo e estratégia da incorporação dos assentamentos e comunidades. Isso inclui a forma e prazo do apoio, os indicadores que determinam a conclusão do apoio do projeto, estratégia de saída etc. A elaboração também deve especificar os atributos institucionais e condições previstas para cumprir a finalização do projeto e garantir a continuação de benefícios após o financiamento do projeto.
- **Maximizar as sinergias entre projetos apoiados pelo FIDA no Brasil.** Onde relevante, buscar ativamente complementaridade entre as ações e experiência do PDHC com os custos operacionais dos programas do FIDA nos mesmos Estados/territórios.

Bibliografia

- Barros, R. P. et al.** Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil. In: Castro, J. A.; Ribeiro, J. A. C. (Org.). *Situação social brasileira: 2007*.
- PDHC**, (2008). Relatório Físico-Financeiro Ações Desenvolvidas.
- Herran, C.** 2005. *Reducing Poverty and Inequality in Brazil*. New York, IADB. RE1-05-002.
- FIDA** 1998. *Appraisal Main Report and Annexes – the Sustainable Development Project for Land Reform in the Northeastern Semi-arid*. Rome.
- FIDA** 1998. *Relatório e Recomendação do Presidente – the Sustainable Development Project for Land Reform in the Northeastern Semi-arid*. Rome.
- FIDA** 2007. *Auto-Evaluación del Proyecto de Desarrollo Sostenible de los Asentamientos de Reforma Agraria del Semiárido Nortestino*. Rome.
- FIDA** 2008a. *Manual de Avaliação: Metodologia e Processo*. Rome, IOE.
- FIDA** 2008b. *Country Strategic Opportunities Programme - Federal Republic of Brazil*. Rome.
- FIDA** 2008e. *Avaliação do Programa do País Brasil*. Rome, IOE.
- FIDA** 2009. *Aportes para la evaluación de resultados del Proyecto Dom Helder Câmara. Preparado por Octavio Damiáni*. Rome
- FIDA** (vários anos). Project Status Relatórios.
- FIDA** (vários anos). Country Programme Issues Sheets.
- FIDA** (vários anos). Supervision Mission Reports.
- Marquez, S., e Ramos, A.** (2010). Políticas com Diferencial para a Agricultura Familiar no Mercosur. Contribuição ao diálogo político na elaboração de políticas públicas e insitucionalização. Documento preparado por
- Oxfam** 2008. *Observações sobre Desigualdade e Pobreza no Brasil: Situação Atual de Futuros Desafios*.
- World Bank** 2003. Rural poverty in Brazil. Forging an Integrated Strategy. Washington DC, The International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank** 2007. *Brazil: Measuring Poverty Using Household Consumption*. Reduction of Poverty and Economic Management Sector Unit. Latin America and the Caribbean Region.

Lista das pessoas encontradas durante a missão de avaliação do IOE no Brasil

A. Missão Preparatória: 20 fevereiro – 2 março 2010

Localção	Título/Instituição/Organização	Membros participantes da equipe
Brasília	<ul style="list-style-type: none"> • Carlos Lampert Custoa, Secretário Associado, SEAIN, Ministério de Planejamento, Organização e Gestão, • Lilia Cavalcante, SEAIN, Ministério de Planejamento, Organização e Gestão, Brasília • Lenimaria Corazza, SEAIN, Ministério de Planejamento, Organização e Gestão, Brasília • Humberto Oliveira, Secretário Geral, Secretariado Territorial de Desenvolvimento, Ministério de Desenvolvimento Agrário • Francesco Pierri, Assessor Internacional, Gabinete do Ministério de Desenvolvimento Agrário • Cristiano da Fonte Neves, Chefe de Gabinete, Secretariado Territorial de Desenvolvimento • Darana Souza, Ponto Focal Rural Desenvolvimento, UNDP • Carlos A. Basco, Representante IICA Brasil • Brancolina Ferreira, Rural Desenvolvimento Ponto Focal, IPEA 	L. Cuna M. Reichmuth
Recife	<ul style="list-style-type: none"> • José Patriota Filho, Secretário de Desenvolvimento e Articulação Regional • Espedito Rufino de Araújo, Diretor, PDHC • Walmar Isacksson Juca, Coordenador de Planejamento, PDHC • Geraldo Firmino da Silva, Gerente Financeiro, PDHC • Felipe Tenório Jalfim, Coordenador, PDHC • Luis Claudio Matos, Projeto GEF Sertão, PDHC 	L. Cuna M. Reichmuth

B. Missão Principal: 26 Abril - 17 Maio

Localção	Instituição/Organização	Membros participantes da equipe
Pajeú, Pernambuco	<p>Parceiros da assessoria técnica</p> <ul style="list-style-type: none"> • COPAGEL, Afogados da Ingazeira • DIACONIA, Afogados da Ingazeira • CMNE – Casa da Mulher, Afogados da Ingazeira <p>Sindicatos rurais – Mobilizadores sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> • FETAPE, Afogados da Ingazeira • FETAPE. Rurais, Tabirá <p>Beneficiários Associações</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidade Santa Antonio II, Afogados de Ingazeira • Comunidade de Riacho Fundo, Quixaba • Ramada da Quilabeira, Iguaracy • Comunidade de Riacho Fundo, Quixaba • Riachao, Ingazeira • Comunidades Quilombola de Umbuzeiro e Leitao, 	M. Reichmuth

Localção	Instituição/Organização	Membros participantes da equipe
	<p>Afogados de Ingazeira</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assentamento de Crédito Fundiário Boa Vontade I, Santa Terezinha <p>Outros interessados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ecosol – Coop. de Crédito Rural e Economia Solidária do Pajeú 	
Carari, Paraíba	<p>Parceiros de assessoria técnica</p> <ul style="list-style-type: none"> • CUNHA, Monteiro • VÍNCULUS, Monteiro <p>Sindicatos rurais – Mobilizadores sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> • FETAG, Comunidade Serrote Agudo • CUT, Monteiro • AAUC <p>Associações de beneficiários</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ze Marcolino, Comunidade Serrote Agudo • Associação Feira Agroecológica AMUABA, Comunidade Bacía do Acute • APAH – Associação dos Produtores Agroecológicos de Monteiro • Resistência das Rendeiras de Cacimbinha • Dos Dez, Monteiro • Lajedo de Timbaúba <p>Outros Interessados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prefeitura, Município de Soledade 	M. Reichmuth
Fortaleza, Ceará	<p>Parceiros de assessoria técnica</p> <ul style="list-style-type: none"> • CETRA <p>Sindicatos rurais – Mobilizadores sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> • FETRAECE <p>Outros Interessados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antonio Rodriguez de Amorim, Secretário do Desenvolvimento Agrario do Estado do Ceará • Luis Sergio Farias Machado, Superintendente de Agricultura Familiar, Banco do Nordeste de Brasil 	M. Reichmuth
Araripe, Pernambuco	<p>Parceiros da assessoria técnica</p> <ul style="list-style-type: none"> • CAATINGA <p>Sindicatos rurais – Mobilizadores sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> • FETAPE <p>Associações de beneficiários</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comunidade Umburana • Comunidade Serra da Baixa • Comunidade Santa Fé <p>Outros Interessados</p> <ul style="list-style-type: none"> • ECOSOL • Aguinaldo, Secretário de Agricultura de Trindade, Prefeitura Municipal, Parnamirim • Comunidade Serra do Porto 	A. Favareto
São João, Piauí	<p>Parceiros da assessoria técnica</p> <ul style="list-style-type: none"> • ÁRIDAS • CÁRITAS • SEMEAR <p>Sindicatos rurais – Mobilizadores sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quilombo • FETAG 	A. Favareto

