



# AVALIAÇÃO DE IMPACTO E RESULTADOS DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DESENVOLVIDOS PELO IICA NO BRASIL



Carlos Enrique Guanzioli  
Consultor

Aureliano Matos  
Breno Tibúrcio  
Emanuel Melo  
Colaboradores

© Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). 2010

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no site institucional <http://www.iica.int>

Coordenação editorial: Fernanda Tallarico

Copidesque: Via Comunicação Integrada Ltda

Diagramação: Representação do IICA no Brasil

Leiaute da capa: Representação do IICA no Brasil

Impressão digital ainda não definido

Guanziroli, Carlos

Avaliação de impacto e resultados de projetos de cooperação técnica desenvolvidos pelo IICA no Brasil / IICA – Brasília: IICA, 2010.

112 p., 20 x 30 cm

ISBN 978-92-9248-300-5

1. Cooperação internacional 2. Assistência técnica 3. Brasil  
4. Projetos de desenvolvimento I. IICA II. Título

AGRIS  
E14

DEWEY  
338.910981



# ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO .....	5
2.	DESAFIO DE AVALIAR OS PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA .....	9
3.	PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DNOCS/IICA (BRA/IICA/02/012) .....	13
3.1	INSERÇÃO DO PCT NO MANDATO DO IICA .....	13
3.2	ANTECEDENTES E PERTINENCIA DO PCT DNOCS IICA .....	15
3.3	EFICIÊNCIA DO PCT DNOCS IICA .....	18
3.4	EFICÁCIA DE RESULTADOS E DE IMPACTO DO PCT DNOCS IICA .....	25
3.5	SUSTENTABILIDADE E LIÇÕES APREENDIDAS DURANTE O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO PCT.....	38
4.	PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA IICA/NEAD BR/IICA/03/05.....	43
4.1	INTRODUÇÃO .....	43
4.2	AVALIAÇÃO DE EFICÁCIA .....	43
4.3	À GUISA DE CONCLUSÃO.....	51
5.	PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA IICA/MDA-SDT-CONDRAF: BRA/IICA/003/006.....	55
5.1	INTRODUÇÃO .....	55
5.2	BREVE HISTÓRICO DO PROGRAMA.....	55
5.3	AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO PROGRAMA .....	56
5.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PCT SDT/IICA APOIO AOS TERRITÓRIOS.....	86
6.	CONCLUSÃO .....	89
	ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO INSTRUMENTO DE COLETA DE INFORMAÇÕES .....	91



# Introdução

**N**a Declaração de Monterrey de 2002, reforçada com a Declaração de Paris de 2005, as Agências Internacionais das Nações Unidas e Chefes de Estado assumiram o compromisso de avançar a passos firmes no sentido de assegurar que suas atividades contribuam efetivamente para o desenvolvimento social e econômico dos países beneficiários e, principalmente, das pessoas com as quais trabalham essas Agências. Um dos passos é melhorar o sistema de monitoramento e de avaliação de impactos dos projetos implementados diretamente ou com apoio técnico das mesmas.

Desde os anos 90 diversas agências e governos nacionais vêm fazendo esforços no sentido de melhorar os sistemas de avaliação das políticas públicas e projetos de desenvolvimento. Neste sentido, as instituições financeiras internacionais passaram a ser mais rigorosas quanto à exigência de avaliação de impactos dos projetos financiados e muitos governos adotaram metodologias de desenho e gestão de políticas públicas que aparentemente resultaram em maior transparência, geração de informações e indicadores de desempenho. As agências de cooperação técnica, cujos sistemas de monitoramento e avaliação enfatizavam o acompanhamento dos compromissos assumidos com o contratante, vêm se preocupando, de forma crescente, em avaliar a importância da sua contribuição para o desempenho do projeto do qual participa.

A avaliação por resultados implica, em muitos casos, em adaptar a cultura e rotinas organizacionais voltadas para administrar, controlar processos e procedimentos, a uma cultura gerencial que privilegie os resultados. Implica, portanto, em uma mudança de mentalidade com efeitos sobre a estratégia e todo o processo de formulação e execução de políticas e projetos do setor público e privado: no Sistema de Gestão Orientada por Resultados (GOR) **o foco é menos o processo/produto que se entrega, e mais o resultado/impacto que se pretende alcançar com esses produtos e processos**. Assim, toda a estratégia, ações e arranjos organizacionais dos projetos estão condicionados e são formatados em função dos resultados desejados.

Uma **mudança relevante refere-se à própria definição dos objetivos e meios para alcançá-los**. Na América Latina, é comum ainda se encontrar projetos e políticas com objetivos claramente inatingíveis, pelo menos no prazo especificado e com os recursos alocados. Como não se faz avaliação, os governos não incorrem em custos políticos por não atingirem as metas especificadas e colhem o bônus da promessa e principalmente de não ter tido que fazer escolha, inevitável quando se considera a questão básica da consistência entre metas e meios. A Gestão Orientada por Resultados exige a definição de objetivos e metas mais realistas; a especificação dos meios para alcançá-las; o desenho de uma estratégia clara a ser seguida; uma avaliação dos instrumentos

disponíveis e das dificuldades para mobilizá-los; a alocação de autoridade e responsabilidades entre os parceiros; a montagem de um sistema de informações consistente com as necessidades de gestão e a definição de mecanismos de aprendizado que permitam incorporar as lições aprendidas no processo de decisão da gerência. Nada disto se faz sem firme decisão política e sem a compreensão e aceitação das vantagens implícitas no sistema GOR.

Essa parte desse livro baseia-se em outro documento anteriormente publicado pelo IICA em 2008, “Metodologia de Avaliação de Impactos e Resultados” de autoria de Carlos Guanziroli, Antônio Márcio Buainain e Hildo Meirelles de Souza.

A seguir apresentam-se os itens principais que fazem parte da metodologia atual do IICA de medição de impacto dos Programas de Cooperação Técnica, com base no citado documento produzido em 2008:

**PERTINÊNCIA.** A análise da pertinência do projeto/programa/política examina se os objetivos e resultados esperados são adequados, relevantes e consistentes com as prioridades definidas pelos ou com as necessidades dos beneficiários em potencial.

A pertinência diz respeito à inserção e importância do PCT para as organizações contratantes, ou seja, à sua inserção no mandato, objetivo e prioridades das organizações contratantes.

A avaliação da pertinência do PCT para o IICA e parceiros exige, em primeiro lugar, clareza sobre a missão, os objetivos, a estratégia e as metas de ambos. Assumindo que o PCT esteja bem desenhado, em seguida é preciso discutir e acordar sobre sua inserção e importância para as organizações. Também cabe, na análise da pertinência, avaliar em que medida os responsáveis pela execução estão de fato habilitados para tanto. No caso de projetos de assistência técnica, caberia analisar a vantagem relativa da instituição vis-à-vis outros organismos das Nações Unidas ou outros organismos associados para o desenvolvimento para prestar o serviço contratado.

A análise de pertinência é continuada e permite determinar, de forma dinâmica, a validade do programa diante das mudanças que podem ocorrer durante a implementação. É possível, por exemplo, que os problemas ou necessidades que tenham inicialmente justificado o programa tenham desaparecido, ou que as necessidades ou prioridades tenham cambiado como resultado de fatores políticos, econômicos, sociais ou até mesmo em decorrência das atividades do próprio programa. Em última instância, a análise determina se os objetivos continuam válidos ou devem ser reformulados.

**EFICÁCIA.** A dimensão da eficácia toma como base os objetivos do projeto, procura identificar os resultados e avaliar a dimensão/alcance e qualidade dos impactos das ações sobre o meio no qual o projeto pretendia intervir. Para isto é necessário associar os objetivos aos indicadores. Em algumas situações é impossível usar indicadores diretos e é necessário utilizar indicadores indiretos (*proxies*), cujo uso requer análises prévias para confirmar a correlação entre uma coisa e outra. Definidos os objetivos, resultados e indicadores é necessário proceder a análise do impacto propriamente dito.

Em geral, os PCTs têm natureza “híbrida” e envolvem objetivos de fortalecimento institucional, capacitação (pode sempre ser vista como parte do fortalecimento institucional), apoio em gestão, equacionamento de soluções técnicas, introdução de novas metodologias de trabalho, execução de obras e assim por diante. Alguns PCTs não estabelecem nenhum vínculo direto com a popu-

lação meta do programa que está sendo apoiado nem com os objetivos de desenvolvimento da instituição parceira, limitando-se a apoiar atividades meio do parceiro.

**EFICIÊNCIA.** A análise da eficiência refere-se à avaliação de como os recursos são utilizados. Pode-se apontar pelo menos dois aspectos, ou dimensões, da avaliação de eficiência. O primeiro se refere à avaliação do processo de implementação do projeto/programa propriamente dito; neste caso, avaliam-se os processos pelos quais os insumos foram transformados em resultados, ou seja, avalia-se se e em que medida o *delivery* prometido foi ou não satisfatório. Os produtos foram entregues no tempo previsto e adequado? A qualidade é satisfatória? Os insumos corresponderam às necessidades do projeto/programa? O *timing* do processo foi compatível com as exigências e com algum *benchmarking* que sirva como referência? Houve demora desnecessária, burocracia excessiva, desperdício de tempo? Outra dimensão da análise de eficiência do programa refere-se à avaliação da “produtividade” das intervenções realizadas. Neste caso, o foco é a análise dos resultados obtidos em relação com os gastos ou recursos utilizados pelo programa durante determinado período. A análise centra-se na avaliação dos aportes, aí incluídos desde gastos com pessoal, viagens, capacitação até infraestrutura fixa, equipamentos e outros, *vis-à-vis* os resultados obtidos. Permite avaliar se os gastos realizados são justificados e se os recursos foram de fato utilizados da melhor maneira possível.

A avaliação do desempenho do PCT deveria sempre envolver, além dos indicadores objetivos de andamento e dos resultados produzidos, uma dimensão subjetiva por parte do IICA e do parceiro, na qual se avalia principalmente a questão da qualidade da assistência e da satisfação de ambos com o processo e resultados da cooperação. Essa avaliação subjetiva gera informações úteis para reduzir a assimetria de informação entre os parceiros, e principalmente um aprendizado rico e extremamente valioso para melhorar as relações em PCTs futuros. É provável, apenas para exemplificar, que as percepções sobre pontos problemáticos sejam bastante divergentes entre os parceiros, já que estes podem atribuir valores e importância diferentes aos vários componentes e dimensões do PCT. A avaliação qualitativa, ao longo da execução e ex-post, reduz este tipo de assimetria e permite melhorar muito o resultado do PCT.

**SUSTENTABILIDADE.** A análise da sustentabilidade refere-se a duas dimensões que precisam ser consideradas pelo processo de avaliação. A primeira diz respeito aos próprios resultados e, portanto, à necessidade de verificar em que medida os resultados do programa se sustentam após sua conclusão, ou uma vez retirados os recursos externos. A Segunda trata do aprendizado institucional, ou seja, em que medida a experiência foi internalizada pelos parceiros e em que medidas estes se capacitaram para seguir adiante sem o apoio da cooperação internacional.

2



## DESAFIO DE AVALIAR OS PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

A natureza dos projetos de assistência técnica executados pelas agências de cooperação técnica, como o IICA, é completamente distinta da natureza dos projetos de investimento ou dos programas e políticas públicas, uma vez que essas agências e os projetos de assistência técnica não são, na maioria das vezes, responsáveis diretos pelas ações cuja execução estão apoiando tecnicamente.

A primeira questão que se coloca refere-se, portanto, ao objeto da avaliação: busca-se avaliar o projeto de cooperação técnica objeto de contrato específico entre a agência e o parceiro, aqui denominado projeto de cooperação técnica (PCT), ou o projeto/programa do parceiro cuja a implementação é o objeto da assistência técnica?

Em muitas situações é também possível avaliar a eficácia direta dos PCTs ou seu “impacto” sobre o parceiro ou mesmo a sustentabilidade dos resultados alcançados, em especial quando a assistência técnica refere-se a introdução de novas metodologias, à reorganização institucional, ao funcionamento de um programa etc. O desafio é avaliar a contribuição e o impacto do PCT para e sobre os resultados e beneficiários dos programas ou das ações de instituições cuja implementação ou funcionamento são os objetos da assistência técnica?

O problema da indivisibilidade das ações e esforço é comum nos processos de avaliação. Refere-se ao vínculo entre a assistência técnica e resultado final do programa apoiado. O resultado e o impacto devem ser creditados ao programa apoiado, e não ao PCT, ainda que a assistência tenha contribuído para o bom desempenho do programa.

A avaliação envolve também os aspectos qualitativos e não se limita à checagem formal do fluxo do projeto. O produto pode, por exemplo, ter sido entregue no tempo previsto, e atender a todos os aspectos formais mencionados no Projeto de Cooperação Técnica. Mas e a qualidade do produto, seu conteúdo, atende às necessidades do parceiro, corresponde às expectativas?

As dificuldades arroladas acima não exaurem a lista e nem objetivam desanimar o leitor, mas apenas deixar claro a complexidade da tarefa de avaliar os PCTs. Diante da complexidade da tarefa, a recomendação central é proceder com cautela e reconhecer que não vale a pena o esforço de tentar avaliar o impacto de desenvolvimento de todo PCT; deve-se selecionar os PCT que de fato tenham relação direta com objetivos mensuráveis de desenvolvimento e investir na avaliação de impactos apenas deste subgrupo de PCT. Tanto quanto possível o IICA deveria estimular seus

parceiros a incluir processos de avaliação de impactos dos programas em geral, em particular daqueles que recebem apoio técnico do IICA.

Outra recomendação é estabelecer uma **Linha de Base ou Marco Zero**, que são os dados que descrevem a situação que abordará um programa ou projeto e que servem como ponto de partida para medir o desempenho do projeto. A linha de base descreve a situação anterior à assistência. É necessária a elaboração da linha de base no início do programa que servirá de parâmetro para avaliar os resultados e impactos.

Neste trabalho procura-se expor e descrever o processo de avaliação realizado entre 2007 e 2009 de três Projetos de Cooperação Técnica do IICA com a colaboração dos gestores desses projetos, especificamente o PCT IICA/DNOCS (Departamento Nacional de Obras contra as Secas), o PCT IICA/NEAD (Núcleo de Estudos Agrários para o Desenvolvimento) e o PCT IICA/SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

Agradeço muito, especialmente, a contribuição de Marco Ortega Berenguer, Gerente de Agromercados da Representação do IICA no Brasil, que pacientemente acompanhou e ajudou nas diferentes fases do processo de avaliação efetuada, assim como na definição dos critérios utilizados.



3



# PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DNOCS/IICA (BRA/IICA/02/012): APOIO AO FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE TÉCNICA, INSTITUCIONAL E GERENCIAL DO DNOCS<sup>1</sup>

O Projeto BRA/IICA/02/012 teve suas atividades desenvolvidas no período de 14/10/2002 à 30/09/2007 tendo como Objetivo Geral “Fortalecer de forma complementar, a capacidade técnica, institucional e gerencial do DNOCS em sua missão de aproveitamento racional dos recursos hídricos e de implementação dos perímetros de irrigação, com vistas à melhoria da qualidade de vida das populações do Nordeste Semiárido do Brasil”.

A avaliação do mencionado Objetivo Geral foi realizada durante a fase final de sua implementação e no mês de encerramento do PCT, de 01/08 à 26/10/2007. Embora não fosse possível fazer, por limitações de tempo e recursos, uma aplicação completa da metodologia proposta pelo IICA, durante o prazo disponível – 2 meses e meio – no entanto foi possível apreciar alguns dos aspectos centrais apresentados em Projetos de Cooperação Técnica: Mandato, Pertinência, Eficiência, Eficácia e Sustentabilidade.

Nas seções que seguem são estudados os Antecedentes deste PCT e a Inserção do mesmo no Mandato do IICA. No capítulo seguinte analisa-se a eficiência do PCT no que diz respeito ao cumprimento dos prazos e custo/benefício e, no capítulo final, avalia-se a eficácia do projeto tanto no que se refere aos resultados como ao impacto junto às populações e instituições beneficiadas. Na conclusão tenta-se extrair algumas lições a partir desta experiência, contribuindo com sugestões para o melhor planejamento e desempenho de projetos futuros.

Conforme também pode ser verificado adiante as atividades para o processo de avaliação incluíram atividades de campo, que foram realizadas nos Estados de Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, entrevistas institucionais em Fortaleza como também leitura e análise de documentação correspondente.

## 3.1 INSERÇÃO DO PCT NO MANDATO DO IICA

O Objetivo Geral do Projeto BRA/IICA/02/012, conforme estabelecido no texto original do Documento de Projeto, e nos Documentos de Revisão Nº 1 e Nº 2, enquadra-se Agradeço a Contribuição do Dr. Emanuel G. Melo que revisou e ajudou a corrigir várias partes desse relatório. Esclareço, no entanto, que possíveis erros cometidos são de minha exclusiva responsabilidade de forma satisfatória no Mandato do IICA.

---

<sup>1</sup> Agradeço a Contribuição do Dr. Emanuel G. Melo que revisou e ajudou a corrigir várias partes desse relatório. Esclareço, no entanto, que possíveis erros cometidos são de minha exclusiva responsabilidade.

As atividades do IICA no Brasil são regidas pelo Decreto Nº 86.365, de 15 de Setembro de 1981 que, dentre outros procedimentos, estabelece:

Art. 4º Para alcançar os seus fins, o Instituto terá as seguintes funções:

- a) Promover o fortalecimento das instituições nacionais de ensino, de pesquisa e de desenvolvimento rural, para impulsionar o avanço e a difusão da ciência e da tecnologia aplicadas ao progresso rural;
- b) Formular e executar planos, programas, projetos e atividades de acordo com as necessidades dos Governos dos Estados Membros, a fim de contribuir para a consecução dos objetivos de suas políticas e programas de desenvolvimento agrícola e bem-estar rural;

Ou seja, está dentro das atribuições do IICA formular e executar planos, programas, projetos e atividades que, como se verá adiante, representam ações relevantes neste PCT.

Esta possibilidade foi reforçada pelo Decreto nº 361, de 10 de dezembro de 1991 que promulgou o Acordo Básico, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), sobre Privilégios e Imunidades e Relações Institucionais. O seu Artigo 28 estabelece que:

“As ações de cooperação técnica desenvolver-se-ão à base dos programas aprovados pela Junta Interamericana de Agricultura ou dos Convênios de Operação correspondentes a projetos específicos acordados com órgãos competentes, nos quais definir-se-ão em cada caso os objetivos, a metodologia de trabalho, as contribuições e facilidades, bem como as obrigações que correspondem a cada uma das partes Convenientes.”

Os objetivos indicados no referido Artigo são definidos pela Sede Central do IICA na Costa Rica, e indicado no Plano de Médio Prazo que deverá ser utilizado como diretriz por toda a sua estrutura organizacional. No Plano para 2006/2010 *“Promoviendo la Prosperidad en las Américas”* incluem-se objetivos e atividades que correspondem e referendam as realizadas pelo PCT IICA/DNOCS, como podem ser verificadas nas seguintes linhas de ação extraídas do mesmo:

#### Linha de Ação 3 - Promoção do manejo sustentável dos recursos naturais e o meio ambiente:

Área de Concentração 2: Gestão Integrada de Recursos Naturais para o desenvolvimento rural. Objetivo Específico: Fortalecer Processos de Formação de Capacidades de gestão integrada de recursos naturais para o desenvolvimento rural.

Área de Concentração 4: Promoção de boas práticas de gestão ambiental na produção agrícola e rural. Objetivo Específico: Promover e difundir boas práticas de gestão ambiental na produção agrícola e rural.

A Representação do IICA no Brasil, também adequou seu plano estratégico de forma a contemplar especificamente as ações de apoio a gestão de recursos hídricos, no contexto da Gestão Integrada de Recursos Naturais, como pode se observar a seguir:

## Eixos Estratégicos e Prioridades das Agendas de Cooperação

### Período 2007-2009. Oficina do IICA no Brasil

Promover o aproveitamento racional dos recursos hídricos de forma integrada, participativa e descentralizada, contribuindo para a qualidade de vida da população e para o desenvolvimento sustentável.	Desenvolvimento de ações de gestão e de implantação física no sistema estadual de recursos hídricos no âmbito da cooperação técnica do IICA a algumas secretarias estaduais de recursos hídricos direcionadas para o gerenciamento integrado de recursos hídricos.
Contribuir para o desenvolvimento da agricultura irrigada empresarial, altamente competitiva no mercado interno e externo, e desempenhando papel essencial no contexto da política governamental, com ênfase em determinadas regiões estratégicas do país.	No âmbito da parceria com o Ministério da Integração, ao IICA cabe destacar o trabalho de inserção competitiva da fruticultura irrigada, que deverá ter continuidade e ser ampliado para a agricultura irrigada como um todo.

Em suma, tanto os instrumentos jurídicos do Governo Brasileiro como os objetivos e linhas de ação do IICA, referendam e avalizam o Objetivo Geral que figura no Documento Original do Projeto BRA/IICA/02/012, bem como na descrição indicada nos Documentos de Revisão Nº 1 e Nº 2 bem como na descrição do Projeto indicada nos Documentos de Revisão Nº 1 e Nº 2.

### 3.2- ANTECEDENTES E PERTINENCIA DO PCT DNOCS IICA

A parceria entre o DNOCS e o IICA existe há aproximadamente 35 anos. A primeira cooperação técnica, de 1972 e denominada “Elaboração e Implementação de um programa prioritário de treinamento em agricultura irrigada no Nordeste” teve a participação também da SUDENE, CODEVASF, DNOS, Secretarias Estaduais de Agricultura, Universidades, Cooperativas, Distritos de Irrigação, Empresas de Consultoria e Irrigantes.

Em 1999 o DNOCS, então vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, foi extinto através de uma Medida Provisória.

Durante certo tempo as lideranças políticas, administrativas e empresariais do Nordeste desenvolveram uma intensa campanha para a permanência do DNOCS como instrumento institucional regional, voltado para as questões de recursos hídricos, perímetros irrigados e piscicultura, com enorme relevância na operação e manutenção de aproximadamente 320 açudes, em sua maioria na categoria de pequenos açudes, destinados principalmente para o abastecimento populacional de inúmeros municípios localizados no semiárido e no polígono das secas.

Sua recriação, foi aprovada pelo Congresso Nacional, poucos meses depois de sua extinção, e sua nova vinculação passou a ser junto à Secretaria Especial de Políticas Regionais da Presidência da República.

Em novembro de 2001, o IICA foi solicitado a apresentar uma proposta de cooperação técnica, em que a transferência de conhecimentos seria desenvolvida como treinamento em serviço, de antigos e novos servidores do DNOCS, nas seguintes linhas de atuação: planejamento de recursos hídricos, projetos de obras hidráulicas, economia de energia, projetos de desenvolvimento de recursos hídricos, reabilitação de perímetros de irrigação, regularização fundiária, mobilização social e desenvolvimento estratégico.

Em abril de 2002, após várias reuniões realizadas com o IICA, o Diretor-Geral do DNOCS submeteu a análise da Agência Brasileira de Cooperação o Projeto de Cooperação Técnica ora em desenvolvimento.

Em junho de 2002 aquela Agência sugeriu a reformulação do Projeto para ajustá-lo às diretrizes do Termo de Ajuste de Conduta firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a Advocacia Geral da União, sobre cooperação técnica internacional multilateral. Na prática o Produto 1.1 - "Unidade de Gerenciamento do Projeto de Cooperação Técnica, criada e implementada", do Documento de Projeto, ficou prejudicado.

Em outubro de 2002, a ABC aprovou o PCT. A futura mudança na administração pública federal contribuiu para a desaceleração da execução do PCT. Some-se a isto, o fato de que a Proposta Orçamentária do DNOCS para 2002, elaborada e apresentada em Agosto de 2001, não contemplava, e nem poderia, recursos para o PCT em rubrica específica.

Assim, e efetivamente, o PCT só teve início real em 2003.

O Objetivo geral, que era o de "fortalecer, de forma complementar, as ações técnicas e gerenciais do DNOCS em sua Missão Institucional na Região Nordeste do Brasil, centralizando suas atividades no apoio profissional especializado aos setores de recursos hídricos, agricultura irrigada, mobilização social, reassentamento, organização de usuários, e planejamento estratégico e operacional" estava dentro do mandato geral e particular do IICA no Brasil.

A primeira revisão do PCT, com vigência a partir de 14/11/2003, incluiu novos Objetivos, Produtos e Atividades que perduraram até a conclusão do PCT em 30/09/2007, mantendo-se integralmente no Documento de Revisão Nº 2, que incorporou apenas prazo e recursos adicionais. O Documento de Projeto passou então a apresentar os seguintes destaques:

- Objetivo Específico 1: "Aumentar os níveis de eficiência da estrutura de planejamento e gestão estratégica, com objetivo de criação de uma cultura de convivência ativa e harmônica da população com o semiárido nordestino", com destaque para as seguintes atividades:
  - o Acompanhar o desenvolvimento da execução orçamentária de interesse do DNOCS junto à Administração Pública Federal e ao Congresso Nacional (Atividade 1.2.2 do Produto 1.2);
  - o Encaminhar à Diretoria-Geral do DNOCS solicitações e demandas sobre as ações desenvolvidas pela Autarquia em sua missão institucional no Semiárido Nordeste (Atividade 1.2.4 do Produto 1.2);
  - o Elaborar procedimentos para permitir sintonia entre os projetos propostos nas emendas parlamentares, com os programas e ações da Autarquia (Atividade 1.2.5 do Produto 1.2);

- o Formular e avaliar propostas para o acompanhamento do plano plurianual, do orçamento e da execução orçamentária da Instituição (Atividade 1.3.2 do Produto 1.3);
- o Desenvolver ações de recepção, tratamento, armazenamento, divulgação e monitoramento de informações técnicas, jurídicas, econômicas, financeiras e contábeis relacionadas ao sistema computacional e da rede de informática da Autarquia (Atividade 1.3.3 do Produto 1.3).

Apesar da revisão algumas atividades, na verdade, eram de clara atribuição do DNOCS e não deveriam, a nosso ver, salvo juízo em contrário, serem operadas através da Cooperação Internacional.

Outras atividades foram consideradas pertinentes e estavam bem enquadradas no mandato do IICA. Nos objetivos 2, 3, 4 e 5, que seguem, foram desenvolvidos produtos e atividades de alta relevância para o fortalecimento do DNOCS.

- Objetivo Específico 2: “Desenvolver ações de planejamento, de realização de estudos e projetos, e de implantação e recuperação da infraestrutura hídrica regional”
  - o Procedimentos operacionais, tratamento de informações e geração de metodologias adequadas para o planejamento dos recursos hídricos e hidrologia, reestruturados. (Produto 2.1 do Documento Original e incorporado à Atividade 1.3.3 do Documento de Revisão Nº 1)
  - o Estudos de Viabilidade e Projetos de infraestrutura hídrica, de melhoria da distribuição das disponibilidades regionais de água bruta, desenvolvidos. (Produto 2.2 do Documento Original e incorporado à Atividade 5.1.1 do Documento de Revisão Nº 1)
- Objetivo Específico 3: Determinar as necessidades de racionalização da operação, manutenção e administração dos perímetros irrigados sob responsabilidade do DNOCS
  - o Necessidades de reabilitação e recuperação de estruturas e equipamentos integrantes dos sistemas de irrigação e drenagem, determinadas e manualizadas. (Produto 3.1 do Documento Original e incorporado à Atividade 5.2.1 do Documento de Revisão Nº 1)
  - o Diagnóstico para a racionalização dos custos operacionais da atividade de irrigação do DNOCS realizado (Produto 3.2 do Documento Original e incorporado à Atividade 5.2.2 do Documento de Revisão Nº 1)
  - o Suporte ao desenvolvimento agrícola dos perímetros irrigados fornecido (Produto 3.3 do Documento Original e incorporado às Atividades 4.1.5 e 5.2.2 do Documento de Revisão Nº 1)
- Objetivo Específico 4: Desenvolver propostas para a implementação de ações socioambientais na infraestrutura hídrica, nos projetos de irrigação e na aquicultura.
  - o Situação de regularização fundiária levantada e procedimentos operacionais propostos. (Produto 4.2)
  - o Comitês de Bacias Hidrográficas e Associações de Usuários organizados e em funcionamento. (Produto 4.3 do Documento Original e incorporado à Atividade 5.1.4 do Documento de Revisão Nº 1)

- o Definir as estratégias e metodologias para a formação de Comitês e Associações. (Atividade 4.3.1)
- Objetivo Específico 5: Estabelecer procedimentos para os sistemas de águas superficiais e subterrâneas, agricultura irrigada e aquicultura. (Objetivo incluído quando da aprovação do Documento de Revisão Nº 01)
  - o Elaborar termos de referência, estudos, planos e projetos para as obras e equipamentos hidromecânicos de captação, acumulação, condução, distribuição, proteção e utilização dos recursos hídricos regionais. (Atividade 5.1.2, não constante do Documento Original e incluída quando da aprovação do Documento de Revisão Nº 1).

Não se pensou naquele momento em aproveitar melhor a experiência internacional do IICA (em irrigação, por exemplo), e os produtos que poderiam surgir de uma cooperação deste tipo, ao invés de apenas utilizar a oportunidade para realizar contratos com pessoas qualificadas para suprir as carências da instituição.

A cooperação solicitada, materializada na primeira revisão do PCT, visava apoiar tecnicamente o DNOCS na tentativa de resolver os seguintes problemas:

- Formar Comissões Gestoras nos Açudes administrados pela Autarquia, em função da incapacidade das suas Coordenadorias Estaduais em darem conta de uma forma moderna e democrática de gestão das águas;
- Acelerar o processo de regularização fundiária nos perímetros públicos de irrigação onde, das 7.500 glebas sob responsabilidade do DNOCS, existiam em 2003 apenas 65 glebas regularmente tituladas;
- Elaborar Termos de Referência para a Implantação do Sistema de Monitoramento e Controle Telemétrico nos principais açudes administrados pelo DNOCS.

Embora não tenham sido estabelecidos indicadores de impacto ou resultados para essas atividades, algumas delas estão dando frutos no presente, como será visto na parte da avaliação das Comissões Gestoras e na conclusão da avaliação.

### 3.3-EFICIÊNCIA DO PCT DNOCS IICA

A eficiência diz respeito ao *timing* do processo de implantação do PCT e a relação custo/benefício do Projeto. Trata-se nesta parte de avaliar o *delivery*, ou seja, a eficiência em cumprir com os compromissos do PCT a custos razoáveis.

