

República Federativa do Brasil

Projeto de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos de Reforma Agrária do Semiárido Nordeste (*Projeto Dom Hélder Câmara*)

Resumo

I. INTRODUÇÃO

1. **Objectivos.** Em conformidade com a decisão aprovada pelo Conselho de Administração do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) na sua 98.^a sessão, realizada em 15 de Dezembro de 2009, o Serviço de Avaliação do FIDA efectuou uma avaliação intercalar do Projeto de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos de Reforma Agrária do Semi-Árido Nordeste (Projeto Dom Hélder Câmara - PDHC), no Brasil. Os objectivos desta avaliação eram os seguintes: (i) avaliar os resultados e o impacto do projeto; e (ii) extrair conclusões e recomendações que orientarão uma possível fase seguinte do projeto.

2. **Antecedentes do projeto.** O PDHC foi concebido para dar resposta às carências em termos de assistência técnica e de oportunidades de desenvolvimento social e geração de rendimentos com que se confrontavam os agricultores e as comunidades estabelecidas recentemente no Semi-Árido Nordeste, ao abrigo do processo de reforma agrária. O custo inicial do projeto ascendia a 93,0 milhões de USD, que incluíam um empréstimo do FIDA no montante de 25,0 milhões de USD. A concepção do projeto não previa co-financiadores, mas a Unidade de Gestão de Projeto (UGP) conseguiu mobilizar fundos suplementares, concedidos por parceiros nacionais e internacionais. Os objectivos do projeto eram os seguintes: desenvolver uma cultura de coexistência com as condições semi-áridas da região do Nordeste do Brasil e assegurar que as famílias que viviam nos assentamentos da reforma agrária e nas comunidades rurais vizinhas pudessem ter uma vida digna e constituir modelos de desenvolvimento humano sustentável. O grupo-alvo consistia em 15 000 famílias dos assentamentos da reforma agrária federal e de comunidades vizinhas dos estados do Ceará, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe e Piauí.

3. O PDHC distinguia-se por institucionalizar a participação das bases no planeamento, através de comités territoriais constituídos por representantes das comunidades, dos sindicatos, dos prestadores de assistência técnica, das assembleias municipais e do PDHC; esses comités aprovam anualmente decisões sobre as propostas de financiamento a apresentar. Nomeadamente, o PDHC estabeleceu uma relação de trabalho auto-regulada entre três grandes grupos de intervenientes: (i) os beneficiários e as suas organizações; (ii) os mobilizadores sociais – sindicatos rurais; e (iii) os prestadores de assistência técnica, geralmente organizações não governamentais (ONG). O PDHC inventou um conceito mobilizador e facilmente comunicável – *Conviver com o semi-árido* – para promover a ideia de que os agricultores familiares podem estabelecer uma relação sustentável com o ambiente do Semi-Árido Nordeste, desenvolvendo simultaneamente as suas competências profissionais e empresariais.

4. O empréstimo concedido ao Governo para o financiamento do PDHC foi aprovado pelo Conselho de Administração do FIDA em Dezembro de 1998. O projeto era supervisionado directamente pelo FIDA. Nos termos do acordo de empréstimo original, o projeto deveria terminar em Junho de 2007, mas após terem sido aprovadas duas prorrogações, a data de termo do empréstimo foi adiada para Dezembro de 2010.

II. RESULTADOS DA EXECUÇÃO

5. A fase introdutória do PDHC foi difícil. O PDHC tinha de estabelecer parcerias com as autoridades estatais, as ONG e as organizações da sociedade civil, com vista à aplicação da

abordagem proposta. O carácter inovador do conceito e a resistência de alguns parceiros potenciais afectaram a adopção da estratégia. Nos anos de 2003–2005 foi amadurecida a estratégia conceptual do PDHC, em combinação com o compromisso do Governo de apoiar iniciativas de redução da pobreza rural e de dar resposta às necessidades dos agricultores familiares. Nos anos posteriores a 2005, a estratégia do PDHC em benefício do grupo-alvo começou a ser plenamente aplicada: foram introduzidas novas actividades, em resposta a uma nova procura por parte do Governo e dos agentes do sector privado, e foi dada mais atenção à busca de parceiros internacionais interessados em apoiar e co-financiar actividades consentâneas com os princípios do PDHC.

6. **Organização do desenvolvimento social.** O PDHC apoiou 346 associações de beneficiários. As organizações sociais que receberam formação ao abrigo do projeto (principalmente os sindicatos) desempenharam um papel importante no âmbito desta componente. O projeto prestou formação a uma rede de 113 mobilizadores sociais, que passaram a ser responsáveis por motivar a participação dos membros da comunidade nas actividades do projeto, prestando informações sobre oportunidades disponíveis ao abrigo dos programas governamentais, ajudando a organizar iniciativas para grupos de interesses, promovendo ligações com os prestadores de assistência técnica e supervisionando as actividades, para garantir uma utilização correcta dos recursos financeiros do PDHC.