Localção	Instituição/Organização	Membros participantes da equipe
	<ul style="list-style-type: none"> • CEFCAS Associações de beneficiários <ul style="list-style-type: none"> • Comunidade Lagoa do Mato • Comunidade Feitoria • Comunidade Barragem do Onça I e II • Comunidade Lagoa das Emas Outros Interessados <ul style="list-style-type: none"> • Banco do Nordeste, São Raimundo Nonato • Prefeitura Municipal, Pajeú do Piauí 	
Inhamuns, Ceará	Parceiros da assessoria técnica <ul style="list-style-type: none"> • Inhamuns Acesória • ESPCAR • CARITAS • IDEF • CADESTAP Sindicatos rurais – Mobilizadores sociais <ul style="list-style-type: none"> • FETRAECE Associações de beneficiários <ul style="list-style-type: none"> • Comunidade Mourão • Comunidade Viração • Sao Damiao Casimires • S. Damiao Casimiris • Comunidade de Irapuá Outros Interessados <ul style="list-style-type: none"> • Governo Municipal, Monsenhor Tabosa- 	C. Guanziroli
Apodí, Rio Grande do Norte	Parceiros da assessoria técnica <ul style="list-style-type: none"> • Terra Viva • Pedra Abelha • Terra Libre • ATOS • Diaconia • CEAPAC • COOPERVIDA • CEATICA • Sertão Verde • CEAGRO • Centro Padre Pedro Sindicatos rurais – Mobilizadores sociais <ul style="list-style-type: none"> • FETARN Associações de beneficiários <ul style="list-style-type: none"> • Cooperativa Potiguar de Apicultura e Desenvolvimeto Sustentável (COPAPI) • Laje do Meio • Assentamento de Moacyr Lucena • Sombras Grandes • Bom Jesús Outros Interessados <ul style="list-style-type: none"> • Banco do Nordeste (BNB) 	C. Guanziroli
Sergipano, Sergipe	Parceiros da assessoria técnica <ul style="list-style-type: none"> • SASAC • ACRaNe • CÁRITAS de Propriá • CDJBC 	L. Cuna

Locação	Instituição/Organização	Membros participantes da equipe
	Sindicatos rurais – Mobilizadores sociais <ul style="list-style-type: none"> • FETASE 	
	Associações de beneficiários <ul style="list-style-type: none"> • Assentamento Pioneira • Grupo de feirantes, Feira de agricultura familiar agroecológica de Porto de Folha “Produtos de Nossa Terra” • Comunidade Lagoa da Volta – Porto da Folha • Comunidade quilombola Mocambo – Porto da Folha • Assentamento São Raimundo – Monte Alegre • Assentamento São Raimundo • Assentamento Nova Canadá – Canindé de São Francisco 	
	Outros Interessados <ul style="list-style-type: none"> • PRONESE 	

C. Lista de Participantes no Encontro de Avaliação Final em Brasília

Name	Função	Organização
Carlos Eduardo Lampert Custoa	Secretário Adjunto	SEAIN/MP
Benvindo Beluco	Coordenador Geral	SEAIN/MP
Claudia Veiga da Silva	Coordenador Geral	SEAIN/MP
Leny Maria Corazza	Analista	SEAIN/MP
Humberto Oliveira	Secretário	SDT/MDA
Espedito Rufino	Diretor	Projeto Dom Helder Camara
Walmar Juca	Coordenador de Planejamento	Projeto Dom Helder Camara
Cristiano Da Fonte Neves	Chefe de Gabinete	Projeto Dom Helder Camara
Felipe Jalfim	Coordenador Técnico	Projeto Dom Helder Camara
Geraldo Firminio	Gerente Financeiro	Projeto Dom Helder Camara
Ivan Cossio	Gerente de Programa de País	FIDA
Jose Bartolomeo Cavalcante	Coordenador de Desenvolvimento Rural	Secretariado de Desenvolvimento Rural no Estado de Ceará
Francisca Cristina do Nascimento	Coordenador Executivo	Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA)
Aristides Santos	Secretário	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)
Clarissa Filguera	Assistente Administrativo	UNDP/FIDA – Brasil
Arilson Favareto	Pesquisador	Universidade Federal da ABC
Pedro Carlos da Silva	Pesquisador	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)
Antonio Guimaraes	Diretor	Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG)

Definição dos critérios de avaliação usados pelo Escritório de Avaliação

Critérios	Definições
Desempenho do projeto	
Relevância	A medida em que os objetivos de uma intervenção de desenvolvimento são coerentes com as necessidades dos beneficiários, necessidades do país, prioridades institucionais e políticas de parceiros e doadores. Também cobre uma avaliação da coerência do projeto em atingir seus objetivos.
Eficácia	A medida em que os objetivos da intervenção de desenvolvimento forem alcançados, ou antecipados, levando em conta sua importância relativa.
Eficiência	Uma medida de como os recursos/insumos (fundos, perícia, prazo, etc.) são convertidas economicamente em resultados.
Impacto sobre pobreza rural	
Impacto é definido como as mudanças que ocorreram ou são antecipadas na vida da população mais carente no meio rural (se de forma positiva ou negativa, direta ou indireta, intencional ou não-intencional) como resultado das intervenções de desenvolvimento.	
<ul style="list-style-type: none"> • Renda e ativos domésticos 	Renda domiciliar oferece um meio de avaliar o fluxo de benefícios econômicos para determinado indivíduo ou grupo, enquanto ativos se relacionam com um estoque de itens de valor econômico acumulados.
<ul style="list-style-type: none"> • Capital humano e social e empoderamento 	Capital humano e social e empoderamento incluem uma avaliação das mudanças que ocorreram no empoderamento dos indivíduos, a qualidade das organizações e instituições de base, e a capacidade individual e coletiva da população mais carente.
<ul style="list-style-type: none"> • Segurança alimentar e produtividade agrícola 	Mudanças na segurança alimentar se relacionam à disponibilidade, acesso aos alimentos e estabilidade do acesso, enquanto mudanças na produtividade agrícola são medidas em termos de colheitas.
<ul style="list-style-type: none"> • Recursos naturais e o meio ambiente 	O enfoque nos recursos naturais e o meio ambiente envolve avaliar a medida em que um projeto contribua às mudanças na proteção, reabilitação ou depleção/degradação dos recursos naturais e o meio ambiente.
<ul style="list-style-type: none"> • Instituições e políticas 	O critério relacionado às instituições e às políticas foi elaborado para avaliar mudanças na qualidade e desempenho das instituições, e nas políticas e a estrutura regulatória que influencia as vidas da população mais carente.
Outros critérios de desempenho	
<ul style="list-style-type: none"> • Sustentabilidade 	A provável continuação dos benefícios líquidos de uma intervenção de desenvolvimento para além da fase de financiamento externo. Também inclui uma avaliação da probabilidade que resultados concretos e previstos sobreviverão os riscos além da vida de um projeto.
<ul style="list-style-type: none"> • Promoção de inovação pro de in prol da população mais carente, replicação e ampliação 	A medida em que as intervenções de desenvolvimento do FIDA tenham: (i) introduzido abordagens inovativas para a redução da pobreza rural; e (ii) sido (ou devam ser) replicadas e ampliadas por autoridades governamentais, organizações doadoras, o setor privado e outras agências.
Conquistas globais do projeto	
Isso oferece uma avaliação global do projeto, tirando proveito da análise feita sob os vários critérios de avaliação citados acima.	
Desempenho de parceiros	
<ul style="list-style-type: none"> • FIDA • Governo • Custos operacionais institucionais • ONG/CBO 	Esse critério avalia a contribuição de parceiros à elaboração, execução, monitoramento e reportagem, supervisão e apoio funcional, e avaliação de projetos. O desempenho de cada parceiro será avaliado numa base individual com vistas no papel e responsabilidades previstos do parceiro no ciclo do projeto.