#### 3.3.1 - Cumprimento de Prazos:

O Relatório Final do PCT apresentou o seguinte quadro evolutivo de atividades desenvolvidas no período de 14/10/2002 à 30/09/2007:

OBJETIVO	PERCENTUAL REALIZADO	RELAÇÃO COM O CRONOGRAMA
<b>Objetivo Específico 1:</b> Aumentar os níveis de eficiência da estrutura de planejamento e gestão estratégica, com o objetivo de criação de uma cultura de convivência ativa e harmônica da população com o semiárido nordestino.	• Produto 1.1: 100% • Produto 1.2: 70% • Produto 1.3: 80%	• Implementado • Fora do cronograma • Fora do cronograma
<b>Objetivo Específico 2:</b> Desenvolver ações de planejamento, de realização de estudos e projetos, e de implantação e recuperação da infraestrutura hídrica regional.	• Produto 2.1: 100% • Produto 2.2: 100% • Produto 2.3: 100%	• Implementado • Implementado • Implementado
<b>Objetivo Específico 3:</b> Determinar as necessidades de racionalização da operação, manutenção e administração dos perímetros irrigados sob responsabilidade do DN	• Produto 3.1: 100% • Produto 3.2: 100% • Produto 3.3: 100%	Implementado • Implementado • Implementado
<b>Objetivo Específico 4:</b> Implementar ações socioambientais na infraestrutura hídrica e nos projetos de irrigação.	• Produto 4.1: 60% • Produto 4.2: 40% • Produto 4.3: 40%	• Fora do cronograma • Fora do cronograma • Fora do cronograma
<b>Objetivo Específico 5:</b> Estabelecer procedimentos para os sistemas de águas superficiais e subterrâneas, agricultura irrigada e aquíicultura.	• Produto 5.1: 100% • Produto 5.2: 60% • Produto 5.3: 70%	• Implementado • Fora do cronograma • Fora do cronograma

Como pode se observar acima, oito Produtos foram completamente implementados (100% de avanço no cronograma) e sete foram parcialmente executados (percentuais de avanço que variaram de 40% a 80%). Os atrasos devem ser relacionados aos seguintes problemas:

- Contingenciamento de verbas: em três ocasiões e por períodos longos os recursos a serem repassados pelo DNOCS não foram liberados ocasionando atrasos consideráveis no cronograma de trabalho.
- A ABC – Agência Brasileira de Cooperação, por força de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) que teve de assinar com o Ministério Público do Trabalho alterou as regras de contratação em 2003, estabelecendo a obrigatoriedade de consultoria por produto em todos os casos, mas sem deixar claramente estipuladas as regras de seleção dos consultores. Ao não se ter clareza do processo seletivo, os trabalhos de contratação pararam, aguardando-se a regulamentação de novas regras de utilização de Consultores em Projetos de Cooperação Técnica Internacional.

- Resistências internas no DNOCS à questão das Comissões Gestoras. A falta de compreensão interna dessa estratégia atrasou o processo de sua instalação durante o ano de 2003.

A partir do início da assinatura do Documento de Revisão Nº 1, em Novembro de 2003, as dificuldades orçamentárias começaram a diminuir, permitindo que se vislumbrasse maior eficiência e eficácia no desenvolvimento do projeto durante o ano de 2004.

Com base nas demandas apresentadas, a Coordenação Executiva relacionou em abril os produtos considerados prioritários para início da contratação de consultores, visando reiniciar o desenvolvimento de novos produtos, tendo como base a programação orçamentária prevista para o exercício de 2004.

Apesar do reinício dos trabalhos de consultoria, alguns problemas persistiram, quase todos relacionados às seguintes situações:

- Tempo prolongado para conclusão do processo de contratação de consultores;
- A demanda elevada por produtos da parte de setores do DNOCS, que não poderia ser apoiada pelo PCT por superarem o orçamento e por não estarem enquadradas no escopo técnico do Projeto;
- Baixa eficiência da infraestrutura de apoio logístico nos deslocamentos dos consultores ao interior dos estados do Nordeste, de responsabilidade das Coordenadorias Estaduais do DNOCS.

Visando recuperar os prazos de desenvolvimento dos produtos e atividades que se encontravam fora do cronograma de execução física, foi feita, em 01/01/2005, a 2ª revisão do PCT, com a finalidade de prorrogação do prazo de vigência do Projeto de 01/01/2005 até 31/12/2006, tendo havido nessa oportunidade aporte adicional de recursos no valor de R\$ 2.355.898,25 para o atendimento dos objetivos, produtos e atividades no período adicional de vigência.

### 3.3.2 - Relação Custo/Benefício dos Diferentes Produtos do PCT

Ainda no Relatório Final, em seus Quadros 3A e 3B, são apresentadas informações orçamentárias que, resumidamente, permitem a montagem do quadro a seguir.

ITEM DE DESPESA (OGM NA ESTRUTURA CONTÁBIL DO IICA)	ORÇAMENTO TOTAL (R\$)	ORÇAMENTO EXECUTADO (R\$)	ORÇAMENTO NÃO EXECUTADO (R\$)
Pessoal Internacional	-	-	-
Pessoal Nacional	84.280,00	-	84.280,00
Capacitação e Treinamento	154.777,76	17.719,98	137.057,78
Viagens de Pessoal Permanente	12.000,00	-	12.000,00
Material de Consumo	133.016,06	33.083,38	99.932,68

Equipamentos e Aluguel	70.376,63	19.142,63	51.234,00
Comunicação e Manutenção	90.638,00	2.699,18	87.938,82
Contratos por Resultados (Consultorias e Prestação de Serviços)	3.771.243,36	3.301.581,75	469.661,61
Diversos	146.177,01	503,52	145.673,49
Sub-total	4.462.508,82	3.374.730,44	1.087.778,38
Custos	220.189,43	168.736,53	51.452,90
<b>Total</b>	<b>4.682.698,25</b>	<b>3.543.466,97</b>	<b>1.139.231,28</b>

Como pode ser verificado do quadro acima foi executado 75,67% do orçamento previsto para o Projeto no seu período de vigência. O percentual de 24,33%, não executado do orçamento posto à disposição do Projeto, está correlacionado com a não implementação completa dos Produtos 1.2, 1.3, 4.1, 4.2, 4.3, 5.2, e 5.3, informados anteriormente.

Pela análise do item 2 – Execução Física do Projeto e do sub-item 6.1 - Relação dos Contratos de Consultoria do já mencionado Relatório Final, bem como das entrevistas realizadas com o Coordenador do Projeto e o Coordenador de Enlace, estima-se o seguinte percentual e valor, em relação ao Orçamento Executado indicado no quadro anterior, para os Objetivos Específicos do PCT:

OBJETIVO ESPECÍFICO	Percentual do Orçamento Executado (%)	Valor Orçamentário Executado (R\$)
Nº 1: Aumentar os níveis de eficiência da estrutura de planejamento estratégico e operacional, com o objetivo de promover maior visibilidade nacional ao desempenho do DNOCS.	10	354.346,69
Nº 2: Desenvolver ações de planejamento, de realização de estudos e projetos, e de implantação e recuperação da infraestrutura hídrica regional.	20	708.693,38
Nº 3: Determinar as necessidades de racionalização da operação, manutenção e administração dos perímetros irrigados sob responsabilidade do DNOCS.	5	177.173,34
Nº 4: Implementar ações socioambientais na infraestrutura hídrica e nos projetos de irrigação.	10	<b>354.346,69</b>
Nº 5: Estabelecer procedimentos para os sistemas de águas superficiais e subterrâneas, agricultura irrigada e aquicultura.	55	1.948.906,87
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>3.543.466,97</b>

O Produto 4., que representa as ações do PCT voltadas para a regularização fundiária, equivale a 50% do Objetivo Específico 4 e, portanto, a 5% do Orçamento Executado.

O Produto 5.1, que representa a Gestão Participativa e os Estudos Telemétricos, equivale a 40% do Objetivo Específico 5 e, portanto, a 22% do Orçamento Executado.

Por representar 80% do Produto 5.1, a Gestão Participativa equivale a 32% do Objetivo Específico 5 e 17,6% do Orçamento Executado.

Por representar 20% do Produto 5.1, os Estudos Telemétricos equivalem a 8% do Objetivo Específico 5 e 4,4% do Orçamento Executado.

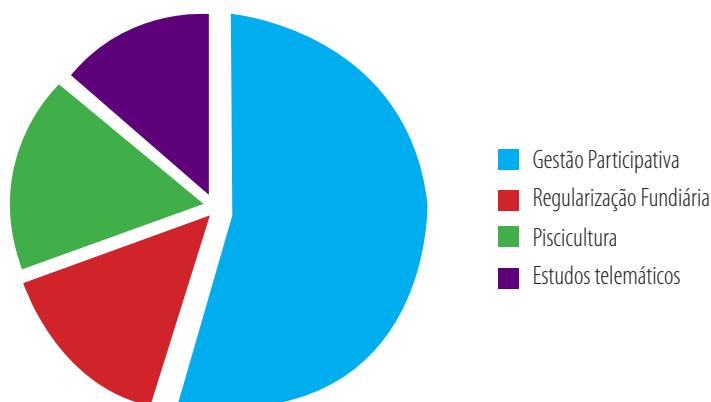
O Produto 5.3, que representa a Pesca e Aquicultura, resumidamente denominada “piscicultura”, equivale a 10% do Objetivo Específico e, portanto, a 5,5% do Orçamento Executado.

Assim, como o foco principal da avaliação está representado pelas ações direcionadas para a Gestão Participativa, Regularização Fundiária, Piscicultura e Estudos Telemétricos, por significarem a segunda fase de execução e o momento de maior dinamismo do PCT, o quadro a seguir indica, como estimativa, o seguinte percentual e valor, em relação ao Orçamento Executado.

AÇÕES RELEVANTES DESENVOLVIDAS NA SEGUNDA FASE DO PCT	Percentual do Orçamento Executado (%)	Valor Orçamentário Executado (R\$)
Gestão Participativa	17,6	623.650,18
Regularização Fundiária	5,0	177.173,35
Piscicultura	5,5	194.890,68
Estudos Telemétricos	4,4	155.912,55
<b>TOTAL</b>	<b>32,5</b>	<b>1.151.626,76</b>

Fonte: Documentos de Progresso do Projeto

**Gráfico 1: Distribuição dos Recursos**



As ações desenvolvidas na primeira fase de execução do PCT, de abrangência ampla, e de apoio técnico especializado do IICA aos mais diversos setores do DNOCS, diferem das ações desenvolvidas em sua segunda fase, mais focadas em determinadas questões de alto interesse da Direção Geral da Autarquia. No conjunto do PCT o objetivo da gestão participativa, que como se verá posteriormente foi um dos mais eficazes, recebeu montantes superiores aos demais.

A título ilustrativo indica-se a seguir alguns dos muitos produtos desenvolvidos na primeira fase de execução do PCT.

---

Levantamento e sistematização de informações técnicas das barragens construídas pelo DNOCS na infraestrutura hídrica dos estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba;

---

Execução de barragens em concreto compactado a rolo. Etapas de sua aplicação e sugestões para utilização em obras do DNOCS;

---

Proposta de plano para a comunicação interna do DNOCS;

---

Obras em Execução - Características Técnicas;

---

Plano para Treinamento Básico na Utilização de CCR (Concreto Compactado a Rolo) em barragens do DNOCS;

---

Projeto Permanente – Aplicação Piloto para o Treinamento Básico na utilização de CCR nas Barragens do DNOCS;

---

Proposta para o desenvolvimento de um Projeto de Comunicação e Interatividade em Meio Digital para o DNOCS;

---

Proposta Preliminar para Criação e Manutenção da Agenda de Dados Históricas do DNOCS;

---

O DNOCS perante a Lei de Responsabilidade Fiscal: um caminho para a transparência de suas ações no desenvolvimento do Semiárido Nordeste;

---

Elaboração do plano agrícola dos perímetros irrigados do DNOCS para 2003;

---

Avaliação do desempenho orçamentário do DNOCS em 2002 - previsto x realizado.

---

Para se poder ter uma ideia de custo benefício das despesas com contratos para desenvolvimento de produtos é necessário, primeiramente, determinar qual teria sido o benefício de cada uma destas atividades. Isso, no entanto, só foi possível de ser realizado para o caso da gestão participativa, que resultou na criação das Comissões Gestoras de açudes administrados pelo DNOCS. Nos demais casos não existem indicadores quantitativos de benefícios gerados pelos produtos contratados.

Os benefícios das atividades de Piscicultura, Regularização Fundiária e Estudos Telemétricos serão avaliados do ponto de vista qualitativo no capítulo seguinte que se refere à eficácia (impacto e resultados).

### 3.3.3- Benefício da Gestão Participativa

A metodologia de trabalho do DNOCS para a instalação e o funcionamento da Comissão Gestora de **um** açude envolve as seguintes etapas:

- Etapa 1: Mobilização da sociedade para viabilização da gestão participativa e descentralizada;
- Etapa 2: Formação da Comissão, com eleição dos seus membros;

- Etapa 3: Posse dos membros da Comissão, seguida de uma capacitação básica;
- Etapa 4: Capacitação dos membros da Comissão em temas específicos, conforme o perfil e as necessidades locais (simulação de esvaziamento de reservatórios, qualidade de água em reservatórios, gestão ambiental em reservatórios e negociação de conflitos) e desenvolvimento do processo de planejamento participativo no âmbito da mesma.

O DNOCS – com base em critérios como o volume de água reservado, o número de usuários de água e os usos múltiplos – selecionou 150 açudes considerados estratégicos e neles concentrou esforços para implementar as Comissões Gestoras acima mencionadas.

Desse total, até maio de 2007, existiam, em diferentes estágios de implementação (Etapas 1 a 4), 60 Comissões Gestoras, conforme pode ser verificado na Tabela que segue:

### Eficiência na Instalação e Funcionamento de Comissões Gestoras

ETAPA DA METODOLOGIA DE TRABALHO	NÚMERO DE AÇUDES/COMISSÕES INCLUÍDOS NO PCT DNOCS/IICA	ESTADOS PARTICIPANTES DO PROGRAMA DE INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO	NÚMERO DE CAPACITAÇÕES POR ESTADO
ETAPA 1	3	CEARÁ	19
ETAPA 2	34	PARAÍBA	9
ETAPA 3	23	PERNAMBUCO	11
TOTAL DE AÇUDES	60	SERGIPE	2
		RIO GRANDE DO NORTE	13
		PIAUÍ	11
		BAHIA	2
ETAPA 4: CAPACITAÇÕES REALIZADAS			67

Fonte: Documentos de Progresso do Projeto

A tabela acima revela que, apesar do esforço em capacitação realizado pelo PCT (67 capacitações), apenas 23 comissões encontram-se atualmente com a posse dos seus membros garantida por Portaria do DNOCS. Outras 34 estão em processo ainda de formação e deverão ter suas posses garantidas até meados de 2008, segundo expectativa apresentada pelo setor competente do DNOCS.

Segundo o Coordenador do Projeto e o Coordenador de Enlace informaram quando de suas entrevistas, o valor aplicado na formação e posse das 23 Comissões Gestoras, significando todas as quatro Etapas, representou dois terços do orçamento executado no segmento Gestão Participativa, isto é, R\$ 415.766,78 (2/3 de R\$ 623.650,18) e o valor aplicado nas outras 37 Comissões Gestoras, somente Etapas 1, 2 e 4, representou um terço do mesmo orçamento, isto é, R\$ 207.883,40 (1/3 de R\$ 623.650,18)

Assim, a relação custo/benefício para os dois casos tem a seguinte composição:

- Comissão Gestora formada, com seus membros tendo tomado posse e com a realização das capacitações programadas:
  - o  $C/B = R\$ 415.766,78/23 = R\$ 18.076,82$  por Comissão formada e tomada posse;
- Comissão Gestora formada, sem seus membros terem tomada posse, e com a realização de parte das capacitações programadas:
  - o  $C/B = R\$ 207.883,40/37 = R\$ 5.618,47$  por Comissão formada sem ter tomado posse.

Não parece haver desperdício de recursos nesta atividade, sobretudo tendo em vista a grande importância que as mesmas estão tendo para a gestão dos recursos hídricos nas localidades onde funcionam.

A pequena concretização e posse de um maior número de comissões remete às dificuldades encontradas em viabilizar a participação social nos processos de decisão de uso e controle de recursos hídricos, o que não depende exclusivamente da vontade do DNOCS nem do IICA. Esta parte será melhor analisada no capítulo seguinte.

### 3.4- EFICÁCIA DE RESULTADOS E DE IMPACTO DO PCT DNOCS IICA

Entende-se por Eficácia (ver metodologia) o resultado/impacto que se consegue alcançar com os produtos e processos sobre o meio no qual o projeto pretendia intervir.

Busca-se nesta seção avaliar a Eficácia dos seguintes segmentos do PCT IICA/DNOC: Gestão Participativa, Piscicultura, Regularização Fundiária e Estudos Telemétricos.

#### 3.4.1 - Eficácia da Gestão Participativa:

O Projeto BRA/IICA/02/012 capacitou em torno de 35 Comissões Gestoras de Açudes em diversos estados do Nordeste entre 2005 e 2007 em assuntos como Negociação de Conflitos, Planejamento Participativo, Gestão Ambiental, Qualidade de Água Bruta e Simulação de Esvaziamento de Reservatórios, sendo que nem todas as Comissões receberam o mesmo número de treinamentos. De comum acordo com os responsáveis pelo PCT, decidiu-se avaliar um percentual de 20% das Comissões Gestoras capacitadas pelo Projeto. Dessa decisão resultou uma amostra de sete Comissões avaliadas que são: Farias de Souza e Trici-Favelas no Ceará, Lagoa de Arroz (junto com São Gonçalo e Eng. Ávidos) na Paraíba, e Pau dos Ferros e Mendubim em Rio Grande do Norte.

O objetivo da avaliação foi estudar as comissões sob as seguintes dimensões:

- 1 Avaliar Qualidade: saber se as capacitações atenderam as expectativas do parceiro, se foram de boa qualidade, se foram realizadas no tempo certo em relação ao planejado e se a linguagem estava ajustada às diferentes realidades e perfis do público-alvo. Em suma tratou-se de avaliar nesta parte a entrega do insumo capacitação nas dimensões aqui consideradas.
- 2 Avaliar Eficácia de Resultados: pressupunha-se que por meio das capacitações as Comissões seriam capazes de cumprir uma série de objetivos específicos, tais como: replicar a capacitação recebida, reduzir e/ou estimular a negociação dos conflitos, cons-

cientizar populações residentes nas bacias sobre as implicações da Lei no 9.433/97 – Lei da Água, fiscalizar a quantidade e a qualidade da água para os múltiplos usos, melhorar o aproveitamento da água nos reservatórios, etc.

Nas entrevistas tentou-se saber em que medida esses objetivos foram implementados e quais foram os principais problemas enfrentados na sua consecução. Nessa avaliação buscou-se delimitar as responsabilidades na obtenção de resultados, já que boa parte dos mesmos não dependia da própria comissão, mas de outros fatores institucionais e até políticos.

- 3 Avaliar Eficácia no Impacto: buscou-se nas entrevistas saber se a própria criação de uma determinada Comissão, que contou com uma série de capacitações, teria tido algum impacto concreto junto às populações beneficiárias. Para este fim decidiu-se por incluir no questionário questões específicas de cada açude pesquisado que surgiram da matriz do diagnóstico institucional, desenvolvida por ocasião da capacitação em gestão participativa. Nela apareciam os principais problemas do açude que a comissão teria que resolver após sua capacitação e criação. Supõe-se, portanto, que, se a capacitação foi de boa qualidade e as pessoas das comissões foram bem escolhidas, alguns desses problemas teriam sido encaminhados ou até solucionados.

Para coletar informações sobre estes itens foi realizada uma viagem de pesquisa de campo (ver relatório de viagem e mapa a seguir) percorrendo os municípios citados dos estados de Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Nessas regiões foram realizadas entrevistas junto aos membros das comissões gestoras dos seguintes açudes: Farias de Souza e Trici-Favelas no Ceará, Lagoa de Arroz (junto com São Gonçalo e Eng. Ávidos) na Paraíba, e Pau dos Ferros e Mendubim em Rio Grande do Norte.

As informações relativas ao funcionamento das comissões gestoras e sobre o encaminhamento das soluções dos problemas diagnosticados foram captadas através de questionário contendo perguntas específicas sobre a realidade de cada açude e comissão. (Ver questionários respondidos em anexo).

Além das entrevistas com os membros das comissões foram entrevistadas as pessoas encarregadas da manutenção dos açudes nos locais dos reservatórios.

### **Informações Preliminares sobre as Características Físicas dos Açudes Visitados.**

DESCRIÇÃO	FARIAS DE SOUZA	TRICÍ FAVELAS	LAGOA DO ARROZ	PAU DOS FERROS	MENDUBIM
Localização	Russas (CE)	Tauá (CE)	Cajazeiras Souza (PB)	Pau dos Ferros (RN)	Açu (RN)
Sistema	Acaraú	Jaguaribe	Piranhas	Apodi	Piranhas
Rio Barrado	Riacho Curtume	Rio Tricí	Riacho Cacaré	Rio Apodi	Rio Paraú
Tipo	BTH	BT	BTH	BTH	BTH
Capacidade (1000 m <sup>3</sup> )	12.253	16.500	80.221	54.846	76.349
Altura:	16,5	18	37	25,4	25,7
Ano de conclusão	1983		1987	1967	1972

Figura 1: Roteiro da Viagem



### Resultados da Avaliação:

**a) Avaliação de Qualidade:** de forma geral, todas as comissões gestoras entrevistadas manifestaram-se satisfeitas com as capacitações recebidas, que foram consideradas como “boas”. As capacitações abrangeram os seguintes temas: Capacitação em Gestão Ambiental, Capacitação em Qualidade de Água Bruta, Capacitação em Simulação de Esvaziamento de Reservatórios, Capacitação em Planejamento Participativo e Diagnóstico institucional.

Os diagnósticos institucionais teriam servido de base para o encaminhamento dos problemas das comissões e, nesse sentido, foram úteis. A capacitação em simulação de esvaziamento de reservatórios, no entanto, foi considerada muito técnica e de difícil compreensão por algumas pessoas. A capacitação em gestão ambiental foi vista como interessante, mas um pouco distante da realidade deles.

A pesar das dificuldades de compreensão, as capacitações, de forma geral, serviram para abrir os horizontes de pensamento das pessoas e, de alguma forma, para capacitá-las na resolução, de forma coletiva, de alguns dos seus problemas mais latentes.

Não se verifica a possibilidade de que por meio das capacitações as pessoas das comissões possam, por ventura, operar ou gerir recursos hídricos desde um ponto de vista técnico. Essa fun-

ção continuará a ser desempenhada pelo DNOCS, mas poderá contar com o apoio mais esclarecido dos membros das comissões, graças às capacitações recebidas.

Uma dúvida quanto à eficácia das capacitações surgiu por causa da época em que foram realizadas. Constatou-se que comissões criadas em 2005 somente foram beneficiadas por capacitações no início de 2007, enquanto outras tiveram várias capacitações continuadas, mas também em tempos muito recentes (2006/2007), em razão de dificuldades orçamentárias (contingenciamentos) e processos seletivos.

Em se tratando de uma estratégia prevista no PCT em sua última revisão (2004), surge a dúvida sobre o cronograma, que, aparentemente, estaria um pouco defasado em relação às necessidades das comissões.

As capacitações foram todas de curta duração e não tiveram seguimento posterior por parte dos consultores ou do DNOCS, no sentido de tentar amarrar melhor os conceitos apreendidos e de garantir o encaminhamento das questões levantadas nos diagnósticos.

Pessoas que fazem parte das comissões disseram que teria havido superposição de tempos políticos com critérios técnicos, afetando a real eficiência do processo.

Comprovou-se, finalmente, que alguns conceitos fundamentais de gestão ambiental não foram internalizados devidamente pelos componentes das comissões. Disseram, por exemplo, que os “vazanteiros” poderiam continuar plantando em áreas de preservação ambiental, dentro da cota de 100 m, apesar disso se contrapor aos dispositivos da lei de águas. Tanto essa prática como a de pastagens de animais, embora colidam com a lei, acabam sendo toleradas por suas implicações sociais.

**b) Avaliação de Eficácia de Resultados:** chamamo de eficácia de resultados aquilo que diz respeito aos resultados concretos das capacitações em relação ao objeto imediato de ação, isto é, o funcionamento das comissões gestoras. Para este fim o questionário faz uma série de perguntas relativas a quantidade de reuniões realizadas e acerca do grau de atendimento dos objetivos específicos para os quais foram criadas. Este item já foi comentado anteriormente no item 2 do parágrafo “Objetivo da Avaliação”, página 27.

Cabe, antes de tudo, fazer um esclarecimento sobre este resultado pretendido. O fato de as comissões terem ou não alcançados todos seus objetivos iniciais, não implica, necessariamente, que a capacitação tenha sido de boa ou de má qualidade. A relativa eficácia das mesmas em funcionar e encaminhar problemas não depende apenas das capacitações, embora este seja um fator que ajude. Fatores políticos, composição da comissão, incidência de lideranças proativas no seu interior, entre outros, podem afetar mais a eficácia de resultados do que as próprias capacitações.

A tabela que segue mostra o grau de atendimento aos objetivos específicos das comissões:

**Tabela 1: Percentual dos Objetivos das Comissões Atendidos específicos das comissões:**

Atividades da Comissão	PERCENTUAL DE OBJETIVOS ATENDIDOS		
	Sim %	Não %	Parcial %
Farias de Souza (CE)	45,5	45,5	9,0
Trici Favelas (CE)	18,2	45,5	36,4
Lagoa do Arroz (PB)	33,3	25,0	33,3
Pau dos Ferros(RN)	27,3	63,6	9,1
Mendubim (RN)	18,2	18,2	63,6

Fonte: Questionários da pesquisa de campo

Os objetivos específicos destas comissões, segundo os documentos dos diagnósticos institucionais, eram:

- i) Incentivar a gestão integrada, descentralizada e participativa dos recursos hídricos;
- ii) Replicar a capacitação recebida para capacitar técnicos e atores sociais na gestão dos recursos hídricos;
- iii) Reduzir os conflitos e/ou estimular a negociação dos conflitos em nível das bacias hidrográficas e reservatórios;
- iv) Conscientizar às populações residentes nas bacias sobre as implicações da Lei nº 9.433/97 – Lei da Águas;
- v) Fiscalizar a quantidade e a qualidade da água para os múltiplos usos;
- vi) Melhorar o aproveitamento da água nos reservatórios e nos trechos perenizados;
- vii) Proteger e preservar os recursos hídricos e ambientais,
- viii) Elaborar um cadastro de todos os atores envolvidos no uso das águas dos açudes;
- ix) Propor atividades para revitalizar os reservatórios;
- x) Propor ordenamento e controle da pesca no reservatório, respeitando-se a legislação vigente;
- xi) Promover o plano de ordenamento e gestão de recursos hídricos.

Como pode ser observado no quadro anterior, 50% (em média) dos objetivos foi, parcial ou totalmente, atingido pelas comissões.

A Comissão Gestora do Açude de Mendubim respondeu que tinha atendido parcialmente aos objetivos, mas a soma de atendimentos totais e parciais foi alta.

A Comissão de Pau dos Ferros, entretanto, revelou ter sido pouco eficiente no atendimento dos objetivos, seja de forma parcial ou total. Trata-se de uma comissão que recebeu apenas uma capacitação e que ficara praticamente inativa durante os últimos dois anos em função das demoras na nomeação dos seus integrantes por parte do DNOCS e pelo atraso na implementação da capacitação.

As outras Comissões, embora tenham sido capacitadas de forma mais intensiva, ressentem-se também da falta de condições logísticas para funcionar e da falta de poder de decisão, segundo revelado nas entrevistas realizadas e nos questionários aplicados. As informações recebidas indicam que faltam recursos financeiros para cobrir despesas de transporte e alimentação, tendo em vista a carência de recursos próprios dos seus membros para arcar com essa despesa. Na maior parte das Comissões não existe estrutura física nem logística para permitir o funcionamento normal da Comissão (falta até papel para escrever). Isto ocasiona gastos pessoais dos membros com combustível e alimentação para a participação nas reuniões.

As Comissões têm se reunido em média uma vez a cada 3 meses (12 reuniões em dois anos e meio), excetuando a de Pau dos Ferros que se reuniu somente 3 vezes e apenas para discutir como funcionaria no futuro. As reuniões são dedicadas, na maioria das vezes, a temas ligados a controle da água dos açudes, sendo que em alguns casos isso se converte num planejamento do uso das águas, como é o caso de Mendubim que faz isso todo ano. Outros temas que ocuparam a atenção das comissões foram os temas de sua própria organização, tais como discutir estatutos, eleger comissões tríplexes, etc.

Uma reclamação constante de todas as comissões tem sido a ausência de órgãos e representantes municipais nas reuniões (Prefeitura, Câmara Legislativa, Empresa Distribuidora de Água). A Comissão do Açude de Farias de Souza conseguiu apenas neste ano de 2007 que a empresa de água e saneamento começasse a colaborar com o funcionamento da comissão e a discutir os problemas dos cidadãos.

Esta ausência acaba desestimulando a comissão que não vê formas melhores de encaminhar seus pleitos. Embora seja sempre possível tramitar os pleitos através de memorandos dirigidos às autoridades, o primeiro objetivo da comissão era justamente o oposto a esse: era o de "Incentivar a gestão integrada, descentralizada e participativa dos recursos hídricos" e isso acaba sendo prejudicado pela ausência dos órgãos e representantes municipais citados anteriormente.

Percebe-se certo desânimo nas comissões face ao esvaziamento ocasionado pela pouca colaboração das autoridades. Em Pau dos Ferros, por exemplo, foi dito que faltava alguma indicação mais concreta por parte do DNOCS sobre o que teria que ser feito para continuar os trabalhos da comissão.

O terceiro item dos objetivos específicos, o de "Reduzir os Conflitos", no entanto, foi claramente alcançado em quase todas as comissões. No decorrer das discussões foi possível perceber que o trabalho de análise coletiva dos problemas ajudou a esclarecer os conflitos que surgiam entre os diferentes atores sociais presentes nos açudes, preferentemente entre vazanteiros, irrigantes e pescadores em função do uso e liberação da água. Não é objetivo deste componente que se busque a eliminação dos conflitos, mas sim que eles simplesmente diminuam ou fiquem menos graves.

A ideia de replicar os cursos de capacitação junto a outros agentes ou atores sociais do açude foi desenvolvida de forma *sui generis*. A replicação foi feita de forma indireta, em sala de aula - por parte dos membros das comissões que são professores de escolas -, ou através de "conversas" em locais próximos aos açudes junto com pescadores, irrigantes ou "vazanteiros". Embora alguma parte da capacitação recebida tenha sido repassada adiante, percebe-se ter havido pouca difusão dos conceitos para mais gente. No açude de Mendubim e em Trici-Favelas foram realizadas campanhas educativas feitas por rádio sobre temas de aproveitamento da água visando diminuir

o desperdício. Em Pau dos Ferros está sendo negociado com o SEBRAE a possibilidade de que a Comissão possa receber recursos para capacitação em questões ambientais, mas esbarram no problema da falta verba específica para arcar com alimentação e deslocamentos dos participantes.

A atividade de fiscalizar a quantidade de água dos açudes também apareceu como bastante importante no trabalho das comissões. Estas passaram a se interessar pelo nível da água, na liberação ou não da mesma, e em problemas correlatos.

A adoção de medidas como proibição de regar jardins, mudança de métodos de irrigação e outros, revela que as comissões começaram um processo de melhor aproveitamento da água.

Já as questões relacionadas a problemas ambientais e de qualidade da água foram menos discutidas, seja pela falta de força das comissões para atuar na questão dos agrotóxicos, como pela falta de consciência do assunto entre as populações envolvidas. As capacitações em meio ambiente não foram suficientes ou não foram suficientemente detalhadas para permitir um diagnóstico dos problemas ambientais que lhes afetam. Os temas das leis das águas não foram compreendidos ou assimilados pelas comissões. Estas, ao perceberem o conjunto de proibições da maioria dos quesitos dessa lei - sem oferecer alternativas de geração de renda alternativa - preferiram ignorar sua aplicação.

Nenhuma comissão alcançou os últimos 3 objetivos da listagem acima, isto é: propor atividades de preservação e/ou propor planos de ordenamento do território dos reservatórios. Esses objetivos, por serem de mais longo alcance, são de difícil obtenção a curto prazo. As comissões estão ainda na fase de diagnóstico dos problemas imediatos e busca de soluções para eles e, por esse motivo, ainda não desenvolveram a capacidade de pensar a longo prazo, ou seja, de fazer planejamento estratégico.

Tampouco chegaram a ponto de participar de Comitês Gestores de Bacias Hidrográficas. Em Trici-Favelas, no entanto, os representantes da COGERH (Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará) no município já estão participando do Comitê da Sub-Bacia do Alto Jaguaribe e fizeram um convite à Comissão Gestora para que se integre nos trabalhos do referido Comitê.

Cabe assinalar, finalmente, que nos municípios do Nordeste há comissões criadas por outros motivos (Desenvolvimento Rural, FUMAC, SUS, Saúde, Meio Ambiente, etc) que concorrem pelo tempo exíguo das poucas pessoas e/ou instituições dispostas a participar, diminuindo-se a eficácia possível de cada comissão vista individualmente.

### **c) Avaliação de Eficácia de Impacto:**

Avaliar a eficácia de impacto, ou seja, saber se as ações de capacitação reverteram em alguma melhora concreta das condições de aproveitamento dos açudes, pode parecer exigência demais para uma comissão que tem pouco tempo de existência e poderes limitados.

De fato existem vários fatores limitantes que podem interferir ou anular os efeitos do trabalho das comissões, tais como:

- 1- Falta de poder de decisão da comissão para enfrentar problemas ambientais;

- 2- Ações realizadas por políticos e/ou empresas, e ou/outros agentes no sentido de limitar os trabalhos da comissão;
- 3- Resistências culturais, hábitos e costumes que impedem ou atrasam o encaminhamento de certas questões, como as ambientais;
- 4- Incompreensão ou desacordo com restrições ambientalistas que não vêm acompanhadas com alternativas de renda para as populações que seriam afetadas por tais restrições;
- 5- Limitações orçamentárias dos órgãos competentes na gestão da água (DNOCS e Agência Nacional de Água, principalmente);
- 6- Mudanças políticas na administração superior dos órgãos competentes gerando descontinuidade nas ações de capacitação e acompanhamento do funcionamento das comissões;
- 7- Baixa capacidade de liderança nas comissões e/ou deficiência na capacidade de gestão nas mesmas.

Apesar disso, e em parte devido ao empenho de alguns funcionários do DNOCS e mobilização algumas ONG's, as comissões conseguiram alguns trunfos importantes na melhoria de problemas da população, como mostra a tabela que segue e que foi construída com base nas perguntas específicas contidas no questionário<sup>2</sup>:

**Tabela 2: Percentagem dos Problemas Diagnosticados pelas Comissões, que foram Resolvidos**

COMISSÃO GESTORA	MELHOROU?*	PIOROU?	IGUAL?
	%	%	%
Farias de Souza (CE)	44,7	10,0	44,7
Trici Favelas (CE)	51,7	0	48,3
Lagoa do Arroz (PB)	47,6	0	52,4
Pau dos Ferros (RN)	38,7	0	61,3
Mendubim (RN)	43,8	0,0	56,3

Fonte: Questionários da pesquisa de campo

\* Se em relação a situação diagnosticada a situação após a intervenção da comissão, melhorou, ficou igual ou piorou.

De forma geral, os assuntos com os quais a comissão contribuiria para minimizar problemas, referiam-se às questões de uso da água, redução de conflitos, melhor aproveitamento da água e encaminhamento de pedidos de obras. Cabe assinalar que muitas vezes o encaminhamento do assunto ocorreria igualmente mesmo sem a existência da comissão, por ser atribuição normal da instituição gestora, no caso o DNOCS. Isso aconteceu, por exemplo, com a construção da Lagoa de Captação em Pau dos Ferros, que foi feita sem intervenção da comissão.

<sup>2</sup> As perguntas do questionário foram extraídas dos documentos de diagnóstico institucional e suas matrizes elaboradas por oportunidade da capacitação IICA. Nessas matrizes figuravam os principais problemas que afetavam as comissões na época da capacitação no local específico do açude de tal região.

No açude de Farias de Souza encontrou-se uma situação de tensão entre a população pela falta de água. O açude é a única fonte de abastecimento humano e estava com seu nível de água abaixo do mínimo, virtualmente secando na época da pesquisa. Se não chovesse até o final do ano de 2007, iam ter que se abastecer com dois poços que o DNOCS está construindo. Os poços fornecem 80.000 l de água por dia a 30.000 pessoas, ou seja, 2,4l por dia por pessoa, o que é muito pouco. Nesse açude, apesar de tudo, pastam animais, o que não é inibido, embora seja proibido por portaria do IBAMA e pela lei das águas.

Em Trici-Favelas havia forte conflito entre os pescadores a jusante e os “vazanterios” a montante, mas diminuiu graças ao trabalho da comissão. Ainda subsistem conflitos com proprietários que fazem barramentos ao longo do rio, prejudicando os que estão mais abaixo. Existe, paradoxalmente, um trator arando na área de preservação do açude.

Na Comissão de Lagoa do Arroz, para evitar que falte água para consumo humano, tiveram que discutir o problema da liberação da água destinada à irrigação. Decidiram liberar água para o canal de irrigação de 15 em 15 dias e não liberando para o rio. Os membros da mencionada Comissão entenderam que não se deve usar água do açude para irrigar lavouras temporárias.

O conflito de interesses pelo controle do volume de água é natural, dado que os “vazanteiros” sempre vão preferir que diminua o volume de água enquanto os pescadores querem que aumente. Os irrigantes, por sua parte, desejam que se libere mais água para suas terras e os consumidores das cidades querem controlar e conservar água para evitar racionamentos no futuro.

Importa, no entanto, que esses conflitos comecem a ser levantados, reconhecidos e discutidos pelas comissões, avançando-se assim no sentido de contorná-los mais civilizadamente.

A participação da comissão nesses assuntos dá maior transparência e governabilidade aos cidadãos e autoridades.

Os assuntos ligados à temas ambientais e/ou regularização fundiária, apesar de sua gravidade, foram menos explorados pelas comissões. Em Pau dos Ferros constatou-se “Poluição da água do açude com lavagem de roupa, lavagem de veículos, lavagem de animais, fezes de animais, salga de peixe, lixo/dejetos, óleo de motores, defensivos agrícolas”, mas nada foi feito ainda para diminuir essa poluição.

Cabe citar também a questão das construções irregulares nos perímetros dos açudes, e, em particular, das instalações turísticas. A maior parte destes equipamentos (turísticos ou habitacionais) colide com as normas do DNOCS, já que estão praticamente dentro do espelho de água, não passaram por avaliação de projetos, não foram enquadrados, não foram licitados e não pagam nada em termos de taxa de ocupação, como deveria ser.

De forma geral esses estabelecimentos jogam esgotos no açude, e quando possuem fossas sépticas, elas estão localizadas muito perto do açude, o que não impede sua poluição.

Existem também usuários ocupantes que fazem pastagens ao redor dos açudes ou plantam em áreas de preservação. Embora a poluição registrada por essas atividades não seja significativa, trata-se de assunto polêmico em função das restrições da Lei de Águas, que, a princípio, deveria ser respeitada.

Os irrigantes usam métodos de irrigação por sulco ocasionando desperdícios no uso da água e reclamam que não podem usar métodos de irrigação localizada (micro aspersão ou gotejamento, por exemplo) porque não têm como arcar com a conta de energia derivada desta modalidade.

O pagamento da taxa de água por parte destes irrigantes é assunto de conflito nos locais onde existem perímetros irrigados - como em Lagoa do Arroz - onde poucos pagam regularmente esta taxa.

O DNOCS está realizando atividades de regularização fundiária e de gestão visando à titulação dos concessionários e posterior entrega à administração privada, mas enfrenta problemas difíceis de administrar, no curto prazo, em função da falta de controle e monitoramento no passado sobre esta atividade.

Em Mendubim conseguiram reduzir a pesca predatória. Mobilizaram para isso o IBAMA, DNOCS e imprensa e conseguiram aumentar em 90 dias o tempo de proibição de pesca quando da fase da reprodução. Diminuiu também a presença de pescadores de fora e a pesca de “batição”<sup>3</sup>.

Após a comissão ter encaminhado um diagnóstico feito no período da capacitação, conseguiram que a prefeitura implementasse um serviço de coleta de lixo na região do açude. Graças à mobilização da comissão e ao apoio da Prefeitura conseguiram também água encanada para quase todas as comunidades.

Trata-se neste caso de uma comissão eficiente, motivada pelo do apoio conjunto recebido da Prefeitura de Assú e do DNOCS e pela existência prévia de ONGS, na região, bastante atuantes.

Além disso, a Comissão não tem maiores preocupações com o abastecimento de água. A água para a cidade vem do Açude Eng. Armando Ribeiro Gonçalves, que é o segundo maior do Nordeste, está em estudo a transposição de água deste grande açude ao Mendubim o que permitiria, no futuro, criar um perímetro de irrigação. Atualmente o Mendubim serve apenas como pesca, uso animal e agricultura de vazante.

### **3.4.2 - Eficácia do Objetivo de Apóio a Piscicultura:**

A avaliação da eficácia do segmento do PCT IICA/DNOCS ligado a piscicultura foi realizada através de visita às instalações da Estação de Piscicultura Rodolpho von Ilhering em Pentecoste, aplicação de questionários com os consultores e entrevistas com gestores da Estação.

Cabe dizer, preliminarmente, que a Estação de Piscicultura desenvolve pesquisas de grande valia como a genética em tilápia, pirarucu e de outros peixes, que permitiram aumentar a produção e a produtividade destas espécies de forma significativa. Com base nas pesquisas citadas, o DNOCS consegue criar e distribuir alevinos para um grande número de açudes, contribuindo assim, com garantia de renda para várias comunidades de pescadores artesanais.

Este trabalho beneficiou-se do aporte de valiosas consultorias do PCT IICA DNOCS de varias maneiras, como ver-se-á a seguir:

- *Manual de Melhoramento Genético de Tambaqui, Pirarucu e sobre reversão sexual de Tilapia:* estas pesquisas são, sem dúvida, de grande valor científico e contribuíram significativamente com o desenvolvimento comercial das espécies citadas. No caso do Pirarucu

**3** É quando os pescadores batem na água para atrair os peixes.

conseguiu-se determinar o sexo do animal através de estudos de DNA, permitindo a distribuição posterior de casais com chip eletrônico para o setor comercial. No caso da tilápia o sexo é identificado, o que facilita a produção do supermacho (YY) que depois gera somente filhotes machos (que engordam mais). O trabalho teve dois tipos de impactos: a) No DNOCS: redação do manual e criação de um banco de sêmen e sangue de peixes que serve como banco de DNA (genoma) que por sua vez ajuda a evitar a endogamia nos açudes, b) Na população: permite que se vendam alevinos com material genético da Tailândia, de Pirarucus com identificação de sexo, e selecionar indivíduos com maior vitalidade. A atividade de distribuição de alevinos impacta um grande número de açudes, gerando renda para a população e alimento barato para as comunidades carentes que moram perto dos mesmos.

- *Levantamento dos modelos de monitoramento de qualidade de água utilizada em piscicultura*: o modelo possui parâmetros físicos, químicos e biológicos de qualidade de água que podem ser de grande valia para o DNOCS. Este modelo seria usado na Estação de Piscicultura localizada na área de abrangência do Açude Pereira de Miranda, município de Pentecoste, estado do Ceará e em outras quatro estações de piscicultura, mas ainda não foi utilizado por falta de recursos e de pessoal no DNOCS.
- *Caracterização das instalações, atividades e consumo de água das estações de piscicultura*: foram diagnosticadas técnicas de reuso da água da piscicultura. Com base neste estudo foi realizada uma capacitação ao DNOCS e o DNOCS fez um projeto para reaproveitamento de água do canal General Sampaio Campos 2 que está a espera de financiamento. Isto teria dado lugar a uma maior conscientização dos responsáveis das estações de piscicultura do DNOCS sobre a necessidade de tratamento e reaproveitamento da água da piscicultura.
- *Estudo de Mercado da Tilápia do Nilo em Fortaleza*: foi feito um estudo sobre os hábitos de consumo de Tilápia por faixas de renda em Fortaleza que mostra o mercado atual desse produto. Esse estudo foi utilizado em cursos e capacitações junto a produtores. Trata-se de um estudo sério e bem feito. Carece, no entanto, de análise de elasticidade preço que mostre até que ponto é interessante continuar ofertando peixe, sem aviltar excessivamente os preços. Um excesso de oferta pode gerar queda acentuada de preços. Haveria a princípio uma certa elasticidade de oferta garantida pelo mercado da CONAB para merenda escolar, na forma de produto processado (filé de tilápia) e também pelo fato do consumo atual ser baixo e em parte ser atendido por produto vindo de Pernambuco e da Bahia. Apesar disso já se registraram indícios de quedas de preço que podem vir a ameaçar a rentabilidade do negócio se não tomarem precauções no que diz respeito ao aumento indiscriminado da produção. Precisar-se-ia também de uma maior difusão das vantagens da tilápia como assim também mais investimento em técnicas de beneficiamento do produto, de forma a aumentar a demanda do mesmo.

Deve-se deixar claro, entretanto, que a análise elasticidade-preço não está contemplada no TR do Consultor, mas pode ser interessante que futuros estudos a serem realizados pelo DNOCS, diretamente ou através de um novo PCT, a contemplem.

### 3.4.3 - Eficácia do Objetivo de Apoio a Regularização Fundiária

Para avaliar esse segmento foi realizada uma visita de campo ao Perímetro Irrigado de Curú Pentecostes durante a qual foram feitas entrevistas junto aos gestores do projeto pelo DNOCS e posteriormente, em Fortaleza, com o consultor que trabalhou no projeto.

Nas entrevistas de campo constatou-se haver desconhecimento do relatório feito pelo PCT DNOCS/ IICA sobre a situação de inadimplência dos beneficiários do perímetro em março de 2007.

A maior parte dos problemas diagnosticados pelo consultor já teriam sido resolvidos ou encaminhados, de alguma forma, pelos funcionários do perímetro.

Os irrigantes teriam que pagar dois tipos de taxas: a K1 que repassa a eles os custos da infraestrutura instalada e o K2 que repassa os custos de manutenção dos canais, adutoras e bombas. A K2 oscila entre R\$ 10 a R\$ 35 por mês por hectare irrigado dependendo do ano (do 1º ao 4º) e estaria sendo paga normalmente através da associação. A K1 não estaria sendo paga porque houve uma mobilização contra isso e o DNOCS teria aceito a isenção da mesma.

Os funcionários do DNOCS em campo mostraram que o processo de transferência de gestão está avançando, com 151 entre 175 irrigantes tendo aderido ao mesmo, e que até 2010 deve estar concluído. Desses 151, 6 já completaram todos os pagamentos e têm direito ao título da terra. Entre os outros 145, 44 já têm escritura de promessa de compra e venda e 101 estão em processo de escrituração. Os 24 que não aceitaram o acordo proposto pelo DNOCS deverão ser substituídos no futuro. O pagamento total para permitir a transferência é da ordem de R\$ 1.300,00 por ano, com 2 anos de carência e 10 anos de amortização.

Os lotes do perímetro irrigado Curu/Pentecostes são de 4 a 5 hectares e geram renda suficiente (banana e coco) para cobrir os custos. A renda gerada pela produção de coco e/ou de banana parece bastante alta para arcar com esses custos. Segundo declaração do presidente da associação os produtores vendem, em média, 30.000 cocos por mês a um preço médio de R\$ 0,15 o que significa que estariam obtendo uma renda bruta de R\$ 4.500,00 por mês. Uma vez deduzidos os custos de produção e da água a renda pode ficar em torno de R\$ 2.000,00 mensais, valor bastante significativo para áreas rurais.

O sistema de irrigação é de "sulco" o que implica o uso extensivo da água e na possível salinização dos solos. Alegam que não poderiam passar a usar irrigação localizada (micro aspersão ou gotejamento) por causa dos altos custos da energia para esse tipo de irrigação, com bombeamento considerável de água. Os lucros obtidos, no entanto, não permitem corroborar a hipótese da falta de recursos para transformar o sistema de irrigação num mais racional.

Como atenuantes a esta situação deve se ressaltar que o perímetro de irrigação de Curu Pentecostes estava sofrendo, em tempos recentes, de quatro tipos de problemas: a) a estrutura de bombeamento e canalização de água do sistema de irrigação vinha funcionando, até bem recentemente, de forma defeituosa, deixando o setor dos produtores do final do canal sem acesso regular a água; b) Existe uma dívida não paga com o PRONAF, de um crédito cruzado - solidário que lhes impede aceder a novos financiamentos; c) parte significativa dos parceiros (75%) não pagava a K1 pelo uso da água; d) fim do convênio de assistência técnica com a empresa Agropolos que dava AT até recentemente.

A nova administração do perímetro deixou claro que, se a taxa de água não for paga, a infraestrutura não seria mantida e a água pararia de chegar aos lotes. Após mandar avisos, cartas e

telegramas e nada conseguir, a gerência começou a fechar as bicas de água dos lotes. A partir desse ato a inadimplência diminuiu drasticamente (está em 25% atualmente) e a infraestrutura foi recuperada, garantindo acesso a água a mais lotes.

Outro problema que não foi resolvido refere-se aos “biqueiros”, ou seja, os agricultores que se instalaram em áreas não demarcadas do perímetro. Esses agricultores foram cadastrados e agora pagam também pela água. Mas, por se tratar de uma entrada de gente feita de forma irregular que, se descontrolar, pode trazer problemas ambientais, decidiu-se pela interrupção do cadastramento de novas famílias.

A pesquisa de campo efetuada neste perímetro permitiu, também, corroborar a relevância das Comissões Gestoras. A comissão do município que discute os problemas do Açude General Sampaio, de onde saem os canais para o Perímetro Curu Pentecostes, cumpriu um papel fundamental na alocação negociada da água, seguindo os preceitos da capacitação recebida oportunamente.

Como a recarga do açude Gral Sampaio estava ruim começou a surgir um conflito de interesses entre vazanteiros, pescadores, irrigantes e população local. Os irrigantes querem uma soltura de água para os canais de 1.800 l/s, mas isso faz cair muito o nível de água do açude ameaçando os vazanteiros. Esses, nesse caso, começam a usar bombas para molhar suas plantações. Ao cair o nível da água mais ainda, o consumo humano da cidade começa a ser ameaçado. Os pescadores, por sua vez, sofrem com a escassez de água que faz diminuir a produção e captura de peixes. Paralelamente, os vazanteiros jogam agrotóxicos na água ameaçando tanto os pescadores como o consumo humano. Para completar o panorama, existem agricultores que não são do perímetro, mas que moram ao redor dos canais, e que puxam água dos mesmos com bombas fazendo cair a vazão a menos de 1.000 l/s para o perímetro.

Todos estes problemas foram exaustivamente discutidos e negociados na Comissão Gestora que decidiu liberar, por enquanto, 1.700 l/s, ao invés dos 1.800 l/s inicialmente acordados com a COGER, sendo que, se não chover em breve, essa vazão seria novamente reduzida, para não ameaçar o consumo humano nem a atividade dos vazanteiros. Fazem-se campanhas também para inibir o uso de agrotóxicos e o desmatamento a beira do açude.

Em suma, sem a Comissão Gestora, estes problemas teriam eclodido provavelmente em conflitos de difícil resolução.

#### **3.4.4 - Eficácia do Objetivo de Apoio aos Estudos de Controle e Monitoramento Telemétrico do Açude Castanhão**

A participação do PCT IICA/DNOCS no assunto estudos telemétricos foi avaliada por meio de uma visita a um dos locais onde o sistema estaria funcionando e com entrevista ao consultor encarregado da elaboração dos termos de referência.

Na visita ao açude Castanhão percebeu-se que o administrador atual do mesmo (Sr. Getulio) não tinha conhecimento do trabalho do IICA. Ele sabia apenas que o sistema de telemetria já tinha sido licitado e que a empresa DPM estaria em breve começando a instalar o sistema para medir a descarga das válvulas do Castanhão.

Na entrevista foi possível saber que, dos 48 Termos de Referência sobre Telemetria para Açudes, em apenas 3 casos, os Termos de Referência deram lugar a licitações.

Segundo a entrevista o sistema de telemetria seria condição necessária para que o Ceará e o DNOCS pudessem participar do Projeto da Transposição do rio São Francisco. Não haveria, tampouco, nenhum empecilho técnico para instalar um sistema que opere as comportas dos açudes de forma centralizada e por controle remoto desde Fortaleza.

Cabe destacar que os açudes, pelo menos o Castanhão, padecem de problemas bem mais urgentes como, por exemplo, a questão do reassentamento das populações atingidas pela barragem. Segundo informações obtidas no local, faltaria assentar ainda 35% dessa população e o apoio vindo do Instituto de Terras do Estado do Ceará sido insuficiente para a conclusão desse processo.

Não fica claro, portanto, qual teria sido a necessidade que impulsionara a contratação de um número tão grande de termos de referência para o sistema de telemetria, se o ritmo das licitações não permitiria que os mesmos se transformassem em contratos de instalação em prazos previsíveis. Não fica claro tampouco como um sistema ultramoderno com as características incorporadas ao TR poderia funcionar no contexto das precárias condições de operação atual dos açudes.

A problemática do reassentamento, parece, sem embargo, mais próxima do perfil de cooperação técnica que pode oferecer um projeto do IICA.

### 3.5 - SUSTENTABILIDADE E LIÇÕES APREENDIDAS DURANTE O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO PCT

Como vários assuntos não puderam ser avaliados (benefícios de alguns segmentos, custos efetivos, prazos de todas as atividades) e por ser uma avaliação ex post sem indicadores nem linha de base para usar como comparação, este documento não tem o propósito de ser conclusivo sobre o conjunto das atividades do PCT IICA/DNOCS. Entretanto, algumas questões ficaram bem delineadas a partir da visitas de campo e da leitura dos documentos recebidos para apoio aos trabalhos de avaliação.

Primeiramente cabe destacar a total coincidência entre o mandato do IICA e os objetivos do PCT, que foram bem focados nos assuntos de elaboração de projetos e de capacitação, visando o fortalecimento institucional. Dentro deste contexto a maior parte dos objetivos foi avaliada como pertinente, embora alguns aspectos apresentam características um pouco ambíguas, mas que não tiveram a capacidade de prejudicar o conjunto do trabalho desenvolvido.

O PCT DNOCS/IICA apesar de não ter passado por uma discussão inicial visando estabelecer relações causa efeito, gerou um marco lógico de forma espontânea, em função das necessidades que foram aparecendo no decorrer de sua implementação. A estratégia foi desenhada e implementada da seguinte forma:

- **Gestão Participativa com Controle Social:** como no DNOCS não havia uma tradição para trabalhar com participação social, para poder desenvolver essa cultura foi necessário realizar um trabalho de capacitação e articulação nos estados, Coordenações Estaduais e municípios onde se localizam os reservatórios. Para conseguir isso foi adotada uma estratégia de trabalho em duas fases: a) Realizar um trabalho inicial

de diagnóstico sobre a situação da institucionalidade de cada açude, para que servisse de base às capacitações posteriores; e b) Realizar capacitações focadas em servidores do DNOCS que pudessem depois servir de multiplicadores junto à população e sociedade civil, com base em cartilhas que seriam produzidas. Montou-se uma estrutura de consultorias que podia dar capacitação em planejamento participativo, negociação de conflitos, preservação ambiental e simulação de enchimento e esvaziamento de reservatórios, e qualidade de água dos açudes, para os futuros membros das Comissões Gestoras. A ideia de capacitar primeiro os servidores do DNOCS para que depois atuassem como multiplicadores diluiu-se porque, dada à pressa e a abrangência do público, tiveram que capacitar, de forma simultânea, servidores das Coordenadorias Estaduais, da sociedade civil e dos usuários, sem poder portanto aprofundar o conteúdo dos cursos para os multiplicadores potenciais.

A leitura da documentação recebida, as manifestações de servidores da Autarquia e as entrevistas realizadas revelam que, apesar dos problemas enfrentados, uma boa parte dos conceitos foi apreendida pelas pessoas capacitadas, sobretudo na Bahia, Rio Grande do Norte e Ceará.

A pouca sensibilidade interna sobre a necessidade de descentralizar e mobilizar os atores sociais na gestão dos açudes, embora superada conjunturalmente no momento das capacitações, acabou impedindo que se criasse uma Coordenação de Gestão de Recursos Hídricos, como forma de consolidar a experiência dentro do DNOCS. Ao não se criar esta Coordenação de alto nível, o assunto da gestão participativa corre risco de não ficar consolidado no DNOCS. A proposta original do PCT, constante no seu Objetivo Específico Nº 4, de implantar no DNOCS uma estrutura de Gestão de Recursos Hídricos não foi portanto realizada.

Apesar dos problemas enfrentados durante a execução do PCT e do pouco tempo que tiveram para fazer as capacitações, tem dado resultados positivos para a questão dos recursos hídricos controlados pelo DNOCS.

Antes das capacitações os assuntos eram resolvidos pelas autoridades municipais e pelo DNOCS. Com as capacitações e com o início do funcionamento das Comissões Gestoras, a sociedade civil e suas instituições foram incorporadas no processo decisório e de gestão dos recursos hídricos.

Embora os temas ambientais e os temas técnicos de simulação não tenham sido completamente assimilados, deu-se um passo a frente no sentido de que a sociedade civil assuma a gestão da água e dos conflitos decorrentes. De fato a interrupção administrativa dentro do DNOCS afetou o acompanhamento das atividades das comissões.

As questões para as quais o PCT trabalhou não podem ser esgotadas no âmbito das ações ora em desenvolvimento no DNOCS. O assunto da gestão dos recursos hídricos não se reduz a uma ação específica nos açudes, ela deveria ser parte de uma estratégia mais ampla envolvendo maior número de atores ao nível das bacias hidrográficas e também dos governos estaduais e da sociedade civil. Não se passa de uma gestão verticalizada e autoritária para uma descentralizada e participativa num curto período de tempo (4 anos).

Sugere-se que seja dada uma capacitação final aos técnicos do DNOCS, e da sociedade civil que melhor desempenho tiveram nos cursos, de forma a consolidar a experiência através de verdadeiros multiplicadores. Propõe-se que seja dada uma capacitação em metodologia de gestão

participativa e não apenas técnicas de planejamento participativo. Trata-se de conseguir um número razoável de multiplicadores (cerca de 40) que possam depois divulgar e ampliar as metodologias participativas, visando assim aumentar o número de comissões gestoras, fortalecer as existentes e criar comissões de bacias hidrográficas como objetivo final.

- **Reforço Institucional:** Com a participação do IICA nos trabalhos de base, o DNOCS está, hoje, bem mais articulado: se prepara para ingressar no Programa Transposição do Rio São Francisco e estreitou o relacionamento com a Agência Nacional de Água (ANA). Acredita-se que o trabalho das Comissões Gestoras e o trabalho junto ao setor privado e aos estados estejam permitindo dar maior visibilidade ao DNOCS, fortalecendo sua credibilidade perante a sociedade. A participação do IICA teria fortalecido a posição da Autarquia na realização de acordos de cooperação técnica com a Agência Nacional de Água e com os estados.
- **Regularização Fundiária e Meio Ambiente:** Com base nos trabalhos desenvolvidos pelo PCT sobre o tema foi possível expandir o trabalho de titulação, que passou de 65 títulos a quase 3.000, em 3 anos. Não foi fácil, pois havia muita dificuldade em mobilizar as equipes locais por falta de recursos e existiam muito assuntos pendentes de solução judicial antes que se pudesse efetuar a transferência dos Perímetros de Irrigação ao controle privado.

Embora o assunto seja da mais alta relevância para o DNOCS e os próprios diagnósticos tenham servido para alertar sobre isso, não se percebe claramente até que ponto os mesmos não podiam ter sido realizados por pessoal do próprio DNOCS, já que eram simples levantamentos de dados sobre inadimplência e titulação. Não foi possível verificar se todos os estudos foram aproveitados e/ou repassados aos potenciais usuários dentro do DNOCS. Sugere-se, portanto, não atender demandas de estudos que não estejam claramente ligados com possibilidades concretas de ação dentro da instituição.

Os diagnósticos feitos pelos consultores do IICA, no entanto, se tivessem sido bem aceitos e utilizados pela instituição, teriam contribuído sobremaneira para o processo de titulação, ao alertar seus dirigentes sobre os problemas de regularização que deveriam ser enfrentados pelo DNOCS.

- **Piscicultura:** os trabalhos do PCT na área de desenvolvimento genético, de diagnósticos de reuso de água, de modelos de monitoramento da qualidade de água e de estudos de mercado têm sido de grande valia para o desenvolvimento da estação de piscicultura de Pentecostes. Sugere-se, no entanto, que os estudos de mercado caracterizem melhor a demanda potencial existente por esses produtos e que os outros estudos se vinculem de forma mais direta com as possibilidades de trabalho e ação do DNOCS.
- **Estudos Telemétricos:** a maior parte dos termos de referência contratados pelo PCT não deram origem às obrigatórias licitações para os sistemas de telemetria. A carência de recursos da instituição e a falta de convencimento sobre sua utilidade imediata, face às precárias condições de operação dos açudes, não permitiram as esperadas instalações. Sugere-se também neste caso, não atender demandas de termos de referência que não estejam claramente ligadas à possibilidades concretas de ação dentro da instituição.

Em suma, a maior parte das atividades do PCT demonstrou ser válida e bem aproveitada pelo DNOCS.

### **Sugestões Finais**

- o Para os próximos produtos a desenvolver procurar dar mais ênfase à experiência do IICA como Organismo Internacional de Cooperação Técnica por meio da consulta de documentos de outros países ou eventualmente promovendo intercâmbios com as representações do IICA de outros países com experiências semelhantes;
- o Para não afetar a eficácia e eficiência do PCT sugere-se que não se apoiem atividades que poderiam ser desenvolvidas pela Instituição Nacional parceira, sem a necessidade de cooperação internacional, pois acrescentam muito pouco em termos de impacto e resultados para a população-alvo do PCT.
- o Efetuar um nivelamento de tempo curto (máximo de dois dias) com os próximos consultores a serem contratados sobre o que é o IICA, sobre suas normas e procedimentos, e sobre a lógica do PCT.
- o Seria importante que o DNOCS fizesse uma análise e um parecer sobre os produtos desenvolvidos e entregues para aprovação (um bom caminho seria selecionar um grupo de servidores para esta tarefa e aplicar também para eles um nivelamento similar ao previsto para os consultores);
- o Para as próximas contratações neste ou no próximo PCT, definir por consenso entre os parceiros, perfis profissionais consistentes com os produtos a desenvolver;
- o Procurar, sempre, apresentar uma reflexão ou análise crítica sobre os produtos ou sobre a execução da cooperação técnica;
- o Procurar colocar o Coordenador de Enlace como o elo final entre o Projeto e o Administrador do IICA (aprovação final dos produtos, autorização de pagamentos, etc...);
- o Discutir e colocar no PRODOC a linha de base e os indicadores de resultados e impacto para serem acompanhados desde o início do PCT;
- o Implantar, desde os momentos iniciais do PCT, uma equipe – externa - de acompanhamento e monitoria de impacto e resultados do projeto junto à instituição parceira e junto aos beneficiários como forma de internalizar lições – *in real time* - ou seja, durante o desenvolvimento do projeto.