^a Essas definições foram tomadas do OECD/DAC *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management* e do Quadro Metodológico para Avaliação do Projeto conforme acordada com o Comitê de Avaliação em setembro de 2003.

Quadro de Avaliação

CRITÉRIOS	PERGUNTAS PARA AVALIAÇÃO	DATA FONTES
I. Desempenho do projeto		
A. Relevância	<ul style="list-style-type: none"> • Até que ponto os objetivos do PDHC são realistas e alinhados com os estratégias/políticas nacionais e estaduais de agricultura e desenvolvimento rural, e com as políticas relevantes do <i>COSOP</i> e do FIDA? Até que ponto o projeto respondeu às necessidades de desenvolvimento da população mais carente no meio rural? • O PDHC foi coerente com as políticas, os programas e os projetos realizados pelo Governo e outros parceiros de desenvolvimento na área do projeto? Até que ponto o PDHC gerou sinergias com outras operações de desenvolvimento na área do projeto? • Como foi a coerência interna do projeto em termos de sinergias e complementariedade entre objetivos, componentes, atividades e insumos? • Os objetivos do projeto permaneceram relevantes durante todo o prazo necessário para implementação? Há provisões na elaboração para quaisquer mudanças significativas no contexto do projeto, ou nas políticas do FIDA,? • A abordagem de implementação do projeto (incluindo alocações financeiras, gestão e execução, supervisão e apoio funcional, e M&A) foi apropriada para alcançar os objetivos do mesmo, dado os contextos nos quais o projeto se realizou? 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório do Presidente • Relatório de avaliação • Relatórios de supervisão • Auto-relatórios de avaliação • Entrevistas com projeto staf • Entrevistas com autoridades governamentais at federal, estadual e local level • Discussão em grupo com beneficiários • Entrevistas com FIDA CPM • Entrevistas com PL Diretor • Entrevistas com outros doadores e atores de desenvolvimento na área do projeto • Entrevistas com organizações de base e parceiros implementadores
B. Eficácia	<ul style="list-style-type: none"> • Até que ponto foram atingidos os objetivos do projeto em termos qualitativos e quantitativos? Levando em consideração as famílias enfocadas pela reforma agrária e outras comunidades, estão elas: <ul style="list-style-type: none"> • realizando ações visando melhorar suas condições econômicas que são necessárias para o desenvolvimento sustentável humano? • organizadas enquanto sujeitos coletivos autônomos, com a provisão continuada de assessoria técnica por entidades locais fortalecidas pelo projeto? • melhorando seu sistema de produção conforme o princípio de convivência com o semiárido com a continuação da assessoria técnica 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório do Presidente • Relatório de avaliação • Relatórios de supervisão • Auto-relatórios de avaliação • Entrevistas com pessoal da <i>UGP</i> • Entrevistas com outras autoridades governamentais nos níveis federal, estadual e local) • Discussão em grupo com beneficiários • Entrevista com outros doadores e atores

CRITÉRIOS	PERGUNTAS PARA AVALIAÇÃO	DATA FONTES
	<p>prestada por entidades locais fortalecidas pelo projeto?</p> <ul style="list-style-type: none"> • usando um sistema efetivo para a captura, armazenamento e gestão de recursos hídricos com a continuidade da assessoria técnica prestada por entidades locais fortalecidas pelo projeto? • melhorando (adultos, jovens e crianças) seu nível educacional de acordo com o ambiente cultural e social do Semiárido? • tendo melhor acesso a crédito e contando com o apoio de organizações de assessoria técnica fortalecidas? • Beneficiando-se da sistematização e disseminação dos conhecimentos gerados pelos processos de aprendizagem no projeto? <ul style="list-style-type: none"> • Quais são os fatores na elaboração, atividades ou contexto do projeto que proporcionaram esses resultados? • Os resultados do projeto foram afetados por quaisquer mudanças no contexto global (por exemplo, o quadro político, a situação política, o quadro institucional, choques econômicos, distúrbios civis, etc.)? • Até que ponto fatores de contextualização (locação) e a escolha de parceiros afetam a eficácia do projeto? 	<p>de desenvolvimento na área do projeto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas com organizações de base e parceiros implementadores • Mini-levantamento (se relevante) • Entrevistas com FIDA CPM • Entrevistas com organizações de base e parceiros implementadores
C. Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> • Quanto tempo levou para o empréstimo se tornar efetivo, e como se compara com outros empréstimos no País e na região? Em quanto tempo foi prolongado o prazo de fechamento original, e quais foram os custos administrativos adicionais que foram incorridos durante o período de extensão? • Quais são os custos de investimentos para desenvolver resultados específicos do projeto em comparação com os padrões nacionais? Como se comparam os custos de prestar serviços e os resultados (inclusive na relação custo/beneficiário) do PDHC e os referenciais locais, nacionais ou regionais? • Quais foram os custos administrativos por beneficiário e como se comparam com os de outras operações do FIDA- ou financiadas por outros doadores no Brasil? • Até que ponto as funções financeiras e administrativas associadas com a gestão do empréstimo do PDHC afetaram o tempo e a qualidade da implementação do projeto? • O projeto prestou serviço em termos dos resultados previstos de forma pontual? Quais fatores ajudaram a eficiência no desempenho do projeto? 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório de Avaliação • Relatórios de Auto-avaliação • Entrevistas com pessoal da <i>UGP</i> • Entrevistas com as autoridades governamentais nos níveis federal, estadual e local • Discussão em grupo com beneficiários • Análise de comparadores (se relevante) • Análise de dados nacionais como referenciais • Entrevistas com FIDA CPM • Entrevistas com organizações de base e parceiros •