4



# PCT IICA/NEAD “APOIO AS POLÍTICAS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL” BR/IICA/03/05

## 4.1 - INTRODUÇÃO

O NEAD (Núcleo de Estudos Agrários para o Desenvolvimento) foi criado em 1998 pelo MDA com apoio da FAO que depois foi substituído pelo IICA. O NEAD efetuou, financiou e apoiou, nesse período, inúmeras pesquisas e publicações do âmbito agrário que tiveram, sem dúvida, importante impacto no desenvolvimento e implementação de políticas agrárias neste país.

Para fins de uma avaliação rápida do NEAD foram lidos os documentos de projeto, suas renovações, relatórios de progresso e os principais materiais produzidos. Além disso, foram efetuadas visitas ao NEAD, e realizadas entrevistas com os atuais e ex-coordenadores do PCT e com subcoordenadores de segmentos do PCT.

As observações listadas a seguir não são exaustivas nem definitivas, tendo apenas o caráter de pretender induzir a uma reflexão sobre as possibilidades de melhor execução do PCT no futuro.<sup>4</sup>

## 4.2 - AVALIAÇÃO DE EFICÁCIA

O PCT IICA/NEAD ocupou, sem dúvida, um espaço dentro do movimento de reestruturação das políticas de desenvolvimento rural do país. Por atuar num contexto de mudança e de disputa por espaços, e não de políticas sedimentadas, seu impacto é mais difícil de medir.

O principal papel de NEAD teria sido, portanto, o de ajudar a legitimar junto à população em geral a necessidade de apoiar um público específico (o da pobreza rural) através de políticas específicas. Teria mudado nesse período a forma de olhar ao meio rural por parte da população, e esse seria o principal impacto do PCT.

Teria ajudado, portanto a gerar o ambiente favorável para a criação de novas políticas públicas dirigidas ao meio rural, como por exemplo, as novas modalidades de crédito rural, seguro agrícola, comercialização, etc.

O IICA contribuiu para isso com o Fórum de Desenvolvimento Rural, que foi uma novidade para o próprio IICA e que serviu claramente aos propósitos do Governo nessa área.

---

<sup>4</sup> Agradecemos a presteza e riqueza das contribuições dadas pelos consultores Flávio Weinstein, Leida Farias, Caio França e Andréia Buto, que nos receberam e atenderam com toda gentileza em todos os momentos em que foram solicitados.

Uma área importante do PCT foi o apoio dado a diferentes programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural no Brasil (CPDA, UFRGS, Campina Grande, UFF, Pará, Museu de Antropologia do RJ), que conseguiram, graças a esse apoio, desenvolver pesquisas que ajudaram no fortalecimento institucional do NEAD. Tratava-se de melhorar os canais de comunicação entre o meio acadêmico e o Governo, apropriando-se do conhecimento gerado para a formulação de políticas governamentais.

Obtiveram-se nesta área resultados significativos como o Censo da Reforma Agrária, os Estudos de Impacto dos Assentamentos do CPDA e Estudos sobre Crédito Fundiário.

Outra área importante de apoio dado pelo PCT foi à criação e funcionamento do REAF (Rede de Agricultura Familiar), que atua preferentemente no âmbito do MERCOSUL estreitando os vínculos entre as políticas dirigidas para agricultura familiar nesse setor. Atuou também nas negociações da OMC na rodada de Doha.

Buscou-se através do REAF entender o que é a agricultura familiar no Mercosul, quais são os registros sobre esse setor, como funciona o financiamento a agricultura familiar nos diferentes países, etc,

O PCT também atuou significativamente na área de Gênero e Desenvolvimento Rural. Os antecedentes a criação do setor de gênero dentro do NEAD são os seguintes:

- Conferências Internacionais da FAO nas quais o Brasil assumira compromissos no sentido de incorporar políticas de gênero dentro de suas política agrárias.
- Em 2001 foi criado o Programa de Ações Afirmativas, mas não tinha estrutura de funcionamento condizente com seus propósitos.
- Em 2003 uma linha de crédito no PRONAF para as Mulheres foi incluída, que deveria contar com 30% dos recursos.
- Nessa época também se reconhece a titularidade da mulher nos títulos de terra outorgados pelo INCRA.
- No governo anterior, havia comitês de gênero em alguns ministérios, mas no Governo Lula se cria a Secretaria da Mulher e se amplia a estrutura no MDA.

A partir da criação do Deptº. de Ações da Mulher no MDA ele passa a ter linha orçamentária própria, e começa um plano de dar assistência técnica as mulheres rurais, e de implementar ações de apoio as trabalhadoras rurais e a suas organizações.

Hoje este setor trata não apenas de dar assessoramento as mulheres, mas de ajudar na documentação e na organização da produção de mulheres organizadas..

A portaria 9821 do INCRA sugere que se faça um monitoramento permanente dentro do INCRA do atendimento de todas as prioridades para as mulheres estabelecidas em Lei. Para isso foi gerado um Manual Operacional de Apoio as Mulheres rurais nas questões legais da terra.

Os direitos da mulher começaram a ser ampliados, com o aumento do crédito de instalação para as mulheres, com ATER específica, e com o PRONERA.

O PCT colaborou neste processo com diversas publicações, com capacitações e com 3 edições do Prêmio Margarida Alves, que foram publicados depois.

O MDA tem 13 unidades móveis para as trabalhadoras rurais, que funcionam por enquanto com consultoras contratadas pelo PCT.

Recentemente começaram as ações de organização produtiva no PCT junto ao IICA, o que requer mais capacitação. Até o ano de 2008 a área das capacitações estava no PCT das FAO.

Neste ano foi realizado o Seminário Nacional de ATER para a Mulher e teriam aumentado os encontros de mulheres, a organização de conselhos e as mobilizações, assim como as experiências de economia solidária.

Criaram mecanismos para produzir documentação da mulher rural (PNDTR) e a organização produtiva da mulher.

Todos os materiais são lidos pelo NEAD e difundidos amplamente, muitos se converteram em bibliografia obrigatória dos cursos de pós-graduação, incentivando mais estudantes a trabalhar na área de desenvolvimento rural.

#### 4.2.1 - Desafios da Avaliação<sup>5</sup>

Ao definir-se por uma “metodologia de avaliação de impacto e resultados dos Projetos de Cooperação Técnica”, o IICA, com muita razão, procurou centrar seu foco na mensuração desses impactos e resultados. O pressuposto, claro, é que cada PCT se articula em função da possibilidade de oferecer uma relevante contribuição à superação ou mitigação dos efeitos decorrentes de um problema específico. Se há um problema que clama por solução, então é preciso que se meça até onde os esforços empreendidos têm sido eficazes para seu equacionamento.

Ora, o problema que o NEAD colocou, por mais que possa ser reduzido a um enunciado único – Apoio às Políticas e à Participação Social no Desenvolvimento Rural Sustentável –, a rigor se desdobra em tantas e tão diferentes facetas, algumas delas, sua maior parte, na verdade, de cariz qualitativo, que, efetivamente falando, medir seus impactos em termos quantitativos torna-se um exercício não apenas muito complexo, mas de validade duvidosa. Exemplo expressivo disso está no papel desempenhado pelo NEAD no estreitamento e fortalecimento do diálogo com os centros de pesquisa sobre o meio rural brasileiro. Como medir, com propriedade, o impacto finalístico dessa orientação seguida com tanto afincamento pelo NEAD? Não seria muito difícil demonstrar os resultados dessa linha de atuação do NEAD para o reforço dos núcleos de pesquisa e pós-graduação, bastaria consolidar numa planilha os números alcançados em decorrência de sua ação: somar-se-ia o *quantum* de periódicos de Programas de Pós-Graduação que tiveram sua periodicidade (produção e publicação) regularizada como resultado do apoio oferecido pelo NEAD, com o incremento obtido nas pesquisas e produção de teses e dissertações, mais o número de redes de pesquisadores consolidadas ou formadas em razão do apoio do NEAD, etc. Não seria tudo isso facilmente mensurável, quantificável? Todavia, como medir isso em termos de maior qualificação da “Participação Social no Desenvolvimento Rural Sustentável”? Qualquer escolha seria sumamente arbitrária.

---

<sup>5</sup> Baseado na resposta de Flávio Weinstein do NEAD aos questionamentos feitos pelo consultor que conduziu a avaliação.

Outro exemplo está no significativo esforço despendido na publicação de livros voltados a discutir questões relativas à reforma agrária, à agricultura familiar, ao desenvolvimento rural sustentável, etc. Como quantificar o impacto final disso? Dizer que se publicou mais de uma centena de títulos; que essas publicações têm sido remetidas, prioritariamente, para algo como 200 grupos de pesquisa cadastrados no CNPq, para as bibliotecas de todas as grandes instituições de ensino superior; aos Programas de Pós-Graduação voltados para as temáticas caras à missão institucional do MDA seria suficiente? Pouco provável. Entretanto, não é porque não há como oferecer medida segura e objetiva do impacto de tal esforço – sem que, para isso, seja preciso recorrer a sofisticados procedimentos e metodologias – que ele se torna menos importante ou relevante.

De outra parte, há de se ter em conta que o NEAD, como é sabido, tem por missão institucional prover a Secretaria Executiva/MDA de estudos e pesquisas. Em razão disso, ele precisa dialogar com muitas frentes e instâncias dentro do Ministério. Esta é uma realidade que introduz certa dificuldade à eventual definição de uma “linha de base” (ou Marco Zero) – para ficar nos termos da metodologia utilizada pelo IICA – para seu PCT. Ou, para ser mais preciso, torna a definição dessa desejável linha de base muito mais complexa, pois, necessariamente, precisaria considerar as múltiplas facetas e problemáticas que o NEAD precisa considerar em sua atuação. Em outras palavras, em função da própria multiplicidade de “problemas” aos quais precisa oferecer subsídios, qualquer linha de base que se queira construir para um futuro PCT requererá que se a considere sob essa múltipla dimensão.

#### 4.2.2 - Questionamentos sobre a eficácia do programa

Durante o processo de avaliação foi realizada uma série de perguntas aos coordenadores que foram respondidas no geral de forma satisfatória como pode se perceber a continuação:

- 1) Há evidências concretas de como os materiais produzidos pelo NEAD são utilizados pelos organismos diretamente ligados para reformulação de suas políticas? (MDA, DAF, SDT, INCRA, SAF).

*No que concerne à preocupação central da questão (evidências concretas de utilização dos materiais produzidos pelo NEAD na elaboração/reformulação de políticas públicas), toda a dificuldade em oferecer uma resposta direta e objetiva está no adjetivo concreto utilizado para qualificar as evidências de uso dos materiais produzidos pelo NEAD. Isto porque, para responder adequadamente à questão seria necessário que se fizesse um levantamento dos incontáveis estudos/pesquisas contratados pelo NEAD e os cotejasse com o conjunto de políticas, programas e ações de governo levados a cabo ao longo desses últimos anos. O que, por mais interessante e útil que fosse (e, certamente, seria muito), foge total e completamente aos propósitos desses comentários.*

*Não obstante, e sem que se incorra numa apreciação desproporcional da questão, podemos partir do pressuposto de que as diversas instâncias do MDA, cada uma dentro de seu arco de atuação e das circunstâncias específicas, têm considerado os trabalhos produzidos pelo NEAD quando da apreciação de suas ações. O que, esclareça-se desde já, não significa tomar os resultados alcançados pelas consultorias contratadas como o eixo condutor de suas iniciativas. Em outras palavras, podemos ter como certo que as tomadas de decisão dentro do âmbito do MDA sempre levam em consideração os resultados obtidos pelos estudos do NEAD, mas não necessariamente os incorpora integralmente, uma vez que outros elementos e variáveis são considerados. Enfim, faz-se presente aqui, em sua plenitude, todas*

as dificuldades metodológicas de trabalhar com as políticas públicas, concebendo-as enquanto processo (tomada de decisão) e não apenas enquanto produto (programas, ações, etc.).

Todavia, em que pese os argumentos acima, apresentamos alguns indicadores de como os materiais produzidos no âmbito do PCT têm contribuído na construção de uma atuação mais consequente por parte das diversas instâncias do MDA com as quais o NEAD tem dialogado de maneira mais constante:

- Em sintonia com as orientações seguidas pela AEGRE/MDA, destacaríamos as consultorias que têm monitorado o Programa de Documentação das Mulheres Trabalhadoras Rurais e o Programa de Apoio à Organização Produtiva das Mulheres Rurais. Ambos são programas interministeriais, no entanto, tem cabido ao MDA um papel relevante no acompanhamento da atuação de seus Comitês Gestores. Esse acompanhamento, por sua vez, tem sido viabilizado pela contratação de consultoras que vêm monitorando o desempenho dos mesmos. Como resultado, seus relatórios têm servido como parâmetro para a redefinição de determinadas práticas inicialmente previstas, mas que, quando de sua efetivação, mostraram-se inadequadas, insuficientes, enfim, mal dimensionadas para o pleno atingimento dos objetivos e metas projetados. Em outras palavras, caso se cotejasse o que inicialmente estava previsto como práticas de gestão desses programas e suas dinâmicas atuais, seguramente viria à tona o redesenho resultante desse monitoramento viabilizado pelo PCT;
- Esta mesma dinâmica vem se dando com o Programa Territórios da Cidadania. Aqui, também, o PCT tem propiciado um conjunto de consultorias que vem acompanhando e monitorando a gestão do Programa. De maneira que são muitas as contribuições que têm podido apresentar ao seu aprimoramento. Contribuições, contudo, cujo evidenciamento de sua materialidade demandaria um minucioso trabalho de confrontar o projeto inicial e seus contínuos e sucessivos ajustes ao longo pouco mais de um ano de existência;
- Outro exemplo significativo é o da REAF/MERCOSUL. Nesse caso, são muitas as contribuições do PCT. Duas, em particular, merecem ser mencionadas: a construção de uma agenda que contemple os temas de gênero e juventude no âmbito da REAF; e a elaboração de um estudo sobre estrangeirização de terras (propriedade de terras por parte de cidadãos e empresas de outras nacionalidades). Ambas as contribuições não se materializaram em políticas ou programas nos países membros (embora, por exemplo, a experiência brasileira sobre titulação de mulheres dentro do programa de reforma agrária tenha servido de baliza para uma avaliação sobre esse tema por parte dos outros países), mas têm servido de subsídios para a construção de consenso mínimo em âmbito regional;
- Um quarto exemplo, que carece de ser mencionado, é o da consultoria em biossegurança. Como se sabe, tem cabido ao NEAD a produção de subsídios que lastreiam as posições defendidas pelo MDA sobre transgenia no âmbito da CTNBio. E embora se possa afirmar que o MDA tem pautado suas tomadas de posição dentro da arena específica em que são debatidas e deliberadas as políticas de transgenia do país em estreita consonância com o que as consultorias contratadas pelo PCT vêm produzindo, isso não significa que ela (as posições defendidas pela representação do MDA) tenha se materializado em políticas consoantes ao defendido. Vale dizer, mais uma vez, quando se ajusta o ângulo de visão para o processo de tomada de decisões, vê-se com clareza a forma como inúmeras variáveis e interesses divergentes se confrontam, resultando num arranjo ditado pelas circunstâncias e forças em jogo.
- Um último exemplo. Este, por se encontrar num grau maior de maturidade, já pode apresen-

tar resultados mais concretos. Mais visíveis, sob esse ponto de vista. Referimo-nos às ações de inclusão digital no mundo rural. Como se sabe, o PCT pôde oferecer uma importante contribuição ao viabilizar a sistematização de experiências isoladas nessa área, permitindo que desse conjunto de experiências-piloto fosse possível extrair uma metodologia de inclusão digital mais consequente com a realidade rural brasileira. Decorreu dessa iniciativa a construção de acordos interministeriais visando incrementar a inclusão digital no meio rural brasileiro, cabendo ao MDA um papel de proa nesse cenário. Especificamente, podemos dizer que a metodologia desenvolvida no NEAD é a que tem orientado as ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro nessa temática. A recente publicação, por parte da FINEP/MCT, de edital para financiamento de inclusão digital no meio rural, tomando por referência a metodologia desenvolvida no NEAD, é outro exemplo eloquente.

- 2) Nos objetivos do PCT foram contempladas atividades de capacitação como mostra o seguinte parágrafo: Atividade 2.3.2. - Propor e desenvolver atividades de capacitação e formação para beneficiários(as) das políticas e programas de desenvolvimento rural. Foram realizadas capacitações suficientes ou não houve necessidade ou demandas de capacitação?

*Com relação às capacitações, o PCT tem se pautado por uma orientação de propiciar iniciativas nessa linha sem, contudo, atrelar necessariamente as capacitações às ocorrências de cursos ministrados por consultores contratados. De qualquer forma, podemos elencar algumas iniciativas conduzidas por consultores do PCT. É assim, por exemplo, que se produziu uma proposta de inserção do conteúdo de gênero na capacitação da ATES e acompanhou-se a execução das ações de capacitação para os extensionistas da ATES e servidores do INCRA no que tange à inserção do conteúdo de gênero. Outro exemplo diz respeito aos conteúdos de juventude no âmbito da REAF, que propiciou a identificação dos temas e demandas da juventude rural com vistas à produção de conteúdos e metodologia dos módulos constitutivos do Curso Regional de Formação de Jovens Rurais/REAF. Também nessa linha, cabe referir ao trabalho de capacitação dos usuários dos Centros de Inclusão Digitais Rurais. Nesse caso, os usuários finais não serão capacitados por consultores contratados pelo PCT, mas a metodologia a ser replicada por instituições contratadas para essa finalidade dentro de convênios a serem estabelecidos com outras instâncias do poder público federal e estadual, como referido anteriormente, será a desenvolvida no âmbito do PCT.*

*Já dentro de uma perspectiva mais abrangente, conviria registrar que são diversas as ações do PCT no tema capacitações. Por exemplo: Oficina Regional de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento; Seminário Internacional Desafios Atuais das Políticas Públicas para o Meio Rural; Curso Ater Quilombola Norte; Fórum Global sobre Agricultura; Capacitação e Assistência Técnica para Comunidades Quilombolas do Estado da Paraíba; Curso sobre o Avanço do Capitalismo no Campo, promovido pela Cáritas Brasileira Regional Norte II – Belém/PA; VI Seminário de Formação em Agroecologia – Santa Maria/RS.*

- 3) Há referências no documento original a necessidade do PCT de resgatar a experiência internacional do IICA na esfera da capacitação. Desenvolveu-se alguma iniciativa visando concretizar a articulação internacional? Houve alguma iniciativa de intercâmbio internacional?

*Não, não houve nenhuma iniciativa de intercâmbio internacional voltada relacionada à capacitação. Em particular, nenhuma que procurasse aproveitar a “expertise” do IICA nesse campo. O que não quer dizer que não tenha havido importantes trocas de experiências*

internacionais. E não apenas aquelas advindas da intensa participação do MDA na REAF. Uma contribuição relevante, nesse campo, resulta do acordo de cooperação firmado entre o NEAD e a Universidade de Paris 7. Essa opção derivou da constatação de que a experiência francesa no desenvolvimento rural era relevante e de grande interesse para as políticas do MDA. Em particular, considerou-se o acúmulo institucional da Universidade de Paris 7, especificamente de sua Unidade de Formação e Pesquisa de Geografia, História e Ciências da Sociedade, com a qual foi estabelecido um acordo de cooperação, que além de atividades específicas de intercâmbio, previa a cedência de uma pesquisadora com renomada experiência acadêmica na área do desenvolvimento rural. Em vista disso, tem-se podido contar com a colaboração da Professora Doutora Magda Zanoni, Mestre de Conferência da Universidade de Paris 7, com abrangente e qualificada produção acadêmica na temática do desenvolvimento rural sustentável. Trata-se de pesquisadora com vasta experiência na orientação de teses e de pesquisadores brasileiros, tanto na França como no Brasil, além de ter coordenado projetos de pesquisa sobre a temática do desenvolvimento sustentável em diferentes estados do Brasil. Sua contribuição foi fundamental, inclusive, para a constituição do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal do Paraná, um dos pioneiros nesta área no Brasil. Pode-se dizer que por meio de sua atuação acadêmica a Professora Magda Zanoni tem, efetivamente, contribuído com a incorporação da temática da sustentabilidade por instituições acadêmicas brasileiras, aprofundando a cooperação franco-brasileira em áreas que são prioritárias para o Projeto de Cooperação Técnica IICA-NEAD Participação Social.

- 4) Considera-se que o PCT teria tido impacto direto nos agricultores e assentados: Há alguma forma de medir ou qualificar esse impacto? Viu-se que o NEAD organiza as Feiras da Agricultura Familiar: essa atividade teve alguma incidência no aumento das vendas dos assentados?

Os estudos e pesquisas que o NEAD patrocina nessa área são subsidiários à ações desenvolvidas pela SAF/MDA. De maneira que os impactos sobre o incremento de renda daí decorrente costumam ser sistematizados pela SAF. Um exemplo desse tipo de colaboração é a contratação de consultoria com vistas à uma avaliação da implantação de programas como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) em sua interface com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), bem como, propor instrumento de qualificação dessas políticas de apoio à comercialização no âmbito do MDA. O pano de fundo da contratação dessa consultoria é o Decreto nº 6.447, de 7 de maio de 2008, que incluiu o Ministério da Educação (ME) no Grupo Gestor do PAA. Posteriormente, a edição da Lei nº 11.947 de 16 de Junho de 2009, passou a destinar, compulsoriamente, recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para serem aplicados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Segunda a lei, composição da alimentação escolar deverá ser constituída por uma parcela mínima de 30% de produtos oriundos da agricultura familiar, ampliando significativamente, desta forma, o mercado institucional da agricultura familiar.

Para o ano de 2008, antes, portanto, do incremento que será provocado pela introdução dessa nova modalidade de aquisição voltada para a alimentação escolar, o PAA despendeu R\$ 510.498.164,81 em todas as suas modalidades de execução, abrangendo 1.978 municípios, envolvendo 141.865 agricultores familiares que ofertaram 445.203,8 toneladas dos mais variados produtos. Espera-se, para o ano de 2009, um acréscimo de algo em torno de 2 bilhões de reais com a inclusão da modalidade relacionada com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

- 5) Existe material documentando cursos piloto de capacitação em alguns locais (Porto Velho, por exemplo): Existe alguma avaliação desses cursos ou capacitações?

*Não são todos os cursos e capacitações que têm gerado registros ou avaliações finais. Dentre os existentes, gostaríamos de chamar a atenção para o produzido pela consultora Karla Emmanuela Ribeiro Hora. Trata-se de caso particularmente interessante na medida em que envolve um curso voltado para a inserção do conteúdo de gênero com extensionistas da Assessoria Técnica Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES) e servidores/as do INCRA, e que, justamente por isso, traz em si uma perspectiva de multiplicação/disseminação em maior escala.*

- 6) Não recebemos relatório de progresso do ano de 2008.

*O atual PCT não prevê trabalho de avaliação e monitoria. Por conseguinte, não tem sido uma prática do NEAD acompanhar os impactos do PCT junto aos setores beneficiários.*

- 7) O trabalho de monitoria e avaliação do PCT acompanha os impactos do PCT junto aos setores beneficiados? Tem indicadores para isso?

*Até o momento, o NEAD tem sido exclusivamente um gestor de PCT's. Isto, evidentemente, propicia uma taxa de oscilação em suas práticas para além da regularmente encontrável em instâncias da administração pública – sempre susceptível às alternâncias de gestão. Em que pese, porém, esse fator, deve-se reconhecer que houve uma relativa regularidade nos últimos 7 anos, o que permitiu a definição de uma linha de atuação com satisfatório grau de coerência. Em decorrência, é razoável admitir que algumas iniciativas/conquistas alcançaram um grau de maturidade que, se não as tornam definitivas, com certeza as situam num quadro de maior solidez, de sorte que sua reversão fica muito mais difícil. Este é bem o caso da constituição e fortalecimento de redes de pesquisadores sobre ruralidades, reforma agrária, agricultura familiar e temas próximos, que hoje são não só mais numerosos mas também contam com novos espaços de trocas e intercâmbio de experiências (Redes Rurais, Anpocs, ABA, etc.) para os quais ao apoio de NEAD não foi nada desprezível. Correlativamente, os Programas de Pós-Graduação que lidam prioritariamente com esses temas, e que receberam continuado apoio do NEAD ao longo desses anos, encontram-se hoje em condições muito mais satisfatórias em termos institucionais: centros de pesquisa e documentação melhor estruturados, ampliação significativa de suas publicações (livros e periódicos), etc.*

*Igualmente, e aqui a relevância é ainda maior, tendo em vista o escopo do PCT, podemos ter como certo que se ampliou de forma decisiva a interlocução com os movimentos sociais na discussão e definição das políticas públicas. Interlocução que habilita o Estado a perceber os imensos e desafiadores problemas que persistem no meio rural brasileiro não apenas sob a ótica das conveniências políticas, nem tampouco apenas sob o ângulo do olhar do especialista, mas tal como é sentido e vivido por aqueles que são seus protagonistas. Esta maior abertura ao diálogo não deriva, evidentemente, de uma iniciativa do NEAD, nem mesmo exclusivamente do MDA, mas seguramente um e outro puderam dar uma boa e importante contribuição nesse sentido. E, na medida em que colaboraram com esse esforço, ajudaram a colocar essa interlocução num outro patamar, muito mais consolidado e de difícil retorno ao quadro anterior. Foram inúmeras reuniões e audiências com representantes de quilombolas, mulheres trabalhadoras rurais, comunidades ribeirinhas, enfim, movimentos sociais rurais de uma maneira geral. Todavia, melhor que ficar enumerando ações nesse sentido realizadas ao longo desses anos de vigência do PCT talvez seja melhor e mais representativo,*

*referir a colaboração que o NEAD pôde oferecer à realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, ocorrida em Olinda-PE, em junho de 2008. Com mais de 1.500 delegados representando todos os segmentos rurais de todas as partes do Brasil, a Conferência aprovou documento final que sintetiza as diretrizes e delinea o horizonte aonde se quer chegar em termos de desenvolvimento rural sustentável e solidário. Trata-se, seguramente, de marco importante no processo de consolidação de uma orientação política que, a despeito dos desdobramentos futuros, poderá ser sempre referido como um referencial e, por extensão, poderá ser sempre reivindicado pelos movimentos sociais seu “marco zero”.*

8) Qual seria a sustentabilidade do programa NEAD dentro da instituição (MDA)?

*Uma última palavra acerca da sustentabilidade do NEAD, e de suas práticas, dentro do Ministério. Como dito, o NEAD tem sido até o momento um gestor de PCT, entretanto, está em discussão no MDA sua transformação em unidade orçamentária. Essa alteração, uma vez que se materialize, será muito positiva para o NEAD. O dotará de uma estabilidade maior não só em termos de verbas, mas também, o que é sumamente importante em instituições desse tipo, de pessoal qualificado cômico da relevância do trabalho desenvolvido. Tudo isso, possibilitará maior grau de continuidade às ações do NEAD*

### 4.3 - À GUIA DE CONCLUSÃO

O conceito de impacto se aproxima ao de “eficácia de desenvolvimento”. Estimam-se as consequências positivas e negativas produzidas por uma intervenção de desenvolvimento, direta ou indiretamente, intencional ou não. **O impacto pode ser econômico, cultural, institucional, ambiental, técnico ou de outro tipo.**

Trata-se de um tipo de avaliação que se centra no impacto ou resultados amplos, em geral de longo prazo, de um programa.

É preciso avaliar com cautela as contribuições de produtos e insumos do NEAD para o resultado, já que nem sempre é possível relacionar diretamente um insumo ao resultado e esta área é sujeita à forte assimetria de informação.

Na avaliação de Impacto consideram-se as mudanças positivas ou negativas, deliberadas ou involuntárias, que se produzem na vida das pessoas ou da sociedade; também se avaliam as modificações no entorno que acontecem em função do projeto.

É muito indireto e difuso, portanto, o impacto que os PCTs terão sobre a população alvo. O conceito de resultado, ao invés de impacto, revela-se mais apropriado neste caso para avaliar a eficácia dos PCTs. Ou seja, trata-se de procurar avaliar resultados intermediários do PCT sobre as instituições parceiras com as quais se estabeleceram convênios.

Mas como medir impactos de desenvolvimento institucional? De que forma uma intervenção melhora ou debilita a capacidade de um país/instituição de usar de forma mais eficiente seus recursos financeiros ou naturais?

O PCT IICA/NEAD se enquadra nesta categoria (Desenvolvimento Institucional), e no geral tem se observado que seus impactos ou resultados forma positivos para o objetivo que se almejava, que era o de fortalecer a instituição MDA e as políticas que esta instituição promove.

Sugere-se, entretanto que se defina melhor a avaliação periódica de seus resultados e a monitoria de suas ações para garantir de alguma forma uma maior sustentabilidade do projeto no futuro.

Para finalizar sugere-se que no novo PCT se incluam alguns dos seguintes indicadores de impacto/resultados, que podem melhorar sua eficácia no decorrer do projeto:

ATIVIDADES	INDICADOR DE RESULTADO
<b>Estudos, pesquisas, avaliações.</b>	Estudo difundido Informações do Estudo Utilizadas
<b>Capacitações</b>	Qualidade da capacitação Adequação, pertinência e sustentabilidade da capacitação Conteúdos da Capacitação Utilizados e aplicados. Número de pessoas na instituição capacitada que passaram o conteúdo para outras pessoas (Formação de multiplicadores) Número de receberam a capacitação dos multiplicadores Custos da Capacitação por Pessoa Capacitada
<b>Planos de Desenvolvimento</b>	Geração de unidades de assessoria e implementação Ações concretas iniciadas em função do Plano Projetos elaborados, debatidos, aprovados e/ou implantados Decretos, normas aprovadas
<b>Conselhos, Instituições</b>	Grau de apropriação e implementação no território Ações concretas empreendidas Criação e consolidação de novas institucionalidades Construção de capital social Interação entre conselhos
<b>Redes (Fóruns, Eventos Presenciais e Virtuais, Intercâmbios)</b>	Divulgação e Utilização posterior de novos conceitos, experiências e metodologias Ações concretas de desenvolvimento realizadas pelos integrantes da rede
<b>Sistemas informatizados de avaliação, monitoramento, ou de sistemas de assistência técnica</b>	Sistemas Elaborados e implementados Grau de utilização dos sistemas pelos usuários



5



# PCT IICA/MDA-SDT-CONDRAF: “ORGANIZAÇÃO E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS ATORES SOCIAIS LOCAIS NA GESTÃO PARTICIPATIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS” BRA/IICA/07/009

## 5.1- INTRODUÇÃO

A avaliação rápida proposta (*rápida appraisal*) foi iniciada com visita ao SDT, entrevistas com os atuais coordenadores do PCT, e por meio da leitura dos materiais relativos ao Documento de Projeto (PRODOC), revisões, relatórios de progresso e documentos técnicos (produtos).

As observações listadas a seguir não são exaustivas nem definitivas, tendo apenas o caráter de pretender induzir uma reflexão sobre as possibilidades de melhor execução do PCT no futuro.<sup>6</sup>

## 5.2 - BREVE HISTÓRICO DO PROGRAMA

Cabe assinalar primeiramente que a colaboração do IICA foi estratégica e de fundamental importância para que a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) conseguisse atingir seus objetivos de desenvolvimento.

A estratégia inicial foi se aprimorando ao longo do tempo e a cooperação técnica também, contribuindo em estágios diferentes com esse aprimoramento.

O trabalho do IICA começou em fevereiro de 2003, ajudando na formatação inicial do programa de desenvolvimento territorial e na criação da base para a sua institucionalização. O IICA contribuiu com especialistas internacionais, cabendo destacar principalmente o Dr. Rafael Echeverri do IICA Colômbia e com seminários e estudos promovidos através do Fórum DRS.

A ideia de trabalhar com uma política de desenvolvimento territorial nasceu em função do diagnóstico sobre o fracasso das políticas públicas implementadas nas últimas décadas de promover desenvolvimento rural no Brasil. Elas teriam sido insuficientes em melhorar da qualidade de vida das populações e a evidência disso seria o aumento da pobreza e a persistência das desigualdades regionais. Uma política territorial era vista como forma de superação das limitações das políticas setoriais em promover o desenvolvimento rural (Relatório Final PCT, 2008).

---

<sup>6</sup> Agradecemos a presteza e riqueza das contribuições dadas por Reynaldo Pena López, Fernanda Corezolla, Henrique Silva e Ivanilson Guimarães, que nos receberam e atenderam com toda gentileza em todos os momentos em que foram solicitados.

Entre as justificativas para uma política de desenvolvimento territorial está a necessidade de incorporar a dimensão do rural e a necessidade de descentralizar as políticas nacionais. O Território seria a unidade que melhor dimensionaria os laços de proximidade.

*“Visão integradora de espaços, atores, mercados e políticas. Visando geração riquezas, equidade redistributiva, diversidade, solidariedade, justiça...” (Echeverry, 2009)*

Os organizadores do programa estavam conscientes na época das limitações dos conselhos existentes e da prefeiturização decorrente, mas achavam que “uma intervenção centrada nas pessoas, com forte participação social, requer uma redefinição do papel do Estado e concomitantemente, uma proposição de visão de futuro, que deverá refletir nos planos de desenvolvimento rural sustentável” (Relatório Final PCT 2008).

De fato este programa é uma continuidade dos anteriores (CMDR e PMDRS) criados pelo governo anterior para administrar o PRONAF INFRAESTRUTURA (Decreto 3.200 de 6 de Outubro de 1999). A meta fundamental era estimular e favorecer a coesão social das regiões como harmonizador do processo de ordenamento e de desenvolvimento.

A partir do marco lógico criado, o IICA passou a “contratar consultores que são os que estão construindo os territórios na ponta e fazendo acontecer o processo de territorialização no país” (Entrevistas).

Após 6 anos de inúmeras reuniões e articulações dos Conselhos Estaduais, foram definidos 164 territórios, que estão atualmente em processo de formação com colegiados que discutem seu processo de territorialização. Após a concretização desse programa no âmbito da SDT, o Governo federal avançou e criou o programa “Territórios da Cidadania” que pretende padronizar e coordenar os diferentes programas de territórios dos diferentes ministérios.

O Programa objetiva promover o desenvolvimento econômico, universalizar os programas básicos da cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial.

No caso do programa dos Territórios, um dos pontos centrais é o financiamento a fundo perdido de infraestrutura para os municípios, através do PRONAF INFRAESTRUTURA, que acaba tendo o papel de chamariz para a participação dos municípios na formação de territórios.

Segundo os coordenadores do programa o maior impacto é a existência e funcionamento dos colegiados, sendo o aspecto da implantação do PRONAF INFRAESTRUTURA, apenas um dos seus segmentos e talvez, não o principal. O produto principal teria sido construir a institucionalidade e o capital social necessário para que houvesse sustentabilidade do programa no futuro.

Para isto a SDT promoveu a criação das Comissões de Implantação das Ações Territoriais (CIATS) com prazo de duração de 5 anos, com a missão de coordenar as ações de elaboração dos PTDRS. A expectativa é que cada território depois conduza a autogestão de suas ações. As CIATS têm paridade entre sociedade civil e instituições governamentais e representam as forças vivas do território.

Para fins de monitoramento foi criado o SIT (Sistema de Informações Territoriais) que disponibiliza dados sobre os Territórios Rurais organizados por tema, tais como: Demografia e Aspectos Populacionais, Economia, Saúde, Educação e Outros e o SGE (Sistemas de Informação Gerencial), que está em implementação.

### 5.3 - AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO PROGRAMA

Segundo Echeverri<sup>7</sup> o Programa de Territórios da SDT chamado de “Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais”, procura atingir quatro objetivos:

- 1- O primeiro objetivo é o **fortalecimento das organizações territoriais**, com maior representatividade, participação, legitimidade e reconhecimento, na tentativa de formar interlocutores habilitados a gestão do desenvolvimento territorial e de canalizar demandas, tornando-se agentes ativos do desenvolvimento.
- 2- O segundo objetivo associa-se ao desenvolvimento de **capacidades políticas** e técnicas para a gestão. Espera-se que as organizações da sociedade civil, os produtores e os agentes públicos que atuam no território, consigam elevar os níveis de conhecimento e de informação, adquiram habilidade e destreza para o planejamento e a gestão, construam cenários de negociação, administrem conflitos inerentes ao desenvolvimento e se tornem atores de seu próprio desenvolvimento.
- 3- O terceiro objetivo visa **articular políticas** públicas que compõem a oferta dos diversos organismos do Estado.
- 4- O quarto objetivo busca obter um processo de **dinamização econômica** a partir do desenvolvimento das potencialidades territoriais, e a inserção dos diferentes agentes econômicos do território na dinâmica do mercado. A meta econômica é a meta estratégica que permite criar as condições para o desenvolvimento integral. Isso é de longo prazo.

Em suma, se trata de criar Capacidades e Competências para a Gestão Territorial (Dimensão Política), Coesão Social que facilitem as ações coletivas (Dimensão Social) e a Superação dos patamares de desenvolvimento (Dimensão Econômica) com a articulação de forma competitiva sustentável da economia do território a mercados dinâmicos.

Atingir todos estes objetivos não é tarefa fácil, principalmente ao se considerar os limitantes que processos semelhantes tiveram no Brasil como ser Institucionais: dificuldade em integrar projetos, **disputa entre programas** de diferentes órgãos gera **multiplicidade** de ações contraditórias numa mesma região e **inexistência** de ações em outras e os Políticos: “prefeiturização” - tendência ao protagonismo excessivo dos poderes públicos e de lideranças representativas de fortes segmentos econômicos, que **inibe a conscientização, organização** e participação das populações (Guanzioli, 2009)<sup>8</sup>.

A formação de capital social também é dificultada por fatores: a) econômicos: falta de meios, pobreza, desemprego; b) Sociais: dependência, subordinação, pouca organização social; c) geográficos: isolamento, dificuldade de comunicações, limitantes naturais; e d) educacionais: educação formal deficiente, analfabetismo, baixa informação e capacitação.

Após 6 anos desde o início da implementação do Programa cabe perguntar:

- 1) Melhorou a eficácia na aplicação das políticas?
- 2) Criaram-se capacidades novas de gestão?

<sup>7</sup> Ver Echeverri, R: Identidade e Território no Brasil. IICA Fevereiro de 2009 pp 86 e 87

<sup>8</sup> Ver Guanzioli, Carlos: “Desenvolvimento Territorial: Uma polêmica.” SOBER 47 Congresso da SOBER Porto Alegre.

- 3) Aumentou a “coesão” social?
- 4) Aceleraram-se o desenvolvimento e a erradicação da pobreza? Foi por causa dos territórios? Ou foi por causa das políticas sociais de âmbito nacional como o PRONAF e o Bolsa Família?
- 5) Estão se conformando efetivamente esses territórios?
- 6) Qual é o efeito concreto da infraestrutura que está sendo dada? (PRONAF INFRAESTRUTURA) Os territórios estão se organizando em função disso exclusivamente?
- 7) Existe sustentabilidade do programa? Algum território foi emancipado? (O prazo era de 5 anos)
- 8) Se o público-alvo são os pequenos e médios agricultores familiares, assentados, assalariados rurais, é necessário que haja um forte processo de capacitação. O PCT se dispôs a atuar fundamentalmente na capacitação das pessoas e dessas entidades para que elas possam assumir as ações no futuro?

Como pode observar a capacitação e as consultorias têm sido a forma pela qual o PCT tem ajudado no fortalecimento do capital social e a capacidade de gestão necessária para concretizar o planejamento dos territórios. Mas na leitura dos documentos encontramos dificuldades em identificar especificamente como teria sido essa capacitação, quantos cursos teriam sido dados, qual seria o conteúdo dos mesmos e finalmente como foram avaliados por seus participantes.

A realização de capacitações teria tido a função de garantir que os planos tenham sido feitos e que os projetos tenham impacto na população. Ou seja, teria sido por meio dela que o capital social e capacidade de gestão e autogestão teriam aumentado nos territórios da SDT.

No que se refere aos Planos de Desenvolvimento Territoriais persiste a dúvida sobre que proporção deles derivara em projetos realmente financiados (PRONAF INFRAESTRUTURA) e quais teriam sido os impactos na população, em termos de alívio da pobreza e desenvolvimento econômico, da implementação desses projetos.

Outro assunto que requer uma resposta é sobre a viabilização do item do PRODOC que se refere à proposta de realizar estudos de avaliação de impactos, com aperfeiçoamento de indicadores.

Nos documentos enviados e pelo próprio site foi possível verificar que o PCT avançou na estruturação de um sistema de monitoramento bastante sofisticado (SIT), mas não se viu nada em relação a medição de impactos e resultados.

Cabe finalmente averiguar sobre a eficácia da proposta de avançar nas alianças e articulações interministeriais no nível dos territórios. Ou seja, quantas atividades teriam sido beneficiadas com financiamentos vindos de outros ministérios além do MDA, dentro de uma visão territorial do problema?

A avaliação dos programas dos territórios inclui, indiretamente, a avaliação do próprio PCT IICA/SDT, na medida em que as ações de ambos praticamente se confundem.

Do ponto de vista econômico caberia pesquisar até que ponto foram realizados novos contratos e negociações comerciais, se há estatísticas sobre novos postos de trabalho criados e como teria melhorado a renda per capita, que eram indicadores que figuram entre os objetivos específicos do programa.

A utilização do IDH ou de outros índices (IQVM) não poderia fornecer informação sobre os impactos sociais e econômicos dos territórios? No entanto, surge uma dúvida: Se por ventura tiver havido diminuição da pobreza nos territórios, seria possível delimitar esse impacto dos outros vindos de políticas setoriais? Como o Bolsa Família, ou o próprio PRONAF?

Para resolver esses dilemas precisar-se-ia de metodologias de painel com grupo de controle do tipo *Matching Score Painel*, como as usadas no PCPR pelo Banco Mundial.

Decidiu-se efetuar visitas exploratórias a campo que permitam avaliar essa eficácia. Na procura de uma aproximação e melhor entendimento do fato foi pesquisada a evolução de dois territórios selecionados que nos permitiram comparar a situação prévia a sua implantação com a situação atual no cumprimento dos objetivos do Programa de Territórios da SDT. Os territórios escolhidos estão localizados em duas regiões diferentes do país: Território da Região Sul do Rio Grande do Sul e Bacia do Jacuípe na Bahia.

Algumas das questões acima levantadas foram respondidas nessas visitas pela utilização do questionário em anexo (uma vez adaptado ao programa de territórios).<sup>9</sup>

### 5.3.1 - TERRITÓRIO ZONA SUL O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

#### Introdução

Como se disse anteriormente, nas visitas foi aplicado um questionário relativamente complexo (54 perguntas) buscando principalmente identificar a existência de capital social no território, como ele foi gerado, os problemas e gargalos para um maior desenvolvimento e as lições apreendidas com os sucessos obtidos e com a superação dos entraves.

Durante um breve lapso de tempo, 12 a 15 de Outubro de 2009 foram realizadas entrevistas com Articulador estadual do Território da Região Sul do RS, Assessor Técnico do território, Coordenadores do Colegiado, ONGs (CAPA e UNAIIC) e foi realizada visita a campo onde tinha havido investimento do PROINFE - programa de infraestrutura - (COOPAR - Casa da Pimenta). Nesse local foi realizada entrevista com gestores e beneficiários do empreendimento.

Cabe assinalar que a curta duração da visita a campo e a falta de conhecimento completo do processo de desenvolvimento da região não permite que se tirem conclusões definitivas sobre a efetividade do Programa de Territórios, sendo este relatório, portanto, apenas uma contribuição muito rápida sobre o tema, que precisa ser aprofundado com mais pesquisa e discussão.<sup>10</sup>

O Presente texto busca avaliar, de forma preliminar e sucinta, o desempenho do território da Região Sul de RS em função do cumprimento dos objetivos acima listados, o que implica indiretamente em avaliar a ação do PCT IICA/SDT que foi o que operacionalizou este programa.

#### Contexto regional e Antecedentes

O Território da Região Sul do Rio Grande do Sul está composto por 25 municípios totalizando 841.722 habitantes, 8,3% da população do Rio Grande do Sul, que cobrem 13.1% da área do

<sup>9</sup> Questionário desenvolvido com base no que foi aplicado pela equipe da FECAMP em 2006 por ocasião da avaliação do PCPR cedido gentilmente por Antonio Márcio Buainain. Foi testado em diversas ocasiões e adequado ao caso dos Territórios.

<sup>10</sup> Agradeço a Fernanda Corezola, Henrique Silva, Ivanilson Guimarães, Carla Michele Rech, do MDA/SDT, pelo constante apoio e empenho que tiveram na organização desta missão.

estado. Possui 41.799 estabelecimentos agrícolas, dos quais 36.500 possuem área inferior a 100 hectares. Localizado no extremo sul do Brasil, limita-se ao leste pela região da Campanha, e ao sul faz fronteira com Uruguai. Trata-se de uma das regiões mais pobres do estado, segundo a medição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

A modernização do cultivo da soja não entrou na região, que possui uma agricultura diversificada de baixa renda. São aproximadamente 36.000 agricultores familiares bastante diversificados, embora haja entre eles uns 12.000 que produzem basicamente um produto só: tabaco para a fabricação de fumo em integração com as grandes empresas fumicultoras (Souza Cruz, etc).

Um dos objetivos da SDT e do Fórum da Agricultura Familiar é incentivar outras produções mais rentáveis, como o pêssego, por exemplo, em alternativa ao fumo. O pêssego ocupa hoje em torno de 2.000 famílias na região (6.000 trabalhadores) que trabalham em 8.000 hectares. Este seria o único produto comercial com capacidade de enfrentar o fumo, em termos de empregabilidade e renda. Mas nestes momentos os produtores estão enfrentando uma concorrência forte do pêssego enlatado que vem da Argentina, que fez caírem os preços, e, além disso, infelizmente, o PRONAF continua financiando o fumo.

Existia na região, desde 1994, o **Fórum da Agricultura Familiar da Região Sul** formado por entidades importantes do meio rural, como a CAPA (Centro de Apoio aos Pequenos Produtores), EMBRAPA que teve papel predominante e na organização do Fórum e no seguimento de suas atividades, Prefeituras de 22 municípios, Movimentos Sociais, ONGs, etc. Esta entidade contava com uma base boa, com diversidade de representação, ligada principalmente ao segmento da agricultura familiar. Não contava com participação dos assentamentos de reforma agrária, em função dos municípios que abrangia.

A relação com CAPA era de fundamental importância. Esta instituição já estava na região há mais de 30 anos, organizando cooperativas principalmente, mas com pouco apoio dos governos estadual e federal.

O Fórum dedicou-se entre 1994 e 1999 a organizar a região com vistas a atender os requisitos do RS Rural do Governo do Rio Grande do Sul - financiado pelo Banco Mundial, que pretendia desenvolver o cooperativismo e a agroindústria familiar. Esta organização partia da dimensão local para chegar a uma articulação regional, além das fronteiras municipais.

### **Formação do Território da Região Sul**

O território da Região Sul foi reconhecido pela SDT e organizado segundo os critérios desta em 2004 integrando mais 3 municípios ao grupo que tinha sido criado pelo Fórum, que era de 22 municípios. Integrou-se um grupo de 3 municípios, que eram os que tinham assentamentos, e que antes era ligado a outra identidade (Campos, Candiotta). Procurou-se assim integrar a agricultura familiar com alguma identidade ligada aos movimentos sociais dos assentamentos.

Houve algum debate sobre o tema porque a relação com o MST é às vezes um pouco conflituosa, sobre tudo na questão da disputa por recursos, que é bastante acirrada com eles. Alega-se que os assentados têm seu próprio PAC, que é com o BID, que financia a infraestrutura dos assentamentos. No entanto, apesar de terem acesso direto e privilegiado a esse recurso, eles também querem partilhar os recursos dos Territórios, sobretudo quando tem problemas com o BID. Se não fosse por isso, segundo entrevistas, "negligenciariam os Territórios, já que ao igual que as prefeituras, não conseguem controlá-los".

Historicamente, os programas que atuavam na região deixavam em descoberto o segmento que se refere aos agricultores familiares tradicionais (Pomeranos, Quilombolas, Pescadores, Minifunistas, etc). Os assentados da reforma agrária sempre tiveram o apoio do INCRA, e os grandes agricultores de gado de leite tinham a CONSULTE e os Governos, enquanto os agricultores familiares só podiam contar com instituições tipo ONGs (CAPA) que eram financiadas somente por recursos externos. Foi, no entanto, graças a essas organizações que foi possível construir 30 pequenas organizações cooperativas, visando à intermediação, por exemplo, entre os pequenos produtores e os grandes laticínios.

O Colegiado do Território da Região Sul do RS é composto por 78 membros, 39 da sociedade civil e 39 do setor público. Fazem parte do colegiado: cooperativas de produção, cooperativas de crédito, movimentos de agricultores familiares, sindicatos de trabalhadores rurais, quilombolas, as 25 prefeituras, EMBRAPA, Universidade Federal de Pelotas, Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas, INCRA, MDA, Secretaria de Agricultura do Estado, CAPA, EMATER, FAPEG, SEBRAE, FETAG, FETRAF, MPA, Cooperativas de Produção, Cooperativas de Pesca, Assentados de RA, Via Campesina, Quilombolas, associações de pescadores, etc. A direção colegiada tem 9 membros representando os diferentes setores. O mandato é de 2 anos e a atual diretoria está em posse desde abril de 2008.

Realizam em média 10 reuniões por ano nas quais são ministradas palestras sobre assuntos de interesse da comunidade, como orgânicos, código de reservas florestais, sementes crioulas, alimentação saudável, técnicas de pulverização, reforma agrária, problemas dos jovens, saneamento e saúde, água, infraestrutura, quilombolas, pesca, agricultura familiar, segurança alimentar, educação e cultura, etc; além das reuniões ordinárias para seleção de projetos.<sup>11</sup>

As reuniões acontecem frequentemente na sede da EMBRAPA, mas também no Banco do Brasil ou no CAPA, já que o Território não tem sede própria.

O processo de aprovação do projeto funciona da seguinte forma a) o MDA/SDT divulga os recursos existentes; b) o tema se debate nas comunidades e prefeituras; c) volta-se ao colegiado, mas, se não tiver havido discussão suficiente, se conversa, se negocia, uns concedem, outros não, etc; d) Finalmente se chega a um consenso e se aprova a alocação para o ano seguinte. É necessário que todo esse processo seja mediado com métodos de dinâmica de moderação, mas também com muita negociação nos corredores e com espírito democrático e capacidade de desprendimento para, em última instância, desistir de querer ganhar sempre, entendendo que outros setores podem precisar mais do que o nosso, etc. Para votar tem que ter 70% de participação nas reuniões pelo menos.

Para garantir o comparecimento das pessoas, a SDT paga transporte e almoço. A maior parte das pessoas permanece em silêncio, só escutando. Falam mais os representantes de entidades públicas. Os representantes dos movimentos não participaram ativamente, pelo menos nos temas genéricos que são apenas informativos.<sup>12</sup>

---

**11** Dúvida: há equilíbrio entre as palestras de ordem mais geral e as que fornecem elementos técnicos concretos para o agricultor, ou para a gestão de empreendimentos?

**12** Esta nota se restringe ao observado na única reunião do Fórum na qual participou o consultor, e que estava destinada a discussão de temas genéricos (saúde, orgânicos, etc).

Tanto o Fórum como a organização atual, segundo a coordenadora, “representa um espaço para se apropriar das políticas públicas e para colocá-las em prática, senão ficariam no papel”. Ele tem uma função contínua, ao contrário das prefeituras que são descontinuas por causa do tempo limitado do mandato eleitoral. Embora o Fórum consiga atravessar a linha do tempo, se tiver muito descompasso ou desacordo com as prefeituras, não poderá desenvolver harmonicamente o território.

Na região também atua o COREDE, que pertence ao Governo Estadual, mas segundo entrevistas, tratar-se-ia de uma “instância mais fechada e voltada principalmente para grandes investimentos”. A EMATER teve mais dificuldade em participar por serem mais ligados a dinâmica anterior dos CMDRS. Os movimentos sociais - FETRAF, FETAG - participam ativamente do trabalho do território.

Os trabalhos desenvolvidos pelo Fórum e pela SDT teriam gerado grande expectativa entre muitos jovens agricultores da região que, visualizando algum futuro em termos de emprego e atividades produtivas mais modernas, sobretudo com agro-industrialização dos produtos primários, desistiram de abandonar a área rural a procura de emprego nas grandes cidades como fazia a maior parte deles nos anos 70 e 80.

O trabalho dos territórios com base na implantação de infraestrutura produtiva responde a uma estratégia para o fortalecimento da agricultura familiar que vêm dos anos 90, e que se baseia no seguinte tripé: a) o fomento a produção e produtividade - Custeio- garantido através do PRONAF; b) comercialização garantida por meio do Programa de Alimentos (PA), que permite a venda dos produtos dos agricultores para programas governamentais; e c) a infraestrutura, por meio do PRONAF INFRAESTRUTURA, agora chamado de PROINF, que busca reestruturar e reforçar as regiões com os elementos estruturais faltantes sem os quais o desenvolvimento da agricultura familiar ver-se-ia prejudicado.

Outra consequência do trabalho do Território é a influência que ele tem sobre a coesão social na região. As ações territorializadas tendem a contribuir com a diminuição das diferenças regionais e o grau de tensão que existe sempre entre autoridades municipais e organizações sociais, cada um lutando por seus interesses particulares. A discussão de propostas divergentes, mas sobre tudo, a necessidade – obrigatoriedade - de chegar a um consenso - já que ele é condição *sine qua non* para que o orçamento seja liberado - entre um número significativo de agentes e municípios, acaba acostumando os agentes a negociar, ceder, conversar, produzindo no final um efeito positivo na geração de capital social e de coesão social também.

### **Iniciativas Financiadas pelo Programa<sup>13</sup>**

#### 1- Territórios Digitais

O Programa pretende implantar na região - em cada município do Território - casas com computadores, servidores, câmeras de imagem, impressoras e internet banda larga. Seriam, portanto 25 casas digitais, para atender as pessoas da comunidade de forma gratuita, num processo acordado com as prefeituras, que devem, por sua parte, garantir a manutenção dos equipamentos. Um dos objetivos é garantir formação continuada aplicada a realidade de cada local aos agentes e pessoas que se dispõem a trabalhar junto ao Colegiado nas atividades do território.

**13** Nesta seção descrevem-se sucintamente apenas aquelas algumas iniciativas em funcionamento no território que foi possível observar, muito superficialmente, em nossa visita de 2 dias ao local.

## 2- Projeto Sementes Crioulas (UNAIC<sup>14</sup>)

A UNAIC começou suas atividades no ano de 2000 organizando a produção de sementes crioulas, ou naturais, sem componentes de hibridez nem transgenia<sup>15</sup>. Com base nestas sementes, os produtores vêm-se liberados das grandes empresas e podem produzir a um custo menor. A semente de milho, segundo informação deles, produz 70 sacas do produto por hectare, igual que os híbridos, e tem um custo da semente três vezes menor. As sementes crioulas selecionadas de feijão produzem 35 sacas em média de grão com o custo da semente também sendo 1/3 das convencionais. As sementes da UNAIC passam a se chamar de “varietais” por serem selecionadas entre as de maior rendimento encontradas na região.

O ponto de partida ao atual trabalho da UNAIC foi o RS Rural do Banco Mundial e Governo Estadual que lhes forneceu em 1999 uma UBS (Unidade de Beneficiamento de Sementes) para empacotamento e beneficiamento de grãos. Posteriormente compraram unidades de moagem e polimento de grãos com recursos próprios.

Eles tomaram a decisão de comprar o polidor e o moinho porque sabiam que tinham um mercado garantido através do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos do MDA), que destina esses produtos para Cestas, Estoques AGF, e CPR, ajuda humanitária e merenda escolar. As compras sistemáticas do PAA ajudaram a fortalecer os produtores e, além disso, a difundir o produto e a criar nome no mercado, já que antes vendiam só pequenas quantidades. Começaram vendendo quase tudo ao PA (90%), mas agora, graças à difusão da qualidade do produto obtida por meio desse programa, conseguiram inverter a equação: vender 80% de sua produção no mercado convencional e 20% para os programas sociais como o PAA.

Posteriormente, em 2005, veio o apoio da SDT, com o aporte de um caminhão de 16 toneladas para transporte das sementes até o mercado, o que potencializou o trabalho que vinha sendo feito antes pela UNAIC. Antes tinham um utilitário pequeno o que os obrigava a terceirizar a distribuição para os outros municípios. Os caminhões pertencem, no entanto a prefeitura, que faz uma cessão de uso ao grupo organizado que, por sua vez, se compromete com a manutenção.

Garantir o escoamento da produção é de fundamental importância já que melhorando a comercialização dos produtos se supera um dos maiores entraves ao desenvolvimento rural de uma região. O transporte é visto, pela coordenação dos Territórios, como um dos eixos estruturadores dos territórios na região.

O público da UNAIC são os agricultores familiares, não o dos assentamentos, dado que este público se localiza em regiões mais distantes e periferias urbanas, com pouca tradição na agricultura.

À guisa de conclusão sobre esta iniciativa cabe destacar dois elementos importantes: i) o Trabalho da SDT deu continuidade a uma experiência que já vinha dando certo, o que diminui seriamente a possibilidade de fracasso e ii) O grupo está ciente do alto grau de dependência das organizações da agricultura familiar em relação ao PAA, e tem consciência portanto da necessidade de organizar uma rede de comercialização que possa se tornar independente do PAA, o que é muito louvável. Hoje, com o reconhecimento da qualidade dos produtos da agricultura familiar, estão se

**14** União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu.

**15** Cabe assinalar que estas sementes eram produzidas tradicionalmente pelos produtores da região.

abrindo canais nos mercados convencionais, permitindo integrar, de uma forma mais duradoura e legítima essa atividade na sociedade e nas relações de mercado existentes na região.

### 3- Projetos de Pesca (Cooperativa Lagoa Viva de Pescadores Artesanais)

Os trabalhadores artesanais da pesca - quase 7.000 pescadores da Lagoa dos Patos - vivem numa situação de grande pobreza por causa do domínio de suas atividades pelos intermediários que, como sempre acontece, ficam com a maior parte do lucro e remuneram mal aos que produzem realmente. Os intermediários fornecem insumos e financiam a atividade, mas condicionam esse "apoio" à entrega do produto, pelo qual pagam muito pouco (camarão por R\$ 1,50 o kg, por exemplo).

Para tentar romper com esse círculo vicioso, a coordenação do Território forneceu aos produtores vários instrumentos cruciais para garantir sua independência dos intermediários como: indústria de gelo, equipamentos de filtagem e caminhão. Mesmo em posse desses equipamentos o grupo não conseguiu funcionar bem, principalmente por causa da incapacidade em garantir fidelidade dos cooperados que, apesar de ganhar mais com o novo esquema, preferem vender aos intermediários que adiantam dinheiro antes da produção ser entregue. Como a cooperativa não tem capital de giro para adiantar aos pescadores, os intermediários conseguem ficar com os clientes (pescadores).

Isto reflete na realidade um problema de gestão, já que teoricamente o capital de giro deveria ter sido acumulado com parte dos lucros obtidos em períodos anteriores, mas muitas vezes esse cálculo não é bem feito, ou respeitado, os grupos ficam à deriva sem conseguir fidelizar produtores e muitos acabam fechando.

Procuram se defender desta situação usando os mercados institucionais de merenda escolar, mas, aparentemente, isto não tem sido suficiente para sair da situação de pobreza em que se encontram.

Registrou-se pouca participação dos membros deste projeto nas atividades do território sendo que as pessoas só aparecem se houver recursos em discussão, senão não participam. Cabe assinalar que são pessoas muito pobres que moram bastante longe e tem problemas para os deslocamentos.

4- Casa da Pimenta<sup>16</sup>: Trata-se de um canal para a venda de produtos dos agricultores familiares com agregação de valor (pimentas, geléias, doces, etc). A Infraestrutura - local de vendas a beira da estrada - foi financiada pelo Programa de Territórios.

O empreendimento está com um faturamento crescente, que passou de R\$ 15.000,00 em 2006 para R\$ 25.000,00 em 2009. O retorno é da ordem de 5%, o que significa R\$ 1.250,00 por ano. O salário do gerente, no entanto, é de R\$ 700,00 por mês, que obviamente não sai do lucro do empreendimento. Mesmo assim o gerente acha baixa sua remuneração.

Estão com outro problema mais difícil para resolver, de ordem fiscal. Como a entidade não emite Notas Fiscais, e os Produtores que entregam os produtos também não, eles podem ser intimados para uma fiscalização da Receita a qualquer momento.

---

**16** Cooperativa das Atividades Artesanais e Agroindustriais dos Agricultores Familiares de Turuçú (COOPERTURICÚ).

Do ponto de vista da renda dos produtores não há dúvida que houve um benefício, a questão é saber até que ponto isso é sustentável economicamente, por causa dos dois problemas acima enunciados.

5- COOPAR (Cooperativa Mista dos Pequenos Agricultores da Região Sul) Localiza-se no município de São Lourenço e foi criada em 1992 por famílias de camponeses descendentes de “pomeranos”<sup>17</sup> com apoio do CAPA. Em 1996 tiveram seu primeiro PRONAF. Em 1995 a cooperativa teve um sério problema financeiro que os levou a falência por gestão errada no pagamento de dívida tomada para compra de caminhões. A COOPAR hoje estaria, aparentemente, em boa situação financeira com um excedente em 2008 de R\$ 600.000,00. A Cooperativa tem tradição na comercialização de grãos e de batata inglesa. São 2.215 sócios que contratam 48 funcionários para operar a cooperativa (muitos são filhos dos produtores), mas nas assembleias só participam representantes, em torno de 200, num clima tranquilo de discussão.

A seção da cooperativa que vai se dedicar ao leite está composta por uma planta industrial com pasteurizadores, resfriadores de leite, tanques de recepção e laboratório. Teve apoio do BNDES através do PROINCO, que deu infraestrutura – pagamento parcial com rebate nos pagamentos do principal - e dos territórios que deram a fundo perdido os tanques resfriadores e de pasteurização.

A produção de leite é individual, de agricultores familiares tradicionais, mas a comercialização pretende-se que seja, no futuro, realizada de forma coletiva. Eles entregam o leite em bruto a CONSULATE (grande laticínio da Região de Pelotas e adjacentes), mas com a COOPAR pretendem resfriar, que passou a ser obrigatório, e também pasteurizar antes de entregar, o que vai gerar mais renda para os produtores. A integração comercial será mantida com este laticínio, já que eles sozinhos não poderiam competir com a CONSULATE em termos de regularidade de entregas ao mercado.