II. Impacto na pobreza rural		
A. Renda e ativos domésticos	<ul style="list-style-type: none"> Houve mudança na composição e nível das rendas domiciliares (mais fontes, renda mais diversificada e mais elevada)? Houve mudança no acesso dos domicílios à água, no patrimônio de animais e ativos produtivos? Houve mudança na posse de outros ativos domiciliares (casas, bicicletas, rádios, televisores, celulares, etc.)? Houve benefícios para a população mais carente no meio rural no sentido de melhor acesso à infraestrutura comunitária? Houve mudança nos ativos financeiros nos domicílios (poupança, dívidas ou solicitação de empréstimos)? Até que ponto a população mais carente no meio rural se beneficiou de uma renda mais elevada através de melhor acesso financeiro aos mercados com maior facilidade? Houve benefícios para a população mais carente no meio rural de aumentos de renda graças ao melhor acesso aos mercados de entrada e saída? 	<ul style="list-style-type: none"> Relatórios de supervisão Relatórios de auto-avaliação Mini-levantamento (se relevante) Entrevistas aprofundadas com beneficiários a partir de serviços e atividades selecionados financiados pelo projeto Entrevistas com grupo de controle (se relevante) Discussão em grupo com beneficiários Entrevistas individuais com beneficiários no campo Observação direta Mini-levantamento (se relevante) Entrevistas com organizações de base e parceiros implementadores Entrevistas com pessoal da <i>UGP</i>
B. Capital humano e social, e empoderamento	<p><u>Capital humano</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Até que ponto o projeto afectou as capacidades dos indivíduos, grupos e comunidades? Quais foram os resultados obtidos dos treinamentos e atividades educacionais financiados pelo PDHC? <p><u>Capital social</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Houve mudanças nos grupos rurais e instituições de base? São visíveis as mudanças na coesão social e capacidade coletiva das comunidades rurais? Até que ponto o projeto empoderou a população mais carente no meio rural, comunidades e organizações vis-à-vis os atores de desenvolvimento e as autoridades públicas locais e nacionais? Assumem papéis mais efetivos nas tomadas de decisão? <p><u>Empoderamento</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Até que ponto o PDHC conseguiu promover o empoderamento de agricultores familiares nas cadeias de valor? Quais foram os efeitos de empoderamento das atividades do projeto almejando mulheres e outras categorias sociais vulneráveis? 	
C. Segurança alimentar e produtividade agrícola	<ul style="list-style-type: none"> Até que ponto o projeto melhorou as condições do sub-setor da agricultura familiar? Houve mudança na intensidade das lavouras? Houve melhoramentos na produtividade da terra (por exemplo, tecnologias melhoradas) Houve mudança 	

	<p>no retorno do trabalho?</p> <ul style="list-style-type: none"> Houve mudança na segurança alimentar domiciliar (acesso aos alimentos e disponibilidade)? Existe algum efeito mensurável sobre o consumo de calorias? Quais foram os efeitos do projeto sobre a criação de animais? Até que ponto esses efeitos geraram impacto sobre a segurança alimentar domiciliar? 	
D. Recursos naturais e meio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Até que ponto o projeto conseguiu promover o uso racional e conservação dos recursos naturais? Houve mudança nos fontes dos recursos naturais (terra, água, floresta, pastagem etc.)? Quais foram os efeitos dos investimentos comunitários sobre os recursos naturais? Houve mudança no acesso das comunidades locais aos recursos naturais (em geral e especificamente para a população mais carente)? Houve mudança no grau de vulnerabilidade ambiental (por exemplo, exposição à degradação da terra, erosão do solo)? 	
E. Instituições e políticas	<ul style="list-style-type: none"> Até que ponto o projeto afetou o funcionamento das ONGs participantes? Como tem afetado o crescimento e capacidades institucionais? Até que ponto a participação no PDHC afetou a Federação dos Trabalhadores Rurais no seu relacionamento com as autoridades locais e estaduais? Houve qualquer impacto visível do projeto no nível político? O projeto melhorou a participação das comunidades e dos grupos rurais na elaboração de políticas e nas tomadas de decisões? 	
III. Outros critérios de desempenho		
A. Sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> Foi preparada e acordada alguma estratégia de saída ou abordagem específica por parceiros-chave para garantir a sustentabilidade pós-projeto? Foi efetiva? Quais são as chances de continuidade para os benefícios gerados após o fechamento do projeto, e quais fatores favorecem ou contrariam a manutenção de tais benefícios? São viáveis financeiramente as atividades produtivas e geradoras de renda apoiadas pelo PDHC? Há uma clara indicação do compromisso governamental após a data de fechamento do empréstimo? - por exemplo, em termos da provisão de fundos para atividades selecionadas, disponibilidade de recursos humanos, continuidade de políticas em prol das populações de baixa renda, o 	<ul style="list-style-type: none"> Relatório de avaliação Relatórios de supervisão Auto-relatórios de avaliação Discussão em grupo com beneficiários Entrevistas aprofundadas com beneficiários a partir de serviços e atividades selecionados financiados pelo projeto Entrevistas com pessoal da UGP Entrevistas com autoridades

	<p>desenvolvimento de abordagens participatórias, e apoio institucional? O desenho do projeto do FIDA previu a necessidade de tal apoio após o fechamento do empréstimo?</p> <ul style="list-style-type: none"> Houve benefícios para os investimentos financiados pelo projeto (incluindo aqueles financiados pelo Fundo Social e Produtivo) do engajamento, participação e propriedade das comunidades locais, organizações de base, e população mais carente no meio rural? Há possibilidades dos recursos do ecossistema e ambientais contribuírem aos benefícios do projeto, ou existe um processo de degradação? 	<p>governamentais nos níveis federal, estadual e local))</p> <ul style="list-style-type: none"> Entrevistas com organizações de base e parceiros implementadores Entrevistas com o FIDA, CPM
B. Inovação, replicação e ampliação	<ul style="list-style-type: none"> Qual(quais) inovação(s) se promove(m) pelo projeto? São coerentes com a definição desse conceito do FIDA? Como se originou a inovação (por exemplo, através dos beneficiários, do Governo, do FIDA, das ONGs, de alguma instituição de pesquisa, etc)? e foi adaptada de alguma forma específica na elaboração do projeto/programa? São verdadeiramente inovativas as ações em questão ou existem em outro local de maneira bem-estabelecidas, porém são novas ao Brasil ou à área do projeto? Foram documentadas e socializadas as inovações promovidas de forma exitosa? Foram realizadas outras atividades específicas (como, por exemplo, oficinas, intercâmbios, etc.) para disseminar as experiências inovativas? Essas inovações foram replicadas e ampliadas e, caso sim, por quem? Caso não, quais são as perspectivas concretas que podem ser e serão replicadas e ampliadas pelo Governo, outros doadores e/ou o setor privado? 	
IV. Desempenho de parceiros		
A. Desempenho do FIDA	<p><u>Qualidade da elaboração</u></p> <ul style="list-style-type: none"> O FIDA mobilizou perícia técnica adequada durante a elaboração? Foi participativo o processo de elaboração (com agências nacionais e locais, e organizações de base) e promoveu o direito de propriedade por parte do tomador do empréstimo? Foram feitos esforços específicos para incorporar as lições e recomendações de avaliações anteriores independentes na elaboração e realização do projeto? O FIDA integra de forma adequada os comentários feitos para seus controles e garantias de qualidade? <p><u>Qualidade de supervisão e apoio na execução</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Foi bem gerenciado o programa de apoio na supervisão e implementação 	<ul style="list-style-type: none"> Relatórios de supervisão Relatórios da situação do projeto Entrevistas com pessoal da <i>UGP</i> Entrevistas com autoridades governamentais at federal, estadual e local level Entrevistas com FIDA CPM Entrevistas com PL Diretor Entrevistas com outros doadores e atores de desenvolvimento na área do projeto Entrevistas com organizações de base e