Assumiram uma dívida total de R\$ 2.000.000,00 com o BNDES, dos quais devem pagar apenas R\$ 956.000,00, que é a metade do financiamento, o restante não é pago, como foi falado anteriormente, por ser a fundo perdido com a SDT. O prazo para o pagamento da dívida é de 10 anos, ou seja, aproximadamente R\$ 100.000,00 por ano mais os juros, que deve sair do lucro da cooperativa na seção do leite.

Hoje os produtores produzem na região em torno 55.000 lts de leite por dia e recebem da CONSULATE em torno de R\$ 0,56 por litro, mas a COOPAR pretende pagar R\$ 0,66 aos produtores pelo leite o que gera, portanto, uma renda extra de R\$ 5.500,00 por dia aos produtores. O grupo está formado por 580 produtores, que produzem em média 100 lts de leite por dia, sendo que 75% deles produzem em torno de 40 lts por dia, e 25% produzem entre 50 e 1.000 lts por dia. Os grandes produtores tem matrizes de raça que produzem até 30 lts por dia por vaca, e investem em ração e pastagem. Possuem em média 50 a 60 vacas, enquanto que os pequenos têm 4 ou 5 vacas e produzem em média 12 lts por dia.

Os grandes produtores exigem, portanto, que se paguem preços bons, senão eles podem procurar outra empresa, ou seja, não são fieis totalmente à cooperativa, como os pequenos que não têm outra alternativa de venda de sua produção. Os pequenos, entretanto, por es-

---

**17** Região da Antiga Prússia, vizinha da Renânia. Na época que migraram para o Brasil (início do século 19 por causa das guerras napoleônicas), eles eram servos da gleba de nobres feudais da Pomerânia. Isso explica a relativa passividade com que viveram no Brasil nesses dois séculos, quase sem nenhum progresso econômico e social.

tarem muito dispersos, têm que pagar o frete que varia em torno de R\$ 0,12 por lts de leite entregue.

Mas espera-se que com a diferença de R\$ 0,10 a mais que vão ganhar os produtores, em relação ao que receberiam se vendessem aos intermediários, garantir-se-á certa fidelização.

Uma vez o leite resfriado e pasteurizado seria vendido a CONSULATE por algo em torno dos R\$ 0,80 deixando, portanto um lucro de R\$ 0,14 em relação ao preço pago aos produtores.

A cooperativa ainda não tinha entrado em funcionamento no final de 2009, apesar de estar tramitando tudo isto desde 2004, porque faltava ainda a licitação para compra dos tanques de pasteurização. Mas, uma vez que funcione, aparentemente terão condições de pagar a dívida com folga. A conta, muito superficialmente, seria a seguinte: R\$ 0,14 x 55.000 lts x 250 dias = R\$ 1.925.000,00. Como a dívida anual é de R\$ 100.000,00 daria para pagá-la tranquilamente, mesmo acrescida dos juros e considerando todos os gastos com energia, mão de obra, etc. Para melhorar sua situação a cooperativa pretende fazer queijos, manteiga, e leite em saquinhos, o que pode acrescentar a renda total e permitir-lhes sobreviver e pagar sua dívida com o BNDES.

Espera-se que a experiência da COOPAR com a comercialização dos grãos, que foi bem sucedida, e a lição aprendida com a gestão de suas dívidas anteriores, permita que esta nova atividade funcione sem grandes percalços.

Ao igual que o caso da UNAIIC, esta atividade dá continuidade a uma experiência bem sucedida, que contou com o apóio da CAPA, e com uma longa experiência dos agricultores tradicionais da região.

Outra virtude desta experiência foi não tentar queimar etapas rapidamente. Reconhecendo que já existia uma cadeia agroindustrial funcionando na região, comandada pela CONSULATE, mas que um dos elos estava fraco - resfriamento e pasteurização - o que lhes tirava parte do lucro e os ameaçava com sua desapareção dada a obrigatoriedade a partir de 2010 de entregar o leite resfriado, decidiram criar o elo intermediário que faltava dentro da cadeia, que é a cooperativa de leite. Desta forma não se arriscam a enfrentar desafios muito pesados, como o relacionamento direto com o mercado consumidor, que exige regularidade e qualidade, e que obriga a ter uma gestão do negócio muito mais exata e eficiente, do que a integração com um laticínio quem, por sua vez, encarregar-se-á de fornecer o produto ao mercado.

As cooperativas de leite da reforma agrária, que agrupam grandes assentamentos, criaram seu próprio esquema e estrutura de comercialização do leite cobrindo toda a cadeia, desde a produção até o mercado. Como é bem conhecido, eles se negam a trabalhar dentro das cadeias agroindustriais capitalistas, o que os levou a substituir o esquema pré-existente e criar outro novo, supostamente mais solidário. Mas, contam para garantir sua efetividade com o apoio e subsídio permanente do INCRA e de outras organizações.

### **Balanço das Realizações**

Desde sua criação, o Território da Região Sul do RS conseguiu pôr em funcionamento nove projetos na região, dos quais alguns tiveram bastante sucesso, como se viu anteriormente. O percentual de eficácia, em termos de percentual de implantação não é muito satisfatório - 15,5% sobre o total dos aprovados. Este baixo índice obedece a dois motivos principais: a) os projetos

mais antigos, que tiveram baixa execução, eram primordialmente vinculados as prefeituras, que por motivos que são analisados na próxima seção, deixaram atrasá-los bastante ou inclusive os paralisaram; b) os mais recentes, de 2006 em diante, sofrem entraves burocráticos de várias naturezas e da falta da capacidade de gestão suficiente por parte dos organizadores do território em função da pouca capacitação que tiveram.

Ano	Projetos Apresentados	Indeferidos	Aprovados <sup>18</sup>	Funcionando	Percentual de Funcionando sobre aprovados	Objeto
2004	12	4	8	2	25%	Veículos de transporte de mercadorias
2005	10	1	9	2	22%	Caminhão e agroindústria de pesca
2006	11		11	5	46%	Caminhões e agroindústria de pesca
2007	5		5	0	0	
2008	14		14	0	0	
2009	11		11	0	0	
<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>5</b>	<b>58<sup>19</sup></b>	<b>9</b>	<b>15,5%</b>	

Fonte: Questionários da Pesquisa de Campo.

Segundo informações da coordenação, no entanto, o território teria tido até agora 51 projetos provados, incluindo as ementas parlamentares, sendo que 33% estariam em execução.

A diferença com o dado anterior estaria numa certa quantidade de projetos que, embora não tenham sido inaugurados, estão quase prontos, faltando apenas a chegada de algum equipamento ou a finalização de algum trâmite.

Cabe, entretanto, destacar alguns projetos em funcionamento como aqueles que fazem parte da Rede de Comercialização “Vida a Granel” que comercializa produtos orgânicos da região, por exemplo : ARPA Sul, com 40 sócios, a COOPERTURUÇŪ com 30 famílias, a COOPAR com 3000 sócios, a COOMELCA com 42 famílias, o NEMA, a UNAIC com 700 famílias e a Cooperativa Sul Ecológica com 150 famílias. Estas cooperativas produzem hortigranjeiros orgânicos, leite, mel, grãos, sementes crioulas, entre outros produtos.

Percebe-se que os mais bem sucedidos foram aqueles que já estavam em funcionamento na época do Fórum e que foram reforçados pelo novo programa, como os da UNAIC e da COOPAR.

O eixo na questão do transporte parece correto e útil no reforço das atividades de integração agro-industrial dos pequenos produtores que, desta forma, vem se fortalecidos em sua capacidade de barganha e negociação com os outros elos da cadeia.

**18** Dados extraídos da Cartilha “Território Zona Sul”, 2008.

**19** Nas entrevistas foram aparecidos 51 projetos no total, mas a soma extraída da Cartilha “Território Zona Sul” de 2008, acrescida da informação de que em 2009 teriam sido aprovados 11 projetos, eleva o total a 58 projetos aprovados

Os projetos novos, que não tinham como antecedente alguma capacitação significativa no quesito gestão de negócios, não tem tido tanto sucesso, mas podem vir a melhorar se inverter a curva de queda de capital de giro aliado a falta de fidelização dos produtores.

## **Problemas Enfrentados na organização do Território**

### Falta de Monitoramento Eficiente do Território

Hoje o monitoramento é conduzido quase exclusivamente pelo Coordenador/Gerente do território, que visita regularmente os 25 municípios envolvidos e tenta verificar o avanço dos 58 projetos aprovados, em execução, ou em tramitação. Uma atividade desta magnitude não pode ser cumprida por uma pessoa só, por mais abnegação e eficiência que demonstre o que significa que o Território não pode ter informação atualizada e *on line* para acompanhar os projetos. Precisaria para isso de mais uns 4 ou 5 colaboradores.

A urgência em resolver este problema fica manifesta pelas novas regras da SDT, que decidiu suspender o envio de recursos aos territórios quem têm saldo para gastar e que não consegue executar seus projetos.

O monitoramento dos projetos é de fundamental importância por três motivos: a) verificar em tempo real os problemas que acontecem para tomar medidas que signifiquem mudança de rumo, alteração de procedimentos, aceleração de ritmo, etc; b) verificar se os custos são compatíveis com os orçamentos e se não está havendo desvios; e c) verificar a eficácia dos mesmos em atingir o setor real da economia, ou seja, se os projetos estão bem geridos e se estão dando resultados em termo de melhora de bem-estar da população e do desenvolvimento rural da região.

### Pouca Articulação com outros Ministérios

Esperavam que os outros ministérios colaborassem mais com os territórios, mas isso não aconteceu, porque cada ministério tem sua agenda e seus recursos carimbados para atender potenciais eleitores pré-escolhidos. Queriam trazer o Ministério da Pesca, e o de Saúde, que prometeram e depois não vieram. Precisam da FUNASA por causa das habilitações de instalações. Os únicos que os apoiam efetivamente são a CONAB/CEPIR (MAPA) e Luz Para Todos (MME), além logicamente do MDA/SDT.

### Falta de Compromisso das Prefeituras

Segundo o procedimento atual as propostas de projetos devem ir primeiramente para as prefeituras que devem elaborar projetos tecnicamente viáveis e mandá-los para a Caixa Econômica Federal, para que sejam executados.

Além disso, as prefeituras têm que arcar com uma contrapartida que varia de 3 a 20% do valor do projeto. Mas como eles não decidem sobre a localização do projeto nem sobre os beneficiários, não se interessam, e muitas vezes preferem devolver os recursos a fazer o esforço de elaborá-los e financiar uma parte, já que não terão de qualquer forma, nenhum crédito político a seu favor. Segundo os gestores do território o problema radica em que as prefeituras não estão acostumadas a fazer uma “gestão compartilhada”.<sup>20</sup>

---

**20** Parece bastante utópico que se consiga convencer as prefeituras deste país que devem compartilhar sua gestão com outros movimentos. Em geral cada um defende seus interesses, e tem sua própria clientela eleitoral para atender.

Antes dos Territórios as prefeituras recebiam o PRONAF INFRAESTRUTURA e decidiam o que fazer, sem necessidade de contraparte nem de discutir com os grupos envolvidos. Os recursos chegavam sem haver uma demanda clara, mais por interesses políticos, o que criou vários “elefantes brancos”, como os Centros de Comercialização Regionais, que não funcionaram (exemplos: *Packing House* em Odilon de R\$ 1.000.000,00, sem uso nenhum).

Agora estão sujeitas a um controle muito maior, e por isso, não se interessam neste programa. Em geral as prefeituras se negam a repassar os recursos a comunidades que são da oposição. Para os prefeitos é importante a placa de inauguração da obra na entrada da cidade. Um recurso para os quilombolas, por exemplo, não garante nenhuma visibilidade.

A prefeitura ligada a UNAIC em 2004 devolveu os recursos por não poder pagar sua contraparte. Quando estava pronto o trâmite do caminhão, em 2007, a UNAIC teve que pôr a contrapartida que era da Prefeitura, para que não se perdesse novamente o recurso. Várias outras prefeituras estão atrasadas na liberação dos projetos, como as de São Lourenço, Canguçu e outras.

Das 25 prefeituras do território, só 6 são do PT, o resto pertence a PP, PMDB e PSDB, que não estão acostumados a trabalhar para as comunidades pobres. As prefeituras têm que dar o aval do projeto para que o MDA libere os recursos. Os movimentos e as organizações têm que contatar antes os prefeitos para ver se eles vão dar apoio ou não ao projeto.

Sem as prefeituras, portanto, o projeto de territórios perde legitimidade e perde um dos instrumentos de pressão sobre o Governo Federal para que se liberem recursos. Algumas prefeituras, no entanto, que antes eram opositoras ao PT agora começam a dialogar com o Fórum.

As prefeituras antes eram vinculadas somente ao CMDRS, que era fácil de manipular, mas agora se instituiu um clima de democracia com participação das organizações populares, que diminui as escolhas por simples interesses eleitoreiros. Hoje em dia os projetos passam por duas instâncias: o CMDRS e o Território. Após essa discussão o Colegiado encaminha o projeto ao MDA para liberação do recurso.

Os prefeitos participam muito pouco das reuniões do colegiado sendo que eles têm relação direta com o Governo Federal e às vezes aparecem com projetos aprovados sem discussão com o colegiado.

A SDT faz uma mediação entre os recursos federais e os governos municipais, para que as obras sejam bem utilizadas, sendo que tudo tem que ser bem discutido e justificado, para impedir a manipulação dos prefeitos.

Nesse sentido a ideia de uma articulação regional (territorial) foi boa, porque ao discutir a nível territorial se impede essa manipulação municipal dos recursos, mas tem que ver se não se cria uma manipulação ao contrário, dos movimentos sociais sobre os prefeitos.

Nestes momentos, agilizar e melhorar a relação entre o Território e as Prefeituras é de crucial importância por causa da nova lei que obriga as Prefeituras a comprar 30% da merenda escolar de estabelecimentos da agricultura familiar. Criar-se-á assim um mercado cativo de grande importância para a agricultura familiar que pode ser um eixo estruturador dos territórios.

As prefeituras comprometidas com o processo estão começando a difundir editais para compra de alimentos da agricultura familiar, mas, as demais, que são a maioria, ignoram este tema. Como não está prevista nenhuma penalidade para quem não cumpra este quesito é provável que muitas não o obedeçam. Para evitar isso era importante que se difundisse este assunto junto às prefeituras, já que muitas nem estão sabendo desta obrigatoriedade.

Do lado das organizações alguns obstáculos também devem ser superados para que o mecanismo funcione satisfatoriamente. Um dos problemas é a exigência de Nota Fiscal para ser fornecedor da prefeitura, o que implica na necessidade de formar cooperativas que preencham todos os quesitos formais exigidos pela lei.

Também deve se garantir continuidade, regularidade e qualidade, de forma na qual o produto seja bem recebido pelos beneficiários e suas famílias. Algumas nutricionistas da região questionam a capacidade da agricultura familiar em fornecer esses alimentos de forma regular e com qualidade as escolas municipais.

#### Falta de Capacitação suficiente

Constatou-se que desde que começou o processo de criação do território não houve capacitação suficiente para garantir uma boa gestão do território e das atividades envolvidas nele, sobretudo as de caráter associativo.

As prefeituras não participaram de nenhum evento de capacitação e, entre os membros do território, só uma pessoa teve capacitação, a atual gerente, que esteve uma vez em Santa Catarina num encontro de elaboração de projetos. Os membros do colegiado atual não tiveram nenhuma capacitação, embora os da direção anterior a tivessem, o que não adianta, porque eles não estão mais no processo. Às vezes fazem-se eventos, como encontros estaduais, onde se discute metodologia de elaboração de planos territoriais, mas por períodos curtos, o que é considerado insuficiente para garantir que o plano de desenvolvimento do território possa ser executado.

A CAPA tem dado algumas capacitações, com recursos da Igreja Luterana e a EMATER também, com recursos do Governo Federal, principalmente para formação de Cooperativas, e contaram com algum apoio do SEBRAE que colocou junto alguns escritórios de contabilidade.

Segundo manifestação da coordenação, precisariam de mais capacitação em temas como: elaboração e gestão de projetos, leis ambientais, monitoramento e avaliação, e assuntos relativos à FUNASA (habilitações). Os recursos com que conta o território são muito limitados: salário do gerente e combustível para os deslocamentos dessa pessoa e transporte e alimentação para os membros do colegiado.

#### **À Guisa de Conclusão**

Como foi dito anteriormente o pouco tempo de pesquisa impede que se afirmem posições ou que se definam temas neste relatório. Pode-se, entretanto, alinhar algumas impressões que surgiram durante a pesquisa.

Primeiramente cabe notar que avaliar o programa com base nos quatro eixos estruturadores dos territórios citados acima, a saber: a) fortalecimento das organizações territoriais; b) aumento da capacidade política e técnica para gestão; c) avanços na articulação política; e d) dinamização

econômica, resultou um pouco difícil porque vários dos aspectos positivos do programa se misturaram em relação a estes objetivos.

Cabe destacar que houve, aparentemente, **fortalecimento das organizações territoriais** com o funcionamento do Fórum e do Colegiado, mas este aspecto mereceria mais pesquisa para poder ser confirmado totalmente.

No que se refere à **capacidade técnica e política de gestão**, verificou-se que as experiências positivas como a UNAIC e a COOPAR, eram de fato continuidade de trabalhos que vinham sendo orientados pela CAPA desde os anos 90. Mas, o Colegiado teve a maturidade suficiente para apoiar essas experiências, fortalecendo assim um processo que tinha raízes na região.

Nos casos em que se criaram iniciativas novas, como na Pesca e na Casa da Pimenta, registraram-se dificuldades de gestão ainda não superadas.

A maior capacitação em gestão, elaboração e avaliação de projetos surge como uma recomendação óbvia e urgente, sob pena de se ver fracassadas algumas iniciativas importantes que estão se tomando no território.

Mas talvez a maior capacidade de gestão tenha sido a compreensão do funcionamento das cadeias produtivas - do leite e das sementes - e a forma como se interveio nessas cadeias, que foi a de complementar e reforçar a integração com as agroindústrias existentes, e a busca por maior independência em relação aos mercados institucionais.

As maiores dificuldades têm acontecido, na questão da **articulação política com as autoridades** municipais e com outros ministérios que poderiam, mas não apoiaram os territórios.

A articulação com os prefeitos revela-se muito complicada e talvez um pouco utópica, ao se considerar a distancia que existe entre a lógica dos territórios e a das administrações municipais.

O último dos objetivos, que de fato é o mais finalístico, refere-se à **dinamização econômica** do território. Em outras palavras, trata-se de saber se, em consequência das atividades do Colegiado Territorial, teria havido melhora no bem-estar da população rural dos municípios envolvidos e se isso é sustentável econômica e socialmente.

Essa avaliação é muito difícil de ser feita por dois motivos: a) o curto espaço de tempo desde a implementação e efetivo início de funcionamento das atividades implantadas nos território (só nove projetos em funcionamento), já que a maioria ainda não está funcionando; e b) os efeitos de outros programas como o PRONAF, O PA, Bolsa Família, que podem ter tido impacto na renda e bem-estar da população, apesar de responder a uma lógica setorial e não territorial.

Embora seja muito difícil separar os efeitos vindos da atividade dos territórios dos que surgem em função dos programas setoriais, fica a impressão que teria havido melhora da situação dos agricultores familiares, por um lado em função do benefício que tiveram ou estão tendo das políticas territorializadas (COOPAR, UNAIC), e por outro, em função do apoio que tiveram acesso a créditos e políticas de comercialização como o PA.

No conjunto, percebe-se que a **dinamização econômica** afetara positivamente alguns segmentos da agricultura familiar tradicional da região, que passou muito tempo sem nenhum tipo

de apoio, mas que agora começa a ter esperança de que alguns programas os beneficiem de forma direta e eficaz.

### 5.3.2 - TERRITÓRIO BACIA DO JACUIPE - ESTADO DA BAHIA

#### Introdução

Como disséramos antes nas visitas a campo foi aplicado um questionário relativamente complexo (54 perguntas) buscando principalmente captar a existência de capital social no território, como ele foi gerado, os problemas e gargalos para um maior desenvolvimento e as lições apreendidas com os sucessos obtidos e com a superação dos entraves<sup>21</sup>.

Durante um breve lapso de tempo, 29 de Novembro a 2 de Dezembro de 2009, foram realizadas entrevistas com o Conselho de Administração do CODES Bacia do Jacuípe, Prefeitura Municipal de Riachão do Jacuípe, com representantes da Casa do Mel e com representantes da COOAP sobre histórico de funcionamento, organização e financiamento do Frigorífico (Ver anexo 1). Nesse local foi realizada entrevista com gestores e beneficiários do empreendimento.

Cabe assinalar que a curta duração da visita a campo e a falta de um conhecimento completo sobre o processo de desenvolvimento da região não permite que se tirem conclusões definitivas sobre a efetividade do Programa de Territórios, sendo este relatório, portanto, apenas uma contribuição muito rápida sobre o tema, que precisa ser aprofundado mormente com pesquisa e discussão.

#### Antecedentes de Organização Territorial na Região

O Território da Bacia de Jacuípe fica localizado no centro do Estado da Bahia numa região característica do semiárido nordestino com bastante diversidade étnica e cultural. Abrange uma população de 240.000 habitantes numa superfície de 11.000 km<sup>2</sup>. Uma alta proporção da população é rural - 58%.

O CODES (Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Bacia do Jacuípe) foi criado em 2003 com a seguinte composição: representantes de 14 prefeituras, 16 outras instituições do poder público (EMATER, MDA, INCRA, etc) e 30 instituições da sociedade civil (Polo Sindical, Rede Pintadas, ARCO Sertão, MOC, etc). Ele possui um conselho de administração, composto por 3 prefeituras e 3 representantes da sociedade civil que se reúne regularmente.

Participam, entre outras, as prefeituras de Pintadas, Riachão de Jacuípe, Nova Fátima, Ipirá, etc. e organizações da sociedade civil como a Associação Comercial e Empresarial de Ipirá, Cooperativa de Crédito Rural de vários municípios, Sindicatos, etc.

O Colegiado é formado pelas prefeituras que mais se mobilizam e pela sociedade civil que sempre participa com um representante do associativismo, um das cooperativas e um dos sindicatos. Os assentados não se interessaram em participar devido a que o MST não estimula a entrada nos territórios.

Nas plenárias participam em torno de 160 pessoas que representam dos diversos segmentos da sociedade civil e do poder público. Na primeira plenária foram 15 municípios, depois saíram

<sup>21</sup> Agradeço a Fernanda Corezola, Henrique Silva, Ivanilson Guimarães, Ivan Leite Fontes e Matheus Martins, do MDA/SDT, pelo constante apoio e empenho que tiveram na organização desta missão.

2 e no final entrou um, ficando em 14 o número definitivo. Alternam-se na direção do CODES a sociedade civil e o poder público, trocando seus membros cada dois anos.

O CODES tem vários Grupos de Trabalho (GTS), como o de Educação, que agrupa as 14 prefeituras, secretários de educação, o de Agricultura Familiar, o de Financiamentos, etc. Eles dão mobilidade ao CODES, já que mesmo nas épocas de falta de articulação, os GTs se reúnem e discutem sua pauta.

Trata-se de uma região banhada pelo Rio Jacuípe e cortada por duas estradas federais, a BR 116 e a BR 152. O território, no entanto, não segue uma lógica de micro bacia, porque não está focado na questão do uso da água.

A região era dividida antes da fundação do CODES entre dois grupos de pressão importantes: O Polo Sindical que agrupava sindicatos de trabalhadores rurais em fase de renovação e que tinha sua influência na região ao leste da chamada “estrada do feijão” até Irecé na área conhecida como Vale do Jacuípe, e a Rede Pintada com apoio de algumas prefeituras que exercia sua influência ao oeste da estrada citada.

Quando o MDA surgiu com a ideia dos Territórios os grupos ativos na questão rural da Bahia desenharam o mapa dos territórios do estado levando em consideração aspectos tais como: identidades políticas, áreas de atuação dos movimentos sociais, bacias hidrográficas, áreas de atuação do estado, etc. Evitaram-se as superposições, e as margens depois foram se ajustando e consolidando. Depois de muitos ajustes a Bahia foi dividida em 13 territórios.

No caso do Território da Bacia do Jacuípe encontraram-se várias identidades, tais como: ser uma Bacia Leiteira, estar banhada pelo Rio Jacuípe, ter tradição de Cooperativismo e atuação tanto sindical como da Igreja (MOC), existência de algum relacionamento entre alguns prefeitos e o fato de ter sido antigamente um território formado por 3 grandes municípios (Ipirá, Mairi, e Riachão de Jacuípe), que depois se subdividiu em 7, que são os que atualmente formam o centro do território atual.

Vizinha a esta região está o Projeto do SISAL que se organizou antes e deu o pontapé para a organização deste território.

O MOC (Movimento de Ação Comunitária) e a Igreja tinham sua influência assentada na região em função de 30 anos de trabalho social. A ação do MOC na região começa nos anos 70, sob o regime militar, quando se organizaram as CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) e as primeiras associações comunitárias que deram origem posteriormente ao projeto SISAL e a APAEB (Associação de Pequenos Produtores Estado da Bahia), que fica nos municípios vizinhos a Riachão do Jacuípe. Organizavam-se na época em torno de três assuntos: a) as frentes de serviços; b) a LBA com a distribuição de alimentos as populações mais pobres; e c) medidas visando à convivência com a seca no semiárido Nordeste.

Num segundo momento, nos anos 80, começam a desenvolver trabalho sindical com vistas à recuperação dos sindicatos pelegos criados na época do regime militar e posteriormente, nos anos 90 começa o trabalho junto às mulheres que deu origem ao movimento das trabalhadoras rurais.

E, finalmente, quando tiveram essa base mobilizada, dedicaram-se a organizar a produção, através da APAEB e do fomento às cooperativas de produção e de crédito (como a ASCOV) na região.

Buscava-se, na época, intermediar a relação entre o mercado e a produção para melhorar a remuneração dos produtores, via formação de estoques e com créditos rotativos a produção.

Só começaram o trabalho de organizar a produção naqueles municípios onde havia maior capital social formado nas comunidades, como Feira de Santana, Valente, Serrinha, Apoci e Ixu. Nos demais não arriscaram. Hoje já existem cinco APAEBs em territórios distintos.

Um dos eixos de sua organização sempre foi a convivência com a seca, e as formas de captação de água, via cisternas. Este trabalho começou nos anos 80, com apoio da ASA (Articulação do Semiárido) que tinha ajuda externa da Miseror (entidade alemã de ajuda aos países subdesenvolvidos) e da DESOP (entidade Belga de assistência técnica)

Trabalhavam sempre com o conceito de fundos rotativos, isto é, fundos que tem que ser reembolsados pelos beneficiários para que possa se beneficiar a mais grupos posteriormente. Ou seja, pagava-se pelos empréstimos, mesmo quando eram para construção de cisternas ou para obras de infraestrutura.

Posteriormente, na década de 90, começam a surgir os créditos oficiais, que muitas vezes são a fundo perdido, e essa noção dos fundos rotativos começa e desaparecer, apesar de serem muito mais educativos no sentido de ensinar os produtores a ser tomadores de crédito e não apenas beneficiários de doações oficiais permanentes.

Outra área de trabalho importante do MOC foi a questão da erradicação do trabalho infantil (PET). Quando surgem as políticas de transferência de renda como o Programa Bolsa família, nos anos 90, eles conseguem que essa transferência seja mediada através do PET, o que implicava num forte controle e acompanhamento dos alunos, das notas que tiravam na escola, se assistia ou não a aula, etc. Infelizmente quando se unificaram os programas e o Bolsa Família deixa de depender do PET, esse controle diminuiu bastante.

Paralelamente a este trabalho, nos municípios localizados na parte oeste do território surge o Projeto Pintada. Em 1988 se criou um Centro Comunitário com apoio do BNDES para dar assistência técnica e acesso a água a 300 famílias da região com a abertura de represas, cisternas e projetos de irrigação. Para fazê-lo funcionar juntaram-se várias prefeituras, já que o projeto tinha âmbito regional.

Em suma havia na região dois tipos de iniciativas: a) as iniciativas ligadas ao MOC (Igreja e Polo Sindical) que atuavam na parte leste do atual território, em Riachão de Jacuípe, Quixabeira e Capela, com a lógica desenhada antes, ou seja, de um trabalho cuidadoso e lento de acumulação de forças, com participação nos programas governamentais como o PET, que implicava em garantir o condicionamento de assistência à escola para ganhar a Bolsa Família, e que trabalhava com os fundos rotativos reembolsáveis; e b) as da Rede Pintadas (missionários da Igreja) aliadas a algumas prefeituras que trabalhavam mais a utilização dos fundos públicos e dos créditos oficiais.

O CODES é formado pela junção dessas duas experiências, as do MOC e algumas prefeituras no marco do projeto Pintadas.

Em sua composição final, o CODES, refletiria, de forma mais acentuada, a presença da Rede Pintadas e das Prefeituras, segundo informações das entrevistas. Nesse sentido os aspectos edu-

cacionais, experiências como as EFAs e os créditos rotativos tendem a perder espaço na nova dinâmica em jogo.

Apesar das diferenças percebe-se que o CODES criou uma institucionalidade nova na região que permite que se pense e trabalhe e a região como um todo, a diferença da situação previa em qual dinâmica estava dada pela barganha e rivalidade entre os municípios na luta por recursos.

O MOC vinha preparando os grupos a “saber conviver com o setor público”, buscando que as questões sociais fossem tratadas com respeito e democraticamente, de igual a igual, sem deferências especiais a nenhuma autoridade. Isto evitou que se brigue demais e ajudou ao aumento da coesão social na região.

Mas, por outro, lado gerou uma dinâmica de reuniões muito pesada. Reúnem as plenárias três vezes por ano, reúne-se o Colegiado mensalmente e reúnem-se os GTs, - 8 grupos - 5 vezes por ano para discutir temas como a entrada ou não da Embrapa no colegiado, o APL da carne caprina, o do leite, entre outros. Dos 14 prefeitos apenas 3 participam ativamente, os demais não gostam muito das plenárias nem das reuniões dos GTs.

A excessiva prefeiturização que havia na época em que só existiam os CMDRS foi, no entanto, diminuída. Antes eram os prefeitos que pediam o que queriam com a justificativa de que seria para a agricultura familiar, sendo que depois, o equipamento podia ser destinado para o uso da prefeitura, ou nada em particular, apenas abrir obras. Talvez interromper ou pelo menos complicar esse arbítrio das prefeituras tenha sido o maior logro das atividades dos territórios.

Embora o PROINFE seja o eixo estruturador e chamariz das atividades dos territórios, o colegiado está tentando ir além desses recursos, impetrando ementas parlamentares e buscando outras fontes. Essas tentativas, no entanto, não ficaram bem sucedidas até o momento em que foram realizadas as entrevistas.

### **Alguns Investimentos Realizados no Território**

Para a organização dos investimentos na região os membros do colegiado apoiaram-se numa experiência anterior que funcionou bem. O antecedente positivo é a Cooperativa de Crédito Rural de Pintadas, SICOOB Sertão, que funcionou bem com a capacitação dada pelo MOC e que apostou nos jovens da região para dirigi-la ao invés de contratar profissionais de banco. Os gestores atuais do território pensam que os novos investimentos seguiriam esse caminho sem dificuldade, o que não se concretizou plenamente ainda, como se verá a seguir.

Tiveram, entretanto, algumas capacitações genéricas, uma sobre a gestão do frigorífico com o SEBRAE e outra para o laticínio que teria sido insuficiente segundo as entrevistas. O apoio do SEBRAE e da SENAR é importante, já que estas instituições são as melhores nesses temas.