	<p>(frequência, composição, continuidade)? O FIDA tem buscado monitorar os impactos do projeto preocupações do FIDA (por exemplo, priorizando aspectos de participação, de empoderamento em relação aos mais carentes/a gênero)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • O FIDA foi capaz de claramente identificar dificuldades/oportunidades nas atividades do projeto? Foram adequadas as ações/recomendações oferecidas pelo FIDA aos parceiros implementadores? Foram aplicadas com sucesso? • Foram oportunas as ações tomadas para garantir a implementação das recomendações oriundas da missões de apoio à supervisão e implementação? O FIDA realiza o acompanhamento necessário para resolver quaisquer contratempus na implementação? • O FIDA (em cooperação com o Governo) toma a iniciativa para modificar o formato do projeto (caso necessário), em resposta a quaisquer mudanças importantes no contexto? • O FIDA tem feito esforços pro-ativos para se engajar nas atividades de diálogo político em diferentes planos para garantir, <i>inter alia</i>, a replicação e ampliação de inovações em prol da população mais carente? • O FIDA foi ativo em criar uma parceria efetiva e manter a coordenação entre parceiros-chave para garantir os objetivos do projeto, incluindo a replicação e a ampliação de inovações em prol da população mais carente? O FIDA tem promovido ou encorajado processos de auto-avaliação e aprendizagem? • O FIDA, em conjunto com o Governo, contribuiu para o planejamento de uma estratégia de saída? 	<p>parceiros implementadores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas com UNOPS ponto focal
<p>B. Desempenho do Governo do Brasil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • O Governo assumiu a propriedade e responsabilidade para o projeto? A julgar pelas suas ações e políticas, o Governo tem dado total apoio às metas do projeto? Garantiu-se o pessoal e a gestão apropriados para o projeto? Foram fornecidos a tempo níveis adequados de fundos de contrapartida? • O Governo se engajou num diálogo político com o FIDA a respeito da promoção de inovações em prol da população mais carente? • Foram realizadas auditorias nos momentos apropriados? Relatórios dessas auditorias foram submetidos, conforme estipulado? • O Governo (e o FIDA) tomam a iniciativa de modificar de forma apropriada o desenho do projeto (caso necessário) durante as atividades, em resposta a quaisquer mudanças de contexto? • Foram tomadas medidas rápidas para garantir a efetivação das recomendações das missões de apoio à supervisão e à implementação? • O Governo e o FIDA contribuem para o planejamento de uma estratégia de saída e/ou tomando providências para o financiamento continuado de 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de supervisão • Relatórios da Situação do Projeto • Entrevistas com pessoal da <i>UGP</i> • Entrevistas com autoridades governamentais at federal, estadual e local level • Entrevistas com FIDA CPM • Entrevistas com outros doadores e atores de desenvolvimento na área do projeto • Entrevistas com organizações de base e parceiros implementadores • Entrevistas com UNOPS ponto focal

	<p>determinadas atividades?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Foram plenamente observados os convênios e tratados de empréstimo? • O fluxo de recursos e procedimentos de procuração foi adequado para garantir o cronograma de implementação? • A <i>UGP</i> desempenhou suas funções adequadamente, e o Governo providenciou orientação política para o pessoal de gestão do projeto quando necessário? • Foi implantado um sistema efetivo de M&A? O mesmo gerou informações sobre desempenho e impacto úteis para gestores do projeto quando convocados para tomar decisões críticas? 	
C. Desempenho UNOPS	<ul style="list-style-type: none"> • Até que ponto o UNOPS garantiu o êxito de aspectos fiduciários e administrativos na supervisão do empréstimo do PDHC? • O UNOPS foi receptivo a solicitações e orientação do FIDA e do Governo do Brasil quando realizando suas responsabilidades de supervisão fiduciária? 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de supervisão • Relatórios da Situação do Projeto • Entrevistas com pessoal da <i>UGP</i> • Entrevistas com autoridades governamentais at federal, estadual e local level • Entrevistas com FIDA CPM • Entrevistas com outros doadores e atores de desenvolvimento na área do projeto • Entrevistas com organizações de base e parceiros implementadores • Entrevistas com UNOPS ponto focal
D. Desempenho de ONGs e parceiros implementares	<ul style="list-style-type: none"> • Até que ponto as ONGs participantes e outros parceiros implementadores afetaram o desempenho e impacto do PDHC? • Até que ponto os mesmos cumpriram efetivamente e eficientemente suas funções? 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios de supervisão • Relatórios da Situação do Projeto • Entrevistas com pessoal da <i>UGP</i> • Entrevistas com autoridades governamentais at federal, estadual e local level • Entrevistas com FIDA CPM • Entrevistas com organizações de base e parceiros implementadores • Entrevistas com UNOPS ponto focal • Discussão em grupo com beneficiários

Reformas de terra na América Latina: Dez lições para uma agenda contemporânea⁷¹

por Alain de Janvry e Elisabeth Sadoulet,
University of California at Berkeley

Junho 2002

Abstrato

Após revisar os resultados de 70 anos de reformas agrárias na América Latina, chegamos às lições abaixo mencionadas, que dão diretrizes para futuros programas de acesso à terra.

Lição 1: Na América Latina as reformas têm sido geralmente “incompletas” no sentido de que não ofereceram aos beneficiários os requisitos para competitividade. Como consequência, têm se saído mal na resolução do problema da pobreza.

Lição 2: O uso da terra é geralmente apenas um elemento em estratégias pluriativas domésticas. Assim, o melhor acesso à terra deverá ser endógeno às escolhas de domicílio, pois depende de estratégias idiosincráticas dos meios de vida.

Lição 3: Existe uma multiplicidade de caminhos de acesso à terra que podem ser selecionados e combinados de acordo com a viabilidade política e a capacidade orçamentária. A terra agrária desapropriativa é apenas um desses caminhos, e normalmente não o mais fácil.

Lição 4: Permanecem enormemente sub-exploradas as oportunidades para os governos negociarem a recuperação de terras para o assentamento de pessoas, embora se ofereçam algumas das abordagens mais politicamente e orçamentariamente viáveis à reforma agrária.

Lição 5: A abordagem clássica à reforma agrária: a desapropriação baseada nas funções sociais da terra, permanece uma opção importante para muitos países, mas para ser efetiva, precisa ser monitorada de forma pró-ativa.

Lição 6: Quando são legítimos e formalizados os direitos à propriedade, o acesso à terra através da assessoria para adquiri-la pode oferecer possibilidades atraentes que merecem maior experimentação para estabelecer a melhor prática.

Lição 7: O acesso à terra através da assessoria para alugar oferece possibilidades ainda não examinadas, e que merecem atenção urgente.

Lição 8: A reforma agrária deve ser sistematicamente imbutida nas “novas” abordagens ao desenvolvimento rural baseadas no desenvolvimento regional e na incorporação econômica da população de baixa renda.