Como a capacidade dos jovens em administrar entidades comunitárias está intimamente ligada ao processo educacional, este tema é objeto de grande discussão no território. O MOC no passado investiu bastante nas EFAS (Escola Família Rural), mas agora surgiu a proposta de transformá-las em Escolas Agrotécnicas, com maior ênfase na tecnologia. A ideia original de escola por alternância que forme uma pessoa de forma integral “alma e corpo”, perde-se sem embargo com a nova proposta, que dá mais ênfase à necessidade de atender a demanda do mercado por ensino qualificado da mão de obra, e menos na visão sistêmica do processo educacional. O tema estava

sendo discutido no GT de educação por causa do abandono por parte do Colegiado Territorial da proposta e da própria escola família rural de Pintadas, que aparentemente possuía toda uma simbologia na região.

Seguem a continuação algumas notas sobre investimentos visitados por ocasião desta avaliação, mas cabe assinalar novamente, que a brevidade da visita permite apenas realizar algumas observações que têm o intuito exclusivo de tentar contribuir para um melhor desempenho do trabalho do CODES e, portanto, de seus resultados.

#### Casas de Mandioca

No município de Pintadas inauguraram uma casa de farinha que funciona como uma prestadora de serviços. As pessoas vão até a casa de farinha e processam sua mandioca, pagam uma taxa pelo uso das instalações, e depois cada um vende por seu lado. Desta forma evita-se a gestão da venda e distribuição, que é a mais complicada porque implica em contratos de fornecimento, notas fiscais, distribuição, controle de pagamentos, etc, que são os problemas que, em geral, têm inviabilizado a maior parte das iniciativas associativas no Nordeste do Brasil.

Existiriam, entretanto, segundo informações das entrevistas, mais duas casas de mandioca que estariam paradas por falta de energia elétrica, porque a COELBA não fez as conexões ainda, mas que quando conectadas iriam funcionar com o mesmo esquema da anterior.

No município de Mairí, existe outra iniciativa, a Agroindústria de Mandioca de Mairí, que está parada, mas que tentou funcionar de forma coletiva e verticalizada, isto é, incluindo todas as atividades dos associados, desde a produção até a comercialização, passando pelo processamento. Isto implica numa capacidade de gestão muito maior, que eles não possuem e garantia de oferta de matéria-prima constante, que não aconteceu, porque os próprios associados não foram totalmente fiéis ao grupo, e finalmente decidiram abandoná-la.

#### Entrepasto do Mel (Casa do Mel de Capela do Alto Alegre)

A construção do entreposto foi financiada pela SDT/PROINFE (Pronaf Infraestrutura), pelo DESOP e por uma ONG alemã (Ação Agrária Alemã).

Antes havia na região um entreposto básico que funcionou entre 2001 e 2008, mas não tinha CIF. O atual está dentro das condições exigidas pela vigilância sanitária, possui CIF, e é composto também de 6 unidades centrífugas instaladas nas regiões produtoras de mel que, depois de colhido, é levado ao o entreposto onde se faz a embalagem e a entrega ao mercado.

Contam por enquanto apenas com o mercado institucional, da merende escolar, ao qual fornecem sachês e embalagens de mel. Antes vendiam a granel e o latão de 20ks de mel por R\$ 70,00, enquanto agora eles recebem R\$100,00 por quantidade equivalente, o que implica num ganho para os produtores, de 30%.

Como o presidente da associação é funcionário da prefeitura, a manutenção está aparentemente garantida, assim como o mercado que é institucional, com a CONAB.

#### Cooperativa Frigorífico COOAP (Cooperativa Agroindustrial de Pintadas)

O frigorífico de Pintadas começou a funcionar no dia 19/08/2009, 3 meses antes da pesquisa de campo ser feita, tempo exíguo demais para efetuar qualquer avaliação definitiva sobre o mesmo.

A abertura deste frigorífico atrasou muito por demoras da Caixa Econômica Federal em liberar os recursos. Tem mais dois em construção, em Riachão de Jacuípe e em Itabira, mas estão também atrasados.

Contou, para começar a funcionar, com treinamento da sua mão de obra por meio do SENAR, sendo que durante esse treinamento vendiam cortes de carne a CONAB. Trabalham 33 pessoas nas áreas de cortes, resfriamento, embalagens e área administrativa.

Foi dimensionado para uma produção de 25 toneladas de carne caprino-ovino processadas por mês. Na prática produzem somente carne ovina, de ovelhas da raça Santa Inês que têm mais aceitação no mercado que os caprinos, mas não se negam a processar carne caprina, e se houver mercado, poder-se-ia ampliar essa participação.

Conta com o fornecimento de matéria-prima de 95 produtores cooperados. Muitos deles estavam organizados desde 1999, num outro frigorífico pequeno que funcionava de forma clandestina, porque não tinha as condições sanitárias mínimas satisfeitas. Os intermediários e esse frigorífico antigo pagavam em torno de R\$ 75,00 a arroba de carne caprino-ovino aos produtores, e hoje estão recebendo R\$ 120,00 por arroba. Fazem agregação de valor com 18 cortes especiais embalados ao vácuo.

O frigorífico estava na época da vista a campo, produzindo e vendendo apenas 6 toneladas por mês, sendo que a produção mínima para cobrir seus custos de produção e bancar a estrutura montada é de 15 toneladas mês. Incluem nos custos todas as despesas com energia, manutenção, insumos e pagamento dos salários a 33 trabalhadores.

Como não estavam atingindo esse ponto de inflexão recorreram ao expediente de diminuir proporcionalmente as horas de trabalho e em consequência, os salários pagos aos trabalhadores. Esse seria um compromisso que os trabalhadores estariam dispostos a assumir, apostando que quando o frigorífico atinja seu ponto máximo de produção eles seriam remunerados conforme seus direitos e, principalmente, terão um emprego com condições dignas de trabalho, o que é muito difícil de encontrar na região.

Aparentemente o problema da falta de produção acontece porque os produtores não estariam cumprindo com as entregas de carne ao frigorífico. Espera-se que isso seja transitório quando os frigoríficos clandestinos, que ainda atraem os produtores, acabem desaparecendo, por não cumprir as regras sanitárias. Se isso acontecer à oferta de matéria-prima ao frigorífico novo aumentaria já que os produtores decidiriam se fidelizar com a COOAP definitivamente. Com a COOAP eles têm algumas vantagens adicionais, além do preço melhor, tais como: segurança de que vão receber o valor contratado, porque os clandestinos muitas vezes não pagam, e uma balança que pesa corretamente, o que não acontece com os demais.

Os produtos da COOAP são divulgados por meio de um folheto de alta qualidade gráfica e editorial e possuem um escritório de comercialização em Salvador (em parceria), que os representa junto ao mercado local de carnes. Buscam atender tanto o mercado institucional, como o atacado e varejo local.

Abrem, para isso, semanalmente um ponto de venda com freezer numa rua da cidade de Pintadas, para atender a demanda da classe média da cidade, que prefere a carne à vácuo a aquela vendida nas feiras, que é de baixa qualidade.

Para a localização dos frigoríficos de carne, o GT respectivo, teria escolhido o número e a localização em função da demanda de carne da região e das condições de oferta, nos locais onde se tem maior concentração de gado bovino e caprino. Isto teria indicado que daria para abrir somente dois de carne bovina e um de carne caprino-ovina para atender a demanda da CONAB. Dentro da área do território, no entanto, estão sendo abertos mais 6 frigoríficos semelhantes, com apoio das prefeituras e de fundos públicos também. (Feira de Santana, por exemplo) o que cria uma concorrência desleal, que não estava planejada pelo território.

Houve reclamações sobre a abertura desses frigoríficos não planejados de carne bovina em municípios do território, que estariam deixando com capacidade ociosa os anteriores, em fase de início de operações.

No planejamento dos territórios, segundo nosso ponto de vista, dever-se-ia fazer um estudo de elasticidade produção/preço, que indique qual é o máximo de produção que o mercado local e regional, pode absorver sem uma queda significativa dos preços.

Em suma, este processo de abertura de frigoríficos é muito importante para viabilizar o atendimento do público com produtos em boas condições sanitárias, mas tem que se reforçar a capacitação, que teria sido insuficiente, segundo as entrevistas, e estudar melhor como garantir a oferta de matéria-prima, que seria limitada por causa da falta de escala na produção caprino-ovina vinda dos pequenos produtores. Ou seja, falta criar uma estrutura permanente de oferta que consiga agilizar as entregas de produto.

#### Passagens Molhadas

Estes investimentos que antes dependiam do MIN (Ministério de Integração Nacional) agora passaram a esfera do MDA e por isso estão sendo incluídos nos planos territoriais.

As passagens são obras extremamente importantes para garantir o escoamento da produção do interior dos municípios as sedes municipais e mercados em geral. Hoje em dia muitas estradas são intransitáveis, em certas épocas do ano, em função das enchentes que afetam os açudes da região.

Trata-se também de um investimento barato sem problemas de gestão e que gera um impacto forte no desenvolvimento do território pela simples melhora na circulação das estradas, com a consequente diminuição nos tempos dos deslocamentos das pessoas e mercadorias.

#### Centros de Abastecimento e Comercialização

Antes do CODES pensava-se que uma forma de criar emprego nas cidades era fortalecendo os comerciantes e artesãos, e que para isso deveriam ser criados centros de comercialização a beira das estradas federais, onde eles poderiam vender seus produtos aos passantes e turistas que se deslocam por essas estradas.

No entanto, nenhum dos centros que foi inaugurado na região funciona atualmente. Alguns atribuem o problema ao fato de estarem longe das cidades, o que complica o deslocamento dos comerciantes, enquanto que outros alegam que o problema seria a falta de compromisso das prefeituras que não colocaram o pessoal a disposição, para administração e manutenção, como tinham se comprometido.

Os comerciantes escolhidos não tinham tampouco planos de negócios bem feitos que demonstrassem a viabilidade do negócio (análise de custos, estudos de mercado, retornos, etc).

Existe um em Nova Fátima que foi inaugurado em 2007 e que desde então não funciona. Pertencia a uma cooperativa de artesãos e comerciantes que deixou de existir, e por causa disso, foi passado ao controle da Cooperativa de Nova Fátima, que não sabe o que fazer com este equipamento.

Há uma proposta do Colegiado Territorial de assumi-los, com um plano diferente, que minimizaria custos, que poderia ser por meio do aluguel do espaço a comerciantes e o monitoramento através de uma única pessoa da prefeitura.

#### Cooperativa Nova Fátima

Trata-se de uma cooperativa criada em 2002 pelo PRONAGER com apoio da CETRA e da Prefeitura de Pintadas. Foi criada e formatada para desenvolver atividades grupais de: Corte e Costura (8 pessoas), Lacticínio (8 pessoas), Culinária (4), Defumados (4), Serígrafo (4), Avicultura (8), Apicultura (11), dando um total de 47 sócios.

Os cooperados tiveram um curso de 45 dias e foram incentivados pelo PRONAGER a começar as atividades na esperança que uma entidade chamada "Arco Sertão" lhes conseguisse mercado para seus produtos, o que não aconteceu na medida certa.

Na época da visita apenas o grupo das costureiras funcionava, as outras áreas já tinham sido abandonadas, por problemas de gestão, de falta de mercado e de desavenças entre os membros participantes. As costureiras receberam máquinas de costura, que as usam em suas casas e com as quais produzem uma série de roupas, como fardas para as escolas municipais e outros para eventos particulares (rodeios, etc). Ou seja, dependem do mercado institucional para sobreviver, mas mesmo assim tem problemas também na emissão de Notas Fiscais.

Os outros grupos não tiveram estudos de mercado satisfatórios, em particular os de defumados e da serigrafia que não conseguiram encontrar consumidores para esses produtos numa cidade como Pintadas.

Este grupo como outros também não conseguiu assegurar um capital de giro que lhes permitisse sustentar os produtores enquanto os pagamentos das vendas não se concretizavam. Quando acabou o capital de giro os grupos se desfizeram. Na realidade os grupos estavam formados por pessoas que sabiam costurar, fazer doces, etc, mas que não tinham nenhuma experiência gestão e administração de uma cooperativa, o que significa em conhecer contabilidade, aspectos jurídicos, cobranças, etc.

Em suma, tratou-se de uma proposta grandiosa - muitos grupos -, acelerada, porque não teve a incubação nem a capacitação necessária e sem vínculos sólidos com o mercado.

#### Cooperativa do leite

Antes da construção deste lacticínio, um grupo de 8 famílias fazia leite e manteiga numa instalação que foi fechada pela Vigilância Sanitária. Esse grupo juntou-se a outros e compôs um grupo maior de aproximadamente 15 famílias de produtores de leite que pretende resfriar e pasteurizar leite na nova instalação de acordo com os requerimentos da lei.

Conseguiram apoio do CODES com um recurso a fundo perdido de R\$ 192.000,00 que foi investido na construção de uma instalação com tanques para pasteurização de leite e tanques refrigeradores que serão instalados nas comunidades produtoras de leite.

O grupo que vai tomar conta do empreendimento recebeu uma capacitação breve sobre gestão e controle de caixa do SEBRAE que foi considerada insuficiente pelos entrevistados.

Pensam contratar uma pessoa da comunidade que vai ganhar em função da produção de leite processada. Pensam pagar aos produtores R\$ 0,65, que é mais do que recebem atualmente (R\$ 0,40). Pretendem fazer leite em saquinhos, manteiga e queijos para aumentar a rentabilidade do empreendimento.

Não demonstraram muita segurança nas entrevistas no que diz respeito à quantidades mínimas de produção e receita para bancar custos de produção nem sobre a quantidade de leite que deveria ser contratada e compromissada com os produtores para garantir a escala desejada.

Na experiência anterior processavam aparentemente - segundo as entrevistas - em torno de 1.000 litros dia, e na atual, deveriam processar 5.000 lts para bancar os custos de produção e manutenção envolvidos na cooperativa (energia, administração, salários, entre outros).

A produção é feita por pequenos produtores que possuem em média 20 hectares de terra e 8 cabeças de gado de leite, que produzem em média 24 lts por dia.

Isso significa que deveriam ter uns 200 produtores associados e comprometidos com entrega diária de pelo menos 25 lts cada um, que é a média de produtividade da região. Possuem, entretanto, apenas 15 produtores comprometidos o que a princípio não garante que esse empreendimento seja viável. Além disso, por se tratar de um número muito grande de pequenos produtores, com baixa produtividade, espalhados no território a grandes distâncias da cidade, gera-se uma logística de coleta pesada, com altos custos de deslocamento e risco de que o processo de resfriamento não aconteça dentro dos prazos devidos.

Assim como no caso da carne, já existe na região outro laticínio semelhante, em Pê da Serra, que processa em torno de 8.000 lts de leite por dia, que vai concorrer com este novo que foi criado em Pintadas.

Embora seja louvável e necessário pensar na agregação de valor, principalmente nestes momentos nos quais a vigilância sanitária decidiu atuar tão incisivamente, não se deve descuidar o aspecto produtivo, sem o qual a oferta de matéria-prima, seja carne ou leite, não se materializará nunca em quantidades suficientes.

Ao contrário de outros territórios, onde a produção está garantida e o que falta é comercialização e um processamento eficaz, neste território, aparentemente, os aspectos produtivos deixam muito a desejar, limitando, por tanto, a possibilidade de instalar unidades de processamento que consigam operar sem capacidade ociosa e acima do mínimo para serem viáveis.

Os principais limitantes são: i) raças de gado utilizadas que são primitivas, misturadas e de baixíssimo rendimento; ii) baixa qualidade de pastos que se dispõe; iii) pouca quantidade de gado e de terra disponível para garantir escala eficiente; e iv) clima muito variável e seco na maior parte do ano. Infelizmente o PRONAF não foi muito ágil até o presente momento em apoiar a pecuária

de leite ou de corte da região o que não permitiu que se resolvessem esses entraves à produção de leite antes da inauguração das cooperativas.

Houveram tentativas de introduzir melhoras genéticas no gado por meio de inseminação artificial, mas essa tecnologia, se não está aliada a uma melhora concomitante na qualidade da alimentação, pode fracassar, já que esses animais não poderão ser alimentados com pastos naturais e rústicos como os atuais.

Trata-se, portanto, de tentar que as propostas de desenvolvimento do território sigam uma lógica sistêmica, isto é, que considere tanto os aspectos da produção, como os do processamento e da comercialização. Uma lógica de cadeia produtiva (sistêmica) analisa como funciona a governança dentro da cadeia (contratos, oportunismo dos agentes custos de transação), a distribuição de ganhos e margens dentro da mesma, as quantidades ofertadas e demandadas, as elasticidades de preços e a tecnologia capaz de inovar esse processo aumentando os ganhos de produtividade.

No que diz respeito ao relacionamento com mercado, a cooperativa de leite, ao igual que os outros casos já analisados antes, depende da demanda vinda dos mercados institucionais. Eles são conscientes que a dependência exclusiva desses mercados é arriscada, já que se mudar a administração municipal e a nova administração decidir favorecer a outro grupo, a cooperativa pode falir. Prefeririam contar com mercados privados, que tentarão ganhar em função de sua eficiência e maior garantia na parte sanitária, em relação aos concorrentes clandestinos.

A obrigatoriedade de resfriar o leite nos locais onde se produz antes da entrega ao lacticínio acelerou muito a instalação de resfriadores e pasteurizadores na região. Os antigos, artesanais, que não cumpriam as restrições legais foram fechados pelas autoridades da vigilância sanitária.

No momento apostam a que a obrigatoriedade das prefeituras de comprar 30% de suas aquisições de alimentos da agricultura familiar os favoreça e para isso estão se preparando, com a obtenção do CIF junto a FUNASA, que garanta as condições sanitárias que os outros grupos ilegais não têm.

### **Balanco Quantitativo da Implementação dos Projetos**

Conforme pode se apreciar, na tabela que segue, a maior parte dos projetos foram aprovados no ano de 2007, que aparentemente foi o de maior vitalidade do território (embora não se disponha de dados de 2009).

Do total de projetos aprovados entre 2005 e 2008, 22% foi executado totalmente, o que não é um desempenho ruim, se considerar as dificuldades imensas que os articuladores têm que enfrentar em termos de burocracia.

No entanto, o que preocupa mais, é o baixo índice de projetos funcionando satisfatoriamente, que é de apenas 7%, com somente 3 projetos nessas condições. Isto revela os problemas de gestão enunciados anteriormente.

Entre os projetos considerados normais, vários deles enfrentam ainda problemas de execução como foi visto na descrição anterior.

Situação Atual	Número	Porcentagem sobre Total - %	Tipo de Projeto
Aprovados em 2005	7	15	Veículos, Centros de Comercialização, Aguadas
Aprovados em 2006	8	18	Equipamentos, agroindústrias, centros
Aprovados em 2007	17	39	Unidades de Beneficiamento, veículos e equipamentos
Aprovados em 2008	13	28	Equipamentos e veículos, passagem molhada
Aprovados em 2009	Sem informação	s/i	
<b>Total Aprovados</b>	<b>45</b>	<b>100</b>	
Executados totalmente	10*	22	
Executados Parcialmente	7	16	
Sem execução	28	62	
Em Funcionamento Normal	3	7	Casa de Mel, Passagem Molhada e Frigorífico de Caprinos
Abandonados	2	5	Centros de Comercialização

Fonte: Questionários da Pesquisa de Campo

\*incluem-se somente os executados aprovados após 2005

### Principais Problemas Enfrentados no Território

#### Descontinuidade na permanência das funções do articulador do território

Em 5 anos o CODES teve 4 articuladores diferentes que não ficam por causa da interrupção na chegada dos recursos financeiros para a manutenção dos seus salários (R\$ 60.000,00 por ano incluídas as despesas de locomoção). Sem os articuladores nada funciona. O território estaria sendo também prejudicado por não ter CNPJ, o que inviabiliza as contratações por tempos mais longos, com carteira de trabalho, como deveria ser. Alguns prefeitos, entretanto, não aceitam a institucionalização completa do território por receio dos problemas legais que podem vir a ter com os funcionários contratados.

Os articuladores andam muito acelerados e não conseguem acompanhar eficientemente todas as reuniões, as atividades das ONGs, as plenárias, os GTs, e muito menos monitorar a eficiência do processo de instalação (com controle de custos), e a eficácia dos projetos em termos de resultados para os beneficiários da população rural da região. Trata-se de uma atividade que mereceria maior aporte de recursos e de pessoal para que funcionasse efetivamente.

### Pouca articulação interinstitucional

As prefeituras antes, quando eram vinculadas unicamente ao CMDRS, manipulavam facilmente a alocação dos investimentos para beneficiar grupos eleitoralmente ligados ao setor político dominante no momento. Com a política dos territórios, instituiu-se, sem dúvida, um clima de maior democracia e transparência no uso dos recursos públicos, o que diminui a possibilidade de escolhas por simples interesses eleitoreiros. Hoje em dia, os projetos passam por duas instâncias: o CMDRS e o Território. Após essa discussão o Colegiado encaminha o projeto ao MDA para liberação do recurso. Todo esse processo tem que ser também homologado pelas Delegacias do MDA e pelo Conselho Estadual.

Os prefeitos, por causa dessa diminuição de seu poder de influência, participam muito pouco das reuniões do colegiado, e tentam agora privilegiar a relação direta com o Governo Federal, que às vezes lhes permite trazer projetos aprovados sem discussão com o colegiado.

Embora haja exceções, a lógica das prefeituras é diferente da territorial. Os prefeitos, em geral, não discernem muito antes de aceitar que o empreendimento vá para sua área de influência, e tendem a aceitá-los rapidamente, pela visibilidade que traz uma placa de inauguração e pela contratação de mão de obra que trará durante a fase de construção, não se importando demasiado com sua viabilidade.

O CODES, entretanto, para impedir essa manipulação dos prefeitos, tenta fazer uma mediação entre os recursos federais e os governos municipais, para que as obras sejam bem utilizadas, buscando que tudo seja bem discutido e justificado.

Na medida em que as ações começam a estar sujeitas a um controle muito maior, cria-se certa tensão, e muitas prefeituras passam a se interessar menos pelo programa. O prefeito de Riachão de Jacuípe, que é coordenador do Colegiado do Território, está tendo sempre que pressionar e cobrar ações dos outros prefeitos, o que as vezes complica a relação política entre eles.

Nestes momentos, agilizar e melhorar a relação entre o Território e as Prefeituras é de crucial importância por causa da nova lei que obriga as Prefeituras a comprar 30% da merenda escolar de estabelecimentos da agricultura familiar. Está se criando assim um mercado cativo de grande importância para a agricultura familiar que pode ser um eixo estruturador dos territórios.

### Excessiva dependência dos mercados institucionais

A breve história de funcionamento do CODES foi marcada pela dependência dos mercados institucionais, como o da merenda escolar, as compras de fardas pelas escolas, a CONAB, etc. e isto tende a ser cada vez mais importante por causa da lei que obriga as prefeituras a comprar 30% dos alimentos da agricultura familiar.

Sem dúvida trata-se de um mercado cativo que deve ser aproveitado, e para isso é fundamental organizar e melhorar a produção familiar para garantir oferta para esse programa. Mas é importante também estar ciente que isso pode ser volátil, em função das mudanças políticas nos municípios, que podem afastar certos grupos que estavam dependentes exclusivamente da prefeitura, deixando-os posteriormente sem mercado algum.

Por esse motivo acreditamos que a busca de mercados locais, atacado e varejo, é crucial, de forma a garantir aos grupos de agricultores familiares que tenham acesso a mercados de forma mais sustentável, baseados em sua maior eficiência do que nas vantagens políticas ou institucionais.

A nova lei, por outro lado, não prevê sanções para os prefeitos que decidam não cumpri-la, o que pode levar a que simplesmente a ignorem. No momento atual aparentemente só o município de Pintadas estaria em condições de garantir que 30% das compras venham da agricultura familiar.

De qualquer forma os grupos produtivos que existem tem a oportunidade, com essa lei e com os mercados institucionais, de exercitar-se para ir ganhando experiência, capacidade de gestão e escala que lhes permita depois ganhar espaço nos mercados privados da região e das capitais.

#### Aceleração excessiva dos investimentos comunitários

A dinâmica criada por algumas prefeituras e por programas governamentais como o PRONAGER foi a de implantar agroindústrias familiares de tipo comunitário de forma maciça em diversas partes do Nordeste. Este processo viu-se acelerado recentemente pelas fiscalizações da Vigilância Sanitária e o fechamento de frigoríficos e laticínios que não cumpriam as condições sanitárias, o que incentivou a aprovação rápida e a implantação de projetos legalizados que pudessem substituir os que estavam sendo fechados.

No entanto, como se viu na parte da descrição dos projetos, muitos deles começaram a funcionar sem a indispensável capacitação e incubação previa que lhes permitisse uma maior eficácia.

Sabe-se que os territórios desejam e lutam por conseguir a maior quantidade de projetos possíveis para suas áreas, e sabe-se também da enorme dívida social que existe em relação as populações marginalizadas do Nordeste em particular, mas quando os projetos avançam sem uma base de sustentação suficiente em termos de capacidade de gestão e de articulação política tendem a fracassar. Existe por tanto um trade off, entre massificação e eficiência, que deve ser pensado, para evitar cair em alguns dos extremos: paralisia por excessivo conservadorismo, ou fracasso por excessivo voluntarismo.

Esta não era a linha de atuação anterior a criação do CODES. Na prática o CODES, em função das necessidades das prefeituras, acabou superacelerando a aprovação de obras sem o trabalho prévio de incubação e acompanhamento que caracterizava o trabalho das entidades ligadas as ONGs que atuavam antes do colegiado territorial.

Infelizmente a lógica política considera eficiente um alto índice de execução do orçamento, sem atentar para a eficácia desses investimentos. O principal eixo de avaliação é aquele chamado de avaliação de resultados ou eficácia, que revela até que ponto o investimento trouxe ou irá trazer impacto junto aos beneficiários imediatos em termos de diminuição da pobreza e desenvolvimento rural sustentável, do ponto de vista ambiental, mas também econômico e social.

#### Tamanho dos Investimentos em desarmonia com as condições de produção

Outro problema que afeta as iniciativas comunitárias muitas vezes é a grandiosidade dos investimentos que, para garantir escala, exigem a mobilização de grupos muito grandes de produtores e sócios. A demanda, entretanto, vindo apenas dos mercados insitucionais - PA, Comércio Justo, Merenda Escolar - não dão conta dessas estruturas e os sócios por sua vez não passaram por uma

experimentação conjunta que criasse laços de solidariedade e confiança suficiente para enfrentar um desafio tão grande.

Por não ter acesso a uma comercialização sustentável e dispondo de oferta de matéria-prima limitada, muitas dessas iniciativas correm o risco de falir.

A concepção dos investimentos, como se viu anteriormente, deve ser sistêmica, considerando todos os elos da cadeia produtiva, desde a produção até o mercado, passando pelo processamento. Isto não quer dizer que todos os elos devam ser reinventados, porque alguns deles já existem e funcionam satisfatoriamente com base em capitais privados. Trata-se de reforçar os elos que não funcionam bem, ou que não remuneram corretamente os produtores, mas mantendo a complementaridade entre iniciativas privadas e comunitárias. Tentar recriar as cadeias de forma completa sem respeitar os setores privados que atuam nelas, pode ser um sacrifício inútil e fadado a fracassar, já que os ataques virão certamente isolando e provocando a eliminação dos comunitários, como acontece em muitas regiões do Brasil.

Por isso recomenda-se, no geral, trabalhar com grupos menores, com laços familiares, se possível, que tenham uma escala adequada aos mercados e que permitam que os sócios se entendam e possam trabalhar juntos por períodos longos de tempo.

#### Capacitação e Treinamento para a Gestão Insuficiente

A capacitação, além de ser problematizadora das questões sociais, deve se aprofundar nos aspectos administrativos e gerenciais de empreendimentos que, por seu caráter coletivo, são necessariamente mais complexos que os empresariais de tipo individual.

Como se viu anteriormente muitas atividades começaram a funcionar sem a capacitação adequada que previa. Apesar de ideal, isto não é fácil de fazer num contexto de extrema carência e falta de capital social prévio. É um círculo vicioso: as pessoas são tão carentes e necessitadas que não aceitam participar de uma capacitação sem ter certeza que o empreendimento será concretizado e que será deles. Por isso, em geral, espera-se até último momento para fazer a capacitação, quando a instalação comunitária está praticamente pronta, o que é muito acelerado para amadurecer as questões e para selecionar os gestores conforme seu desempenho nos treinamentos.

Nos cursos de capacitação dever-se-ia considerar também que nas relações comerciais existe o que se chama de oportunismo dos agentes de mercado. Este tema, muito estudado pelos economistas institucionalistas (North, Williamson), mostra que os agentes econômicos, podendo mentir, trapacear, roubar, vão certamente fazê-lo, a menos que existam instituições fortes que inibam esse comportamento. Maquiavel foi quem desenvolveu originalmente esta ideia, que indica que não pode haver ilusões quanto ao comportamento dos agentes, eles vão aproveitar a fraqueza e relativa ingenuidade dos cooperados, para não pagar, atrasar nos pagamentos, dar calote, etc. Isto pode até ser uma estratégia proposital e orquestrada visando a eliminação de um concorrente legal como a COOAP, que busca instituir relações modernas e justas no mercado.

Infelizmente este aspecto não é ensinado nos cursos de gestão empresarial. O que fazer frente a um cliente "calotero", que reincide, pondo em risco a sobrevivência da cooperativa? Como se comportar frente à cooperados que não se fidelizam, e que por um centavo a mais oferecido, vendem para o concorrente?, etc.

### À Guisa de Conclusão

Em suma, como pode se apreciar acima são bastante abundantes os problemas que devem ser enfrentados no território para que haja maior eficácia, em termos de resultados, junto às populações pobres do meio rural da região.

Sem dúvida o território avançou bastante no quesito do fortalecimento das organizações territoriais com o aumento da coesão social, diminuição das divergências entre os municípios e maior controle da lógica dos investimentos, que antes eram deixados ao arbítrio quase que exclusivo dos prefeitos.

A falta de capital social anterior e a extrema carência dos produtores e agricultores da região, aliadas a uma capacitação insuficiente em relação a magnitude e grandiosidade de alguns investimentos, inibiu a dinamização econômica esperada.

Sugere-se que se avalie melhor e de forma sistêmica os diferentes aspectos das cadeias produtivas que estruturam ou deveriam estruturar na região, para dessa forma poder dimensionar melhor os aspectos produtivos - qualificar melhor a demanda e a necessidade de aumentar oferta - como também os aspectos organizacionais e de mercado.

## 5.4- CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PCT SDT/IICA APOIO AOS TERRITÓRIOS

Após analisar esta e outras experiências semelhantes concluímos que a formação de um território não pode ser apenas produto de uma diretriz institucional ou um arranjo geográfico, deve ser uma construção social. Resultará, portanto, do encontro e da mobilização dos atores sociais que integram um dado espaço geográfico e que procuram identificar e resolver problemas comuns.

Assim, o território pode ser visto como uma configuração mutável, provisória e inacabada, considerando que sua construção pressupõe a existência de uma relação de proximidade dos atores.