Lição 9: A reforma agrária para mudança social tem sido efetiva no deslocamento das elites latifundiárias tradicionais e para conseguir o controle político sobre os camponeses, mas não na promoção da incorporação social de beneficiários.

Lição 10: Muitas reformas agrárias têm permanecido inconclusivas, e o caminho para conclusão na maioria dos casos tem sido excessivamente tortuoso e demorado, implicando em altos custos em eficiência e bem-estar social.

⁷¹ Preparado para a Oficina em Políticas Agrárias na América Latina do Banco Mundial, em Pachuca, México, 14 de junho de 2002; ver http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/Land_Reform_in_LA_10_lesson.pdf, inclusive as 10-págs de explicações a essas lições.

Dados financeiros-chave do projeto

Tabela 1. – Apêndice 6. Orçamento original e modificado, mais gastos até final de 2009

Categoria	Original			Modificado			Expenditure			%
	FIDA		Governo	FIDA		Governo	FIDA		Governo	
	SDR	US\$	US\$	SDR	US\$	US\$	SDR	US\$	US\$	
I. Programas de Investimento	1.800.000	2.520.000	3.080.000	1.260.000	1.902.209	2.324.923	1.219.815	1.849.863	2.072.832	7,99
II. Maquinária, Veículos e Equipamento	350.000	490.000	490.000	190.000	286.841	286.841	168.556	235.752	319.177	1,13
III. Treinamento e Educação Básica	1.250.000	1.750.000	1.750.000	1.410.000	2.128.663	2.128.663	1.343.603	1.994.130	2.391.730	8,94
IV. Serviços de Apoio ao Campo	9.850.000	13.790.000	2.433.529	11.524.000	17.397.668	3.070.177	11.602.473	17.746.145	2.984.726	42,25
V. Assessoria técnica, Estudos, Auditoria	1.900.000	2.660.000	1.773.333	1.011.000	1.526.297	1.017.532	882.408	1.297.169	977.159	4,64
VI. Custos operacionais	1.350.000	1.890.000	7.560.000	2.105.000	3.177.897	12.711.590	2.115.783	3.168.790	14.026.949	35,05
Não alocado	1.300.000	1.900.000	8.463.538	300.000	452.907		0.00	0.00		
Total	17.800.000	25.000.000	25.550.400	17.800.000	26.872.482	21.539.724.09	17.332.639.24	26.291.848.92	22.772.572.54	100

Tabela 2. – Apêndice 6. Custo operacional comparado ao volume total de recursos gerenciados, por ano

Ano	Valor investido (em R\$)			Custos operacionais	Custos operacionais Custo sobre Total
	PDHC	Outras Fontes	Total		
2001	2.113	-	2.113	1.573	74
2002	4.833	-	4.833	2.750	57
2003	9.001	945	9.946	2.984	30
2004	14.020	2.522	16.542	4.301	26
2005	15.545	11.618	27.163	5.161	19
2006	12.926	14.021	26.947	4.581	17
2007	16.002	12.991	28.993	4.639	16
2008	16.777	15.940	32.717	5.562	17
2009	19.631	18.721	38.352	6.520	17

Total	110.848	76.758	187.606	38.071	20
-------	---------	--------	---------	--------	----

Tabela 3. – Apêndice 6. Resumo de custos do projeto - até 31.12.2009

Componentes	Valores (US\$)					Execução
	Atuais			Concreto	A realizar	
	Local	De fora	Total			
Treinamento e organização	8.587	561	9.148	13.733	-4.585	150%
Treinamento	2.326	23	2.350	7.265	-4.915	309%
Educação básica	1.123		1.123	800	323	71%
Assessoria em gênero	902	47	950	2.411	-1.461	254%
Fundo de investimento social	2.700		2.700	1.812	888	67%
Coordenação de componentes	1.535	490	2.025	1.445	580	71%
Desenvolvimento de produção/comercialização	27.151	1.927	29.079	16.483	12.596	57%
Validação tecnológica	2.137	112	2.250		2.250	0%
Serviços de apoio à produção/comercialização	13.869	730	14.599	13.917	683	95%
Fundo de investimento produtivo	6.679		6.679	1.782	4.897	27%
Estudos de comercialização	1.545	515	2.060		2.060	0%
Coordenação de componentes	2.921	570	3.491	784	2.707	22%
Serviços financeiros	41.453	50	41.503	26.182	15.322	63%
Desenvolvimento de cooperativa S&L	841	8	850	416	434	49%
Crédito	39.930		39.930	25.300	14.630	63%
Coordenação de componentes	681	42	723	465	257	64%
Unidade de execução do projeto	10.255	1.512	11.766	16.274	-4.507	138%
<i>UGP</i>	3.059	541	3.600	9.835	-6.234	273%
Unidades de supervisão estadual	5.340	855	6.194	4.972	1.222	80%
Monitoramento/Avaliação	1.856	115	1.972	1.467	505	74%
Custos totais básicos	87.446	4.050	91.497	72.671	18.826	79%
Contingências físicas	893	95	988		988	0%
Contingências de preço	911	86	997		997	0%
Custos totais do projeto	89.251	4.231	93.482	72.671	20.811	78%

Tabela 4. – Apêndice 6. Parcela paga pelo FIDA e governo do Brasil para cada componente

Categoria	Porcentagem	
	FIDA	Governo
Programa de Investimentos	45	55
Veículos, Equipamentos e Maquinária	50	50
Treinamento e Educação Básica	50	50
Serviço de Apoio ao Campo	85	15
Assessoria técnica, Estudos e Auditoria	60	40
Custos operacionais	20	80

Tabela 5. – Apêndice 6. Custo de Assessoria Técnica do PDHC em dois territórios, 2007 - 2009

Item	Sertão Central - CE			Apodi - RN		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Assessoria Técnica Permanente (ATP)	737.770	671.398	725.825	1.007.710	938.959	1.038.470
Mobilização e Org. para Gestão Soc.	223.020	281.343	286.454	188.370	250.000	244.536
Assessoria em gênero e geração de renda	191.200	87.300	71.888	212.775	174.700	183.550
Projetos UD	30.000	70.000	25.000	30.000	70.000	25.000
Gestão e capacitação	20.000	20.625	12.500	20.000	20.625	12.500
Especialistas e consultores	20.000	20.625	12.500	20.000	20.625	12.500
Ações Territoriais Pró-Ativas	100.000	150.000	31.250	100.000	150.062	31.250
Apoio à Gestão Territorial	25.000	50.000	14.124	25.000	50.000	14.124
	1.346.990	1.351.291	1.179.541	1.603.855	1.674.971	1.561.930

Tabela 6. – Apêndice 6. Serviços Subcontratados com ONGs de Assessoria Técnica, por Ano

Estado	Ano (in R\$)								Total	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	R\$	US\$
Pernambuco	969.693	2.361.992	2.094.242	1.859.443	1.828.432	2.198.634	2.292.605	2.252.340	15.857.381	6.776.659
Ceará	533.639	1.215.039	1.608.233	807.326	1.905.126	1.479.281	2.181.113	2.293.418	12.023.175	5.138.109
Rio Grande do Norte	515.618	1.387.208	1.227.688	976.532	1.303.718	1.244.777	1.379.400	1.733.005	9.767.946	4.174.336
Sergipe	70.035	719.636	453.303	415.231	617.706	528.821	699.659	696.713	4.201.104	1.795.344
Paraíba	189.879	554.823	930.025	818.603	1.295.748	963.880	1.188.023	1.325.890	7.266.871	3.105.500
Piauí	0	0	229.330	1.008.551	707.797	628.127	1.031.730	1.008.521	4.614.056	1.971.819
Total	2.278.864	6.238.698	6.542.821	5.885.686	7.658.527	7.043.520	8.772.530	9.309.887	53.730.533	22.961.766