Adotando a definição dada por Navarro (2002), pode-se dizer que o "território é, ao mesmo tempo, uma criação coletiva e um recurso institucional" (pag. 90), definição que está associada à ideia de que as transformações das propriedades do território podem gerar e maximizar o processo de valorização dos recursos desse próprio espaço. Neste caso, sobressaem duas propriedades fundamentais de um território: "é uma realidade em evolução e é também resultado simultâneo dos 'jogos do poder' e dos compromissos estabelecidos entre os atores sociais... Será sempre necessário analisar-se corretamente o desenvolvimento agrícola para interpretar o desenvolvimento agrário de determinado país ou região, o que permitirá construir uma estratégia de desenvolvimento rural (ou mais apropriadamente, por incluir variáveis ambientais, o desenvolvimento rural sustentável)" (pp.90).<sup>22</sup>

Todas as questões relacionadas ao desenvolvimento agrícola e rural (terra, crédito, água, ect) surgem claramente quando se faz um bom diagnóstico que indique a necessidade de soluções específicas para cada região e para cada tipo de agente econômico. Seria útil portanto fazer zoneamento agro eco socioeconômico das principais áreas com potencial para o desenvolvimento da agricultura familiar no país e fortalecer as cadeias agropecuárias inserindo o PRONAF dentro dos territórios e das cadeias agroindustriais.

**22** Ver Navarro, Zander (2002): "Desenvolvimento Rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro". **Estudos Avançados**. V.16, n. 44, 2002. São Paulo: USP. Instituto de Estudos Avançados.

O planejamento efetuado nas instâncias estaduais ou federais desconhece geralmente a realidade local e mais ainda regional, uma vez que não têm condições de conhecer todas as heterogeneidades existentes num território regional. Assim definem-se frequentemente prioridades erradas e os investimentos feitos acabam sendo desperdiçados ou não são reforçados localmente pelos beneficiários. O planejamento precisa ser efetuado e gerenciado “localmente”, pelas comunidades e os governos locais, já que eles são as pessoas que serão diretamente afetadas pelas decisões tomadas e que serão responsáveis, em grande parte, por implementá-las.

Portanto, amarrar as decisões locais a um conjunto de planejamentos ou diretrizes pré-determinadas onde se encontram os recursos, equivaleria a desistir da realidade local. Trata-se de inverter a lógica tradicional do planejamento centralizado, estabelecendo realmente uma articulação “de mão dupla”, na qual as instituições federais e estaduais levam em consideração o planejamento e as prioridades definidos localmente, “integrando-os a seus programas e projetos”.

Não se pode, por outro lado, planejar o desenvolvimento partindo da premissa que a sociedade local é homogênea e que os interesses de todos são igualmente representados por qualquer um de seus membros (ideia da coesão social). Os diferentes atores sociais têm interesses diferentes, divergentes e até opostos, que precisam se expressar dentro de um espaço de negociação onde será possível escutar o outro, negociar, conciliar interesses e definir prioridades para a comunidade, o município e a região.

Participar significa tomar parte das decisões e de sua implementação. Para que isso possa acontecer, é preciso que as opiniões divergentes possam expressar-se livremente e que todos tenham o mesmo acesso à informação. O acesso à informação constitui, em geral, privilégio de classes dominantes mais próximas ao poder, enquanto as populações marginalizadas não têm nem acesso aos dados, nem o hábito de manipulá-los para transformá-los em informações.

Reforçar os espaços de negociação requer, portanto, a mediação de agentes que ajudem as populações politicamente marginalizadas a buscar e interpretar a informação necessária para construir uma representação da realidade suscetível de nortear suas tomadas de decisões.

Os espaços de negociação precisam, também, serem abastecidos com informações técnicas que estimulem as discussões, ofereçam novos elementos para as reflexões, apresentem alternativas e permitam definir as melhores estratégias de desenvolvimento.

Como o planejamento é um processo, que deve se adaptar permanentemente às mudanças dos objetivos ou das condições, é preciso criar localmente uma capacidade de planejamento e de diagnóstico técnico. Por isso, o planejamento requer uma equipe cuja tarefa não é elaborar um diagnóstico e planejar, mas antes capacitar os atores locais através de mecanismos de participação que estimulem a reflexão, a aprendizagem e a capacidade de negociação.

Em suma, como foi possível perceber ao longo deste artigo, o processo de construção de um território é um processo necessariamente lento, que supõe uma construção social através de uma negociação que permita harmonizar interesse conflitivos e que leve a construção de identidades, sejam políticas, econômicas ou culturais.

Qualquer tentativa de acelerar este processo por meio de pressões, condicionantes ou subsídios excessivos, pode levar ao aborto de uma iniciativa que pode ser importante para o desenvolvimento econômico e social das áreas rurais de nossos países.

6



## CONCLUSÃO

A avaliação do desempenho do PCT envolve, como se viu anteriormente, além dos indicadores objetivos de andamento e dos resultados produzidos, uma dimensão subjetiva por parte da agência e do parceiro, na qual se avalia principalmente a questão da qualidade da assistência e da satisfação de ambos com o processo e resultados da cooperação. Essa avaliação subjetiva gera informações úteis para reduzir a assimetria de informação entre os parceiros, e principalmente um aprendizado rico e extremamente valioso para melhorar as relações em PCT futuros. É provável, apenas para exemplificar, que as percepções sobre pontos problemáticos sejam bastante divergentes entre os parceiros, já que estes podem atribuir valores e importância diferentes aos vários componentes e dimensões do PCT. A avaliação qualitativa, ao longo da execução e ex-post, reduz este tipo de assimetria e permite melhorar muito o resultado do PCT.

O PCT tem em geral um conjunto de objetivos. Prevê aporte de múltiplos insumos e a entrega de vários produtos. O PCT pode ser extremamente bem sucedido em alguns aspectos e mal sucedido em outros. Como avaliar se o PCT como tal foi bem ou mal sucedido? Qual o peso de cada componente nesta avaliação? Comprometeu a imagem da agência perante o parceiro ou deixou uma marca positiva? Aspectos deste tipo só podem ser captados por avaliação multicritério, cuja árvore lógica é definida *ex ante* e aplicada junto aos técnicos da agência e junto aos parceiros durante e ou ao final do PCT.

Nas avaliações realizadas foi se percebendo que embora os PCTs tenham sido relativamente eficientes no cumprimento de seus objetivos não foram tão eficazes no quesito impacto e resultados. Na verdade esse impacto nem tinha sido previsto pelos organizadores e coordenadores dos PCTs, já que na época em que foram assinados não se explicitava esta questão de forma clara e precisa.

Alguns tiveram sucesso na produção de materiais e na organização de comissões gestoras de irrigação, enquanto outros foram mais eficazes na organização de territórios, mas de conjunto percebe-se a enorme carência ainda existente em termos de capacidade de gestão de empresas, entidades coletivas ou associações.

A grande massificação de projetos no Brasil gera uma tensão entre qualidade dos mesmos e possibilidade de aumento de escala.

Por este motivo continua válida a ideia de monitorar, avaliar sistematicamente, a partir de linha de base e indicadores de resultados construídos previamente e de forma participativa, entre os parceiros envolvidos nos PCTs.

# Anexos



# ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO INSTRUMENTO DE COLETA DE INFORMAÇÕES

## IDENTIFICAÇÃO

O objetivo principal deste instrumento é obter informações para a análise do papel dos conselhos na gestão dos subprojetos PCPR em relação aos resultados dos próprios subprojetos.

### Questionário

1. Número do questionário: [.....]  
(preenchido pelo digitador)
2. Nome do Conselho:  
[.....] Cód: [.....]
3. Município: [.....] Cód: [.....]
4. UF: [.....] Cód: [.....]

### Entrevistador

5. Entrevistador: [.....]
6. Data da entrevista (dd/mm/aaaa):[...../...../.....]

### Digitador

7. Digitador: [.....]
8. Data da digitação (dd/mm/aaaa):[...../...../.....]

### Entrevistados

A entrevista deverá ser feita em grupo, formado por membros da diretoria e outros representantes das comunidades no Conselho.

9. Nome do entrevistado (identificar quem fala)

[.....]

[.....]

[.....]

[.....]

[.....]

[.....]

10. Função ou inserção social (indicar a função no Conselho e cargo/trabalho na comunidade)

[.....]

[.....]

[.....]

[.....]

[.....]

[.....]

## BLOCO A

### Histórico da formação do Conselho: antecedentes, experiências associativas das comunidades e vínculos externos

#### Breve histórico do conselho

- A ideia é construir uma breve trajetória do processo de formação do Conselho. É importante captar como foi esse processo, quais foram os mecanismos de indução e os incentivos para a formação do Conselho e das associações em geral.
- As perguntas a seguir têm o objetivo de captar o processo de formação dos Conselhos, quais foram as dificuldades, como foram superadas, qual o papel das lideranças locais e externas e a presença de líderes.

11. Em que ano foi criado o Conselho? (aaaa) [.....]

12. Que tipo de organizações comunitárias havia no município antes da formação do Conselho?

1. Sim ou 2. Não

[.....] A) Associações comunitárias e ou de bairro

[.....] B) Associações de produtores

[.....] C) Movimento social organizado (MST)

[.....] D) Movimentos vinculados às igrejas

[.....] E) ONGs

[.....] F) Organizações sindicais

[.....] G) Cooperativas de pequenos produtores

[.....] H) Associações do município participantes de federação de associações

[.....] I) Outros (anote): [ .....

13. Antes da criação do Conselho, as comunidades que participam do Conselho já tinham experiência de trabalho associativo? Usar o critério da maioria.

(1-Sim, 2-Não)..... [.....]

14. Que tipo de experiência?

1-Sim, 2-Não

[.....] A) Manutenção coletiva de bens públicos como escola, capela, estradas etc.

[.....] B) Trabalhos coletivos fora da esfera pública (mutirão de construção de casas, colheita, reparo de infraestrutura produtiva, plantio de palma etc.)

[.....] C) Movimentos de reivindicação em geral (terra, escola, remuneração, serviços públicos como estrada, água etc.)

[.....] D) Obtenção de recursos para implementação de benefícios comunitários

[.....] E) Resolução de problemas comunitários com recursos comunitários

[.....] F) Promoção de eventos sociais para realizar atividades comunitárias

[.....] G) Realização de reuniões regulares para discutir seus problemas

[.....] H) Realização de obras comunitárias vinculadas à projetos públicos, inclusive o de combate à pobreza rural

[.....] I) Outros (anote): [.....]

15. Liste as realizações mais importantes das comunidades e suas associações antes da criação do Conselho Municipal, indicando o ano em que foram realizadas. Tome como referência o período anterior ao Conselho (antes de 1993).

➤ Faça a lista com cuidado. A informação é essencial para a construção de um indicador de capital social acumulado pelas comunidades antes da criação dos conselhos municipais. Caso seja necessário ocupe o espaço reservado para comentários.

A. Realizações:

B. Ano:

[.....] [ ]

[.....] [ ]

[.....] [ ]

[.....] [ ]

[.....] [ ]

[.....] [ ]

[.....] [ ]

[.....] [ ]

16. As comunidades já tinham participado de outros programas públicos e projetos anteriores à formação do Conselho? (1-Sim, 2-Não)

[.....] A) Assentamento do Incra

[.....] B) Programa Cédula da Terra

[.....] C) PCPR-I (Pró-rural em Pernambuco, Produzir-I na Bahia, São José – I no Ceará)

[.....] D) Crédito associativo

[.....] E) Capacitação

[.....] F) Energia

[.....] G) Água

[.....] H) Outros (anote abaixo): [.....]

17. Quem liderava a iniciativa de levar/obter projetos de apoio às comunidades pobres antes da criação do Conselho Municipal?

(1-Sim, 2-Não)

[.....] A) Técnicos do Governo Estadual

[.....] B) Prefeitura

[.....] C) ONGs

[.....] D) Igreja

[.....] E) Sindicatos e movimentos sociais

[.....] F) Lideranças das próprias comunidades

[.....] G) Sindicatos e movimentos sociais

[.....] H) Políticos ligados ao governo (prefeitura ou governo do estado)

[.....] I) Políticos da oposição

[.....] J) Associações comunitárias

[.....] K) Outros (anote): [.....]

18. Antes da criação do conselho como os programas/projetos chegavam às comunidades pobres do município?

➤ Interessa saber como as comunidades conseguiam os projetos, com ajuda ou intermediação de quem.

[.....]  
[.....]  
[.....]  
[.....]  
[.....]

### Processo de Formação dos Conselhos

- A ideia é colher elementos para compreender melhor o processo de criação dos conselhos, em particular a forma de indução, mobilização das comunidades e de formação do capital social.
19. Quem liderou o processo de formação do Conselho? Assinale com os códigos a seguir e complete a lista abaixo:
- (1-Sim, 2-Não)
- [.....] A) Técnicos do Governo Estadual
- [.....] B) Prefeitura
- [.....] C) ONG
- [.....] D) Igreja
- [.....] E) Sindicatos e movimentos sociais
- [.....] F) Lideranças das comunidades
- [.....] G) Sindicatos e movimentos sociais
- [.....] H) Políticos ligados ao governo (prefeitura ou governo do estado)
- [.....] I) Políticos da oposição
- [.....] J) Outros: [ ]
20. Indique os principais obstáculos enfrentados para a formação do Conselho. Assinale com os códigos a seguir a importância de cada fator e, se necessário,
- 1- Dificultou
- 2 - Não dificultou
- [.....] A) Falta de recursos
- [.....] B) Baixa participação/interesse das comunidades
- [.....] C) Dificuldade para mobilizar as comunidades
- [.....] D) Falta de apoio do poder público
- [.....] E) Desconhecimento dos aspectos legais e burocráticos
- [.....] F) Conflitos e divergências entre as comunidades
- [.....] I) Falta de informação sobre os programas públicos
- [.....] J) Outros: [ ]
21. Como foi a mobilização das comunidades? Relatar (informação, motivações, discussões, resistências etc.)
- [.....]

## BLOCO B

### Estrutura e Funcionamento do Conselho

#### Composição e características dos membros

➤ A ideia é coletar os dados gerais sobre o Conselho hoje.

22. Número das comunidades no município: [.....]

23. Quantas comunidades estão representadas no Conselho hoje? [.....]

24. Número de Associações que participam diretamente do Conselho ? [.....]

25. Número de conselheiros [.....]

26. Perfil da diretoria do Conselho:

CARGO:	A. GÊNERO:	B. IDADE:	C. EDUCAÇÃO:	D. OCUPAÇÃO:	E. INSERÇÃO NA VIDA LOCAL:	F. EMPREGO (principal fonte de renda)	G. LOCAL DA MORADIA
	1.Masculino 2.Feminino	1. Até 21 2. 21-40 3. 40-60 4. Acima de 60	1. Não sabe ler 2. Sabe ler 3. 1-4a série 4. 5-8 a série 5. Médio 6. Superior	1. Agricultor 2. Diarista 3. Comerciante 4. Proprietário de terra 5. Aposentado 6. Outros	1. Vereador/deputado 2. Funcionário da prefeitura 3. Representante de comunidade 4. Representante de igreja 5. Representante de ONG 6. Presidente de sindicato de trabalhadores 7. Presidente de sindicato patronal 8. Presidente de ass. comunitária 9. Outros	1. Funcionário Público 2. Profissional liberal 3. No próprio lote/fazenda 4. Comerciante 5. No Sindicato 6. Outro (anote)	1. Na comunidade 2. Na cidade
1) Presidente	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]
2) Vice	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]
3) Secretário	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]
4) Tesoureiro	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]	[.....]
[.....]							
[.....]							
[.....]							

27. Existe relação de parentesco entre os membros do Conselho Fiscal e da diretoria do conselho? (Não se aplica à Bahia) (1-Sim, 2-Não)  
[...-1...]

28. Entre os demais membros do conselho, indique o número de pessoas que são:
- [.....] A) Vereador/deputado
- [.....] B) Funcionário da prefeitura
- [.....] C) Representante de igreja
- [.....] D) Representante de ONG
- [.....] E) Líder de sindicato de trabalhadores
- [.....] F) Líder de sindicato patronal
29. Há quanto tempo o atual presidente está no cargo? (meses) [.....]
30. Foi reeleito alguma vez?
- (1-Sim, 2-Não) [.....]
31. Quantas vezes? (marcar zero caso não tenha sido reeleito) [.....]
32. Houve chapa concorrente na última eleição?
- (1-Sim, 2-Não) [.....]
33. Houve rotação de cargos entre os membros da diretoria (presidente, vice, tesoureiro e secretário)?
- (1-Sim, 2-Não) [.....]
34. Anote eventuais observações:
- [.....]
- [.....]
- [.....]
- [.....]
- [.....]

### **Funcionamento e representatividade do Conselho**

- A ideia é colher elementos para compreender melhor o funcionamento dos conselhos, em particular sua representatividade
- Identificar o nível de participação e envolvimento das comunidades nos processos decisórios de questões de maior significância para as comunidades, na discussão de seus problemas, definição de prioridades e encaminhamento de possíveis soluções.
- Procurar identificar em que medida a frequência nas reuniões está associada à oferta de projetos, como se dá a mobilização das comunidades para participar das reuniões, como é o processo de divulgação de informações etc. Lembrem-se que informação é insumo essencial para uma participação efetiva e para a construção de capital social.

35. Local das reuniões do Conselho:
- [.....] A) Prefeitura
  - [.....] B) Sede de associação comunitária
  - [.....] C) Sede de Sindicato
  - [.....] D) Sede de ONG
  - [.....] E) Igreja ou prédio vinculado
  - [.....] F) Prédio do Governo Estadual (Produzir II ou outro)
  - [.....] G) Escola
  - [.....] H) Sede própria (mesmo se alugada)
  - [.....] I) Câmara de vereadores
  - [.....] J) Outro [.....]
36. Quantas reuniões foram realizadas em 2003? [.....]
37. Proporção das mulheres participantes do Conselho? [.....]
- Busque conhecer os conteúdos das discussões nos conselhos, que poderão dar indicações sobre o processo de formação de capital social e sobre a importância dos conselhos para as comunidades. É importante precisar bem os temas e agenda de discussão a fim de analisar a natureza e alcance dos trabalhos dos conselhos. A linha divisória é saber se o conselho trata fundamentalmente dos assuntos relacionados ao PCPR ou se tem uma pauta mais diversificada, que inclui outros programas/projetos, problemas e reivindicações das comunidades.
38. Quais os principais temas/pautas destas reuniões?
- [.....]
- [.....]
- [.....]
- [.....]
- [.....]
- Também é importante captar: (i) se/em que medida a presença das lideranças políticas (prefeito, deputados ou outras lideranças) nas reuniões do Conselho pode restringir a liberdade de participação dos conselheiros; (ii) se e em que medida a participação (ou ausência de) das lideranças políticas locais vem contribuindo para reforçar a atuação dos conselhos, para viabilizar suas iniciativas; (iii) se e em que medida os conselhos têm sido marginalizados e até mesmo boicotados pelas forças políticas locais; (iv) se e em que medida há pressão externa sobre o Conselho em torno de suas decisões e como se dá essa pressão, caso exista.
39. Descreva brevemente a participação das lideranças políticas no funcionamento do conselho. Procure qualificar e descrever a participação.

[.....]  
[.....]  
[.....]  
[.....]  
[.....]

40. Em geral, qual o quorum de participação nas reuniões do Conselho? [.....]%

41. Outras pessoas que não os conselheiros participam das reuniões?

Indicar a frequência de pessoas externas:

1- Em quase todas as reuniões

2- Esporadicamente (de vez em quando)

3- Nunca ou raramente

[.....] A) Representantes de comunidades

[.....] B) Técnicos do Governo do Estado

[.....] C) Vereadores

[.....] D) Deputados

[.....] E) Prefeito

[.....] F) Igreja

[.....] G) Funcionário da prefeitura

[.....] H) Outros: [.....]

42. O Conselho conta com a colaboração permanente (mesmo que por tempo parcial) de funcionário que ajuda na realização das tarefas regulares do Conselho?

(1-Sim, 2-Não) [.....]

43. Quem paga?

[.....] A) O próprio Conselho com recursos próprios

[.....] B) Prefeitura

[.....] C) Estado

[.....] D) ONG

[.....] E) Outro: [.....]

44. O Conselho recebe apoio eventual de outras pessoas que não fazem parte formal?

(1-Sim, 2-Não) [.....]

45. Quem?

(1-Sim, 2-Não)

- [.....] A) Técnicos do Governo do Estado
- [.....] B) Funcionário da prefeitura
- [.....] C) Membro de igreja ou organização vinculada
- [.....] D) ONG
- [.....] E) Funcionário ou membro de sindicato de trabalhadores
- [.....] F) Funcionário ou membro de sindicato patronal
- [.....] G)Outro: [    ]

46. Indicar a posição/inserção política da(s) pessoa(s) e o tipo de auxílio recebido de cada uma.

- Exemplo de tipos de auxílios: assessoria técnica, formulação de projetos, informação, assessoria em processos burocráticos, abrindo portas governo, apenas participação discussões, etc)

[.....]  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....]

Processo de decisão

47. Procure conhecer o processo, se há discussão prévia com as comunidades, se há acordos entre os conselheiros, quais acordos são estabelecidos. Tente captar a efetividade da “participação”, ou seja, em que medida as comunidades estão de fato participando nas decisões e/ou o processo é apenas uma formalidade para sancionar decisões e acordos políticos feitos pela diretoria. Quando tem uma decisão importante, vocês procuram acertar antes, falar com a comunidade etc.

[.....]  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....]

48. Quem vota nas reuniões do Conselho?

- [.....] A)Apenas os conselheiros titulares
- [.....] B)Conselheiros titulares e suplentes
- [.....] C) Outra opção: escreva

49. Como é o processo de votação sobre assuntos relevantes?

- [.....] A) Secreto

[.....] B) Aberto em assembleia

50. Qual a prática de tomada de decisões importantes? Assinale a regra mais comum.

[.....] A) Unanimidade

[.....] B) Maioria

[.....] C) Diretoria

52. Alguma vez alguma das dificuldades listadas abaixo atrapalhou seriamente o funcionamento do Conselho e ou impediu que esse desempenhasse suas funções?

[.....] A) Baixa participação dos conselheiros

[.....] B) Falta de recursos financeiros

[.....] C) Falta de preparo dos conselheiros para analisar os projetos

[.....] D) Muitas exigências (Muita burocracia, papelada etc.)

[.....] E) Falta de sede própria, mesmo que alugada

[.....] F) Falta de apoio do poder público local

[.....] G) Falta de informações, desconhecimento dos aspectos legais e burocráticos

[.....] H) Conflitos e divergências

[.....] I) Dificuldade para mobilizar as comunidades

[.....] J) Falta de meios de apoio (transporte para os conselheiros; telefone para comunicação; secretaria/local para guardar documentos)

[.....] K) Outros: [ ]

53. Quem é o responsável pela organização das reuniões do Conselho?

[.....] A) Os próprios conselheiros

[.....] B) Técnicos do Governo

[.....] C) Prefeitura

[.....] D) Pessoal diretamente vinculado ao Conselho

[.....] E) Outros: [ ]

54. Descreva abaixo a organização das reuniões, procurando identificar como é o processo, qual a participação da prefeitura, quem cobre os gastos etc. A ideia é captar qual a autonomia de funcionamento do Conselho.

[.....]  
[.....]  
[.....]  
[.....]  
[.....]

### Treinamento

55. Os membros atuais do Conselho receberam treinamento para exercer as funções de conselheiro?  
(1-Sim, 2-Não) [.....]
56. Quantos foram treinados? [.....]
57. Quais temas foram abordados em treinamentos já realizados?  
A) [.....]  
B) [.....]  
C) [.....]  
D) [.....]  
E) [.....]
58. Considera o treinamento satisfatório?  
(1-Sim, 2-Não) [.....]
59. Quais as principais carências dos conselheiros em termos de treinamento? Liste em ordem de importância  
A) [.....]  
B) [.....]  
C) [.....]

### Recursos e gastos do Conselho?

60. O Conselho tem fonte de recursos financeiros para custear seus gastos?  
(1-Sim, 2-Não) [.....]
61. Quais?  
1-Sim, 2-Não  
[.....] A) Parcela do valor dos projetos do PCPR (1%, 2%)  
[.....] B) Repasse de outros programas  
[.....] C) Repasses/doações da prefeitura  
[.....] D) Contribuições das comunidades  
[.....] E) Outras fontes: [ ]
62. O Conselho já recebeu recursos da parcela do valor dos projetos (1%, 2%)?  
(1-Sim, 2-Não) [...-1....]

63. Porque não?
- [.-1..] A) O Conselho não está com os papéis regularizados
  - [.-1..] B) O Conselho tem pendências de prestação de contas
  - [.-1..] C) Alegação de falta de recursos do Programa
  - [.-1..] D) Atraso na tramitação burocrática
  - [.-1..] E) Outras: [.....]
  - [.-1..] F) [.....]
64. O Conselho recebe recursos materiais ou apoio técnico e humano da prefeitura municipal?
- (1-Sim, 2-Não) [.....]
65. Quais?
- [.....] A) Disponibiliza carro
  - [.....] B) Sala e mobiliário para funcionamento do Conselho
  - [.....] C) Material de expediente
  - [.....] D) Computador
  - [.....] E) Contador para elaborar prestação de contas
  - [.....] F) Técnico para fazer supervisão do projetos
  - [.....] G) Técnico para elaborar projetos
  - [.....] H) Outro: [.....]
66. Outras instituições além da Unidade Técnica do Programa e da Prefeitura colaboram material e/ou tecnicamente com os trabalhos do conselho?
- (1-Sim, 2-Não) [.....]
67. Quais?
- [.....] A) [ ]
  - [.....] B) [ ]
  - [.....] C) [ ]
68. Os recursos regulares do Conselho são suficientes para:
- (1-Sim, 2-Não)
- [.....] A) Cobrir gastos com seu funcionamento (reuniões, transporte, alimentação)?
  - [.....] B) Supervisão dos projetos?

[.....] C) Viagens de conselheiros a capital?

[.....] D) Visitas as comunidades para mobilização/informação?

69. Indique abaixo as atividades exercidas pelo Conselho no âmbito de suas atribuições:

[.....] A) Apoio na legalização das associações

[.....] B) Pagamento de despesas das associações

[.....] C) Apoio técnico para elaboração de projetos

[.....] D) Visitas de supervisão aos projetos

[.....] E) Identificação e indicação de empresas

[.....] F) Apoio às associações na prestação de contas dos projetos

[.....] G) Visitas de supervisão aos projetos

[.....] H) Acompanhamento as licitações realizadas pelas associações

[.....] I) Mantém registros próprios de acompanhamento dos projetos

Principais necessidades das comunidades pobres representadas no Conselho

70. Na visão do Conselho, quais são as principais necessidades das comunidades pobres do município? (identificar 3 em ordem de prioridade)

A) [.....]

B) [.....]

C) [.....]

## Bloco C

### Processo de gestão dos projetos do PCPR

71. Descreva como é o processo de decisão de aprovação ou rejeição de um projeto.

[.....  
.....  
.....  
.....  
.....]

➤ Preencher o quadro abaixo, referente às propostas de projetos das associações submetidas ao conselho:

Número de:	A. 2001	B. 2002	C. 2003	D. Total
72. Propostas submetidas				
73. Propostas aprovadas				

74. Propostas rejeitadas				
75. Associações atendidas				

76. Levando em conta as comunidades que foram beneficiadas após a criação do Conselho, indique até 3 razões que determinaram a escolha pelo Conselho destas comunidades.

➤ A ideia é identificar como o Conselho define as comunidades a serem beneficiados.

[.....] A) Eram as mais pobres do município

[.....] B) As que mais precisavam dos benefícios oferecidos

[.....] C) Número de famílias/pessoas que seriam beneficiadas

[.....] D) Foram as únicas que apresentaram projetos

[.....] E) Foram indicadas/apoiadas pelo Produzir II

[.....] F) Foram indicadas/apoiadas pelos políticos locais

[.....] G) Associação não ter recebido projetos (de qualquer programa) no período recente

[.....] H) Acordo entre as associações sobre a divisão dos recursos

[.....] I) Eram as únicas associações legalizadas

[.....] J) Outros: [.....]

77. Levando em conta os projetos rejeitados/não aprovados (pelo Conselho e Unidade Técnica) após a criação do Conselho, indique até 3 razões.

Razões	A. 1 - Sim 2 - Não	B. Quem rejeitou? 1-Conselho 2-Unidade Técnica
A) Projeto técnico inadequado		
C) Comunidade não atendia aos critérios de prioridades estabelecidos pelo Conselho		
D) Projeto diferente daquele oferecido pela unidade técnica		
E) Orçamento acima do limite estabelecido		
F) Não disponibilidade de recursos do Programa		
G) Documentação da associação insuficiente		
H) Outros .....		

78. Explicar:

[.....  
.....  
.....  
.....  
.....]

## Processo de acompanhamento dos projetos

- A ideia é identificar se o conselho monitora e fiscaliza a implementação dos projetos, detecta problemas, contribui para soluções, denuncia, etc. Procurar identificar como se realiza esse acompanhamento. Se necessário descreva os procedimentos nas linhas abaixo.

[.....]  
[.....]  
[.....]  
[.....]  
[.....]

79. Foram detectados problemas em algum projeto?

(1-Sim, 2-Não) [.....]

80. Que tipo?

[.....] A) Não realizou o que estava no projeto

[.....] B) Atraso da empreiteira

[.....] C) Desvio de verba

[.....] D) Recursos insuficientes para executar o planejado

[.....] E) Projeto paralisado por irregularidade

81. Indique a participação do Conselho e da Unidade Técnica na eventual identificação dos problemas reportados acima?

[.....]  
[.....]  
[.....]  
[.....]  
[.....]

## Bloco D

### Outros atividades e projetos de outros programas

- Procurar identificar se o conselho se mobiliza para buscar benefícios de outros programas e projetos governamentais (federal, municipal e estadual). Diferenciar a mobilização que parte do conselho daquela que é de iniciativa da prefeitura.

82. Desde janeiro de 2003, o Conselho negociou, discutiu ou está negociando ou discutindo outros projetos de outros programas?

(1-Sim, 2-Não) [.....]

83. Quantos? [.....]
84. Quais?
- A) [.....]
- B) [.....]
- C) [.....]
85. Em quantos outros programas (além do PCPR) o conselho participa como gestor, ou no monitoramento, ou de alguma outra forma oficial (formalmente)? [.....]
86. Quais?
- A) [.....]
- B) [.....]
- C) [.....]
87. Caracterize o envolvimento do Conselho com outros projetos. Procurar identificar os mecanismos que o conselho utiliza para atrair projetos, tais como gestão junto a lideranças políticas, visitas de conselheiros a órgãos públicos responsáveis, pressão junto à prefeitura, etc.
- [.....]
- [.....]
- [.....]
- [.....]
- [.....]
- [.....]
88. O conselho mobilizou atividades complementares aos projetos do PCPR?
- (1-Sim, 2-Não) [.....]
89. Explique-as:
- [.....]
- [.....]
- [.....]
- [.....]
- [.....]
- [.....]
90. Realiza atividades de mobilização e organização comunitária?
- (1-Sim, 2-Não) [.....]
91. Quais?
- A) [.....]
- B) [.....]
- C) [.....]

92. Outras atividades relevantes do Conselho

A) [.....]

B) [.....]

C) [.....]

**Relação do Conselho com o CMDR**

93. Existe cooperação entre o conselho e o CMDR?

(1-Sim, 2-Não, 3. É o mesmo) [.....]

94. Existe conflito?

(1-Sim, 2-Não, 3. É o mesmo) [.....]

95. Caracterize a cooperação e ou conflito.

[.....]  
.....  
.....  
.....  
.....]

96. Existe movimento em direção à unificação desses conselhos?

(1-Sim, 2-Não) [.....]

97. Observações adicionais:

[.....]  
.....  
.....  
.....  
.....]