Disseminação e publicações pelo PDHC

1. PUBLICAÇÕES

Documento de trabalho

- FOX, C e GAMARRA-R. et.al. Agricultura Familiar e projetos de mecanismo limpo. É Possível? Projeto Dom Helder Câmara.. C. Fox, G. Gamarra-Rojas, L. R. Neto e J. A. dos Santos, Recife - PE, 2007.
- JALFIM, F.T. Agroecologia e Agricultura Familiar em Tempos de Globalização: o caso dos sistemas tradicionais de criação de aves no semiárido brasileiro. Dissertação de Mestrado. Universidade de Córdoba, Espanha - Universidade Federal Rural de Pernambuco / Projeto Dom Helder Câmara – Recife - PE, 2008.
- SIDERSKY, P.e F. Tenório Jalfim. A Estratégia de Assessoria Técnica do Projeto Dom Helder Câmara. Projeto Dom Helder Câmara, Recife - PE, 2009.
- PDHC, COOTAPI et.al. "O Semiárido Piauiense: vamos conhecê-lo" - Educação para convivência com o semiárido, em parceria com a COOTAPI; Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Piauí - SEDUC e Coordenadoria de Convivência com o Semiárido - CSA, Teresina - PI, 2007.

Publicações Acadêmicas

- SANTOS, A. Sistema agroecológico de produção e conservação de forragens na agricultura familiar - A experiência do Projeto Dom Helder Câmara no Sertão do Pajeú, Pernambuco. Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras - MG, 2008.
- WATANABE, Célia H. POR UMA PEDAGOGIA DA PARTICIPAÇÃO: A Experiência das Famílias Agricultoras no Território do Sertão do Apodi/RN. Monografia apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.
- Oliveira, F. "Mulheres Líderes do Sertão Central". Monografia do curso de Jornalismo/fotografia da UNIFOR, publicado em livro e CD, com apoio do PDHC. Prêmio da *Secretaria de Cultura do Estado do Ceará e da mostra de fotografias do trabalho, em Brasília- DF. Fortaleza-CE.*

Publicações Científicas Apresentadas em Seminários e Oficinas

- OLIVEIRA, R.K. do Vale. O projeto Dom Helder Câmara como mediador do desenvolvimento local sustentável: uma análise no município de Felipe Guerra. No XIV Encontro de Pesquisa e extensão – ENCOPE: ciências, cultura de compromisso social, semeando saberes, Mossoró - RN, 2007
- OLIVEIRA, R.K. do Vale. O projeto Dom Helder Câmara e suas ações numa perspectiva de desenvolvimento local sustentável: uma análise no município de Felipe Guerra. In. XIII seminário de pesquisa do CSA: Universidade, políticas públicas e solidariedade, Natal –RN, 2007
- AZEVEDO, M^a A. e Santiago, F. Um processo de aprendizagem pela prática de agricultores e agricultoras na região semi-árida brasileira,in: I Congresso Nacional de Educação Ambiental. Recife - PE, 2009
- BLOCK, D. e Lima, P.J. - Que Modelo de Organização para o Pós-Colheita do Algodão Agroecológico? no VI Congresso Brasileiro de Agroecologia e II Congresso Latino Americano de Agroecologia. Recife - PE, 2009

- REGUEIRA, T. e, M. A. Matos, L.C. - Conversão Agroecológica de Hortas e Pomares: um Processo de Aprendizagem Pela Prática de Agricultores e Agricultoras na Região Semiárida Brasileira. no VI Congresso Brasileiro de Agroecologia e II Congresso Latino Americano de Agroecologia. Recife - PE, 2009
- BLOCK, D. et. al. Diagnóstico da Produção de Algodão Agroecológico no Cariri Paraibano, no VII Congresso Brasileiro do Algodão. D. Block, F. Santiago, F. Souza, R. Blackburn, F. Fontinele, D. Gonçalves Vale, F. Macedo Alves, N.H. Castro Arriel, F. D. Albuquerque. Foz do Iguaçu - PR, 2009
- SOUSA, A. D. Oliveira, A. P. Jalfim.F.T. Emancipação e geração de renda para as mulheres agricultoras e artesãs dos Inhamuns / CE - Seminário Pernambucano de Agroecologia. Recife - PE, 2010
- GURGEL, R.L.S. Jalfim, F.T. e Gurgel, R. Comercialização de Mel e Derivados: A Experiência dos Jovens do Assentamento Santa Agostinha, Caraúbas-RN - Seminário Pernambucano de Agroecologia. Recife - PE, 2010
- JALFIM; F.T.; Carvalho, J.J de Sá; dos Santos, R.C; Matos, S. O.; Conservação da Caatinga e Geração de Renda: A Experiência do Grupo de Mulheres de Novo Zabelê, Sertão do Piauí. Seminário Pernambucano de Agroecologia. Recife - PE, 2010.
- MATOS, L.C. e Joel Krehbiel, J. Impacto de um biodigestor domiciliar na economia de emissões de gases de efeito estufa em uma propriedade da agricultura familiar do Cariri paraibano – Conferência da Terra - Fórum Internacional do Meio Ambiente Recife - PE, 2010
- REGUEIRA, T. e Matos, LC. Impacto da implantação de fogões à lenha mais eficientes sobre a pressão de desmatamento da vegetação nativa na região do Pajeú, Pernambuco. II Conferência Internacional: Clima, Sustentabilidade e Desenvolvimento em Regiões Semi-áridas Brasil. Conferência da Terra - Fórum Internacional do Meio Ambiente Recife - PE, 2010
- MATOS, L.C. e Krehbiel J. Biodigestores domiciliares e a economia de emissões de gases de efeito estufa em uma *propriedade da agricultura familiar*. II Conferência Internacional: Clima, Sustentabilidade e Desenvolvimento em Regiões Semiáridas. Recife - PE, 2010.

Artigos Publicados

- SIDERSKY, P, Jalfim, F.T. et. al. "Combate à pobreza rural e sustentabilidade no semiárido nordestino: a experiência do Projeto Dom Helder Câmara". In: revista AGRICULTURAS - experiências em agroecologia – P. Sidersky, F. Tenório Jalfim e E. Rufino. AS-PTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa – Rio de Janeiro - Brasil - vol. 5 nº 4, pag. 23 a 28. dez. 2008
- JALFIM, F.T., Rufino, E. et.al. "Promovendo Feiras Agroecológicas no Semiárido Brasileiro: A Experiência do Projeto Dom Helder Câmara", in revista AGRICULTURAS, experiências em agroecologia, F. Tenório Jalfim, E. Rufino, AS-PTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa. F. Jalfim, E. Rufino, F. Santiago e M. S. Vidal.(Orgs). AS-PTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa – Rio de Janeiro – Brasil, vol. 5, nº 2, pág 23 a 25, jun. 2008,
- JALFIM, F.T. Santiago, F. et.al. "Integração entre criação animal, cultivos de sequeiro e irrigado no semiárido *nordestino*", in revista AGRICULTURAS, experiências em agroecologia. F.T. Jalfim, F. Santiago, M^a A. Azevedo e D. Blackburn. AS-PTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa – Rio de Janeiro, Brasil - vol. nº 6, nº 2 jul. 2009.

Diagnóstico de Gênero

- Relações de Gênero no Contexto da Agricultura Familiar- Diagnóstico de Gênero do Território do Sertão Sergipano em parceria com o Centro Dom José Brandão de Castro – CDJBC (organização não governamental) Aracajú - SE, 2003.

- As relações de gênero na agricultura familiar: Diagnóstico de Gênero do Território do Sertão do Pajeu/PE em parceria com a Casa da Mulher do Nordeste. Recife - PE, 2003
- Mulheres e Semiárido: Diagnóstico de Gênero do Território do Sertão do Apodi., Cadernos 8 de Março, nº 06. 38p, em parceria com o Centro Feminista 8 de março - CF8 (organização não governamental). Mossoró – RN, 2003.
- As Relações de Gênero no Semiárido – Diagnóstico do Território do Sertão Central do Ceará em parceria com ESPLAR Gênero (organização não governamental). Fortaleza – CE, 2004.
- Mulher, Pobreza e Temosia: As mulheres nos assentamentos da Reforma Agrária no Semiárido do Cariri Paraibano – Diagnostico Socioeconômico Território do Sertão do Cariri em parceria com o Centro da mulher 8 de Março e Cunha Coletivo Feminista (organizações não governamentais) João pessoa – PB, 2004

Relatório técnico para territórios quilombolas

- Elaboração do relatório antropológico sobre o Quilombo Lagoas, beneficiando aproximadamente 1.700 famílias numa área de mais de 50 mil hectares. Parceria com a Cáritas Diocesana de São Raimundo Nonato, Comunidade Quilombos de Lagoas e INCRA: Território Serra da Capivara- Estado do Piauí. 2009.

Revistas

- Produção de 8 (oito) edições da Revista Ações, do Projeto Dom Helder Câmara, apresentando as ações realizadas a partir de cada componente e de cada território do Projeto. Recife - PE 2004 a 2009.
- Produção de 3 (três) edições do Jornal “Informativos Territoriais”, publicações do Projeto Dom Helder Câmara, contendo informações sobre as ações realizadas em cada um dos territórios do Projeto. 2005 a 2009
- Produção de Informativo - Edição Especial “Investindo no ser humano: transformando o semiárido”, em parceria com o Caatinga (Organização não governamental) sobre o Território do Sertão do Araripe - PE, 2007

Folhetos

- Publicação de 03 (três) cartilhas da série “Convivendo com o Semiárido”: 1) Manejo de Recursos Hídricos; 2) Construção de Cisternas de Placas sobre o Chão e 3) Construção de Cisterna Calçadão, em parceria com a Diaconia (organização não governamental) Recife - PE
- Juventude Rural: Realidade e Perspectivas no Sertão do Apodi - Diagnóstico sobre a juventude do território em parceria com CEATICA (organização não governamental). Mossoró – RN, 2006.
- Juventude e Comunicação: transformando o semiárido - Experiência em comunicação no território Sertão do Apodi, em parceria com CEATICA. Mossoró - RN, 2007.
- Cidadania é assim: uma história puxa outra – Coletânea de Histórias de Vida do Semiárido Sergipano, em parceria com o Centro Dom José Brandão de Castro – CDJBC (organização não governamental). Aracaju – SE, 2008
- Práticas Agroecológicas: Experiências na Agricultura Familiar, no Território do Sertão Sergipano, em parceria com o Centro Dom José Brandão de Castro – CDJBC (organização não governamental). Aracaju – SE, 2009
- A Necessidade é que faz o sapo pular: *Por que constituir um Fundo Rotativo Solidário na sua Comunidade* – em parceria com o CETRA – (organização não governamental), Fortaleza - CE, 2007

2. MÍDIA

DVDs

- Produção e divulgação de 2 Edições de DVD's, detalhando as ações desenvolvidas nos Territórios, com depoimentos das famílias beneficiários sobre suas experiências. Produção e divulgação de DVD sobre o Manejo da Caatinga.
- Produção e divulgação de um DVD, sobre a Escola Família Agrícola Dom Fragoso de Independência - EFAI no Território de Inhamuns - Ceará, em parceria com Associação Escola Família Agrícola de Independência. Nova Russas - CE

Newsletters

- Produção e divulgação da revista eletrônica do Projeto Dom Helder Câmara, detalhando as principais ações dos componentes do projeto.

Vídeos

- Produção e divulgação do vídeo “Caminhos do Sertão” em parceria com a ESPLAR (organização não governamental) do Território do Sertão Central - CE.
- Produção e divulgação de Documentário: “Convivendo com o Semiárido”, em parceria com a Diaconia (organização não governamental) Recife - PE.
- Produção e divulgação do vídeo: “Projeto Unicampo – A Construção da Universidade Camponesa no Brasil”, em parceria com a Universidade Federal de Campina Grande - PB. Território do Sertão do Cariri - PB.
- Produção e divulgação de vídeo: “O Semiárido Cheio de Vida”, sobre educação para convivência com o semiárido, em parceria com a COOTAPI (organização não governamental), Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Piauí - SEDUC e Casa do Semiárido, atual Coordenadoria de Convivência com o Semiárido - CSA, 2006/2007.
- Produção e divulgação de vídeo: “*Manejo da Caatinga*”- Território do Sertão do Pajeú – PE.

Série de CDs “Cantos do Semiárido”

- Zabé da Loca – Banda de Pífano - Território do Sertão do Cariri – PB.
- Grupo de Coco - Negros e Negras do Leitão - Território do Sertão do Pajeú – PE.
- Banda de Pífanos da Comunidade Leitão da Carapuça - Território do Sertão do Pajeú – PE.
- Cavalhadas – Território do Sertão Sergipano.
- Índios Fulni-ô – Região do Agreste de Pernambuco.
- Cantadeiras *do sisal e grupos de Cantigas de roda* – Região do Sertão da Bahia.

Materiais de Disseminação

- Produção e publicação de 11 cordéis sobre diferentes temáticas: Sertão de jovens; Agroecologia; Segurança alimentar; Segurança hídrica; Meio ambiente; Protagonismo juvenil; Comunicação; Inclusão digital; desabastecimento de alimentos e Juventude gênero, em parceria com CEATICA (organização não governamental) Território do Sertão do Apodi - RN 2005 a 2009.
- 20 edições do informativo: *Espaço Jovem* – 2003 a 2010.

Programa de Rádio

- “Conversa de Alpendre” – programas realizados em 2003 em parceria com Catavento (organização não governamental) do Território do Sertão Central do Ceará..
- “Conversa *de mulher*” – Programas realizados de 2003 a 2009, em parceria com o Esplar Gênero (organização não governamental) do Território do Sertão Central do Ceará.