7. **Desenvolvimento da produção e da comercialização.** O projeto contratou 65 ONG para prestarem serviços de assistência técnica, extensão rural e aconselhamento, promovendo a participação dessas organizações em iniciativas de reforço da capacidade numa série de áreas técnicas. O PDHC organizou 372 unidades de demonstração para o reforço da capacidade agrícola e financiou 511 iniciativas sociais e de produção propostas por associações de beneficiários, no âmbito do Fundo de Investimento para Projetos Sociais e Produtivos (FISP). As propostas de unidades de demonstração e do âmbito do FISP foram formuladas por associações de beneficiários e revistas pelos comités territoriais. Após a aprovação, os fundos eram transferidos para as associações de beneficiários, para aquisição de factores de produção e execução de actividades. O PDHC ajudava as explorações familiares a criarem oportunidades de acesso aos mercados, através de dois canais de compras principais: (i) os mercados institucionais constituídos pelo Programa de Aquisição de Alimentos do Governo; e (ii) a criação ou expansão de 36 feiras agro-ecológicas.

8. **Desenvolvimento dos serviços financeiros.** Ao prestar formação a profissionais das ONG e das cooperativas de crédito, o PDHC procurava eliminar um dos principais estrangulamentos do sistema de concessão de empréstimos PRONAF – a falta de pessoal qualificado que ajudasse os clientes a elaborarem propostas de crédito aceitáveis. O Banco do Nordeste desembolsou 43,0 milhões de reais (25,0 milhões de USD) em 9 780 operações de crédito promovidas pelo PDHC, um montante inferior aos 40,0 milhões de USD afectados aquando da concepção do projeto. A principal razão dessa redução foi o endividamento dos beneficiários-alvo do PDHC, resultante da participação em programas de crédito anteriores. O PDHC facilitou a prestação de serviços financeiros a nível das bases, apoiando o reforço de cinco Cooperativas de Crédito Rural e Economia Solidária (ECOSOL).

9. **Ensino e formação.** O PDHC incluía várias iniciativas de reforço da capacidade das famílias de agricultores, destinadas a aumentar os conhecimentos em matéria de ambiente e a melhorar as condições de vida. Foi iniciada uma série de actividades educativas contextualizadas, dirigidas a crianças, jovens líderes e profissionais, professores, agricultores adultos. O PDHC utilizou nas actividades de alfabetização de adultos um método inovador que se caracterizava por proporcionar aos professores incentivos baseados nos resultados. Foi também prestada formação contextualizada específica às comunidades *quilombola*. No âmbito desta componente, o PDHC financiou o programa Escola Família Agrícola, que aplicava o método da *alternância pedagógica* (ensino em sala de aula, alternando com aprendizagem prática). Foi ministrada formação técnica a jovens dos dois sexos, com o objectivo de facilitar o emprego desses jovens em organizações sociais.

10. **Género, idade e etnicidade.** O PDHC integrou as questões de género, idade e etnicidade, enquanto questões transversais, em todas as suas componentes, incluindo as unidades de demonstração, o FISP e os programas de crédito. Os principais objectivos consistiam em promover a

participação de homens e mulheres de diferentes idades, reforçar o papel dos jovens e promover o desenvolvimento das comunidades *quilombola*. No que se refere ao género, uma acção importante foi a campanha de emissão de documentos de identidade para as mulheres, em que participaram 14 257 mulheres e que foi depois alargada a todo o Brasil pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

11. **O projeto Sertão.** O Projeto Manejo Sustentável de Terras no Sertão é um dos 32 projetos financiados pelo Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF) no Brasil. O projeto dispõe de um orçamento de 15,5 milhões de USD, dos quais 5,8 milhões de USD são disponibilizados pelo GEF, através de uma subvenção, e 10,0 milhões de USD pelo Governo do Brasil. O projeto baseia-se numa estratégia adoptada pelo PDHC a que foi acrescentada uma dimensão ambiental transversal, destinada a gerar um modelo de minimização das causas e dos impactos negativos da degradação dos solos no ecossistema da *caatinga*, através do uso sustentável da terra. O projeto financiou uma série de actividades que envolviam a aprendizagem experimental, incentivos ambientais, a introdução da educação ambiental nas escolas, métodos de produção biológica e a monitorização dos efeitos ambientais nos territórios-alvo.

12. **Projeto ELO.** Este projeto foi financiado pela Fundação Syngenta, com o objectivo de criar oportunidades de emprego nas zonas rurais, através do acesso a tecnologias de produção adequadas, do apoio à indústria agro-alimentar, do acesso aos mercados e da certificação dos produtos. O projeto promoveu a criação de 19 instalações de transformação de diferentes produtos de mercado, tais como mel e castanhas de caju, contribuiu para lançar oito novas marcas de produtos e facilitou a instalação de dez feiras agro-ecológicas.

III. DESEMPENHO DO PROJETO

A. Relevância

13. O PDHC era coerente com a estratégia do FIDA para o país, mas continua a ser o único projeto financiado pelo FIDA em que o empréstimo é gerido a nível federal, ao contrário do que é preconizado no RB-COSOP 2008 (Programa de Oportunidades Estratégicas para o País – Baseado em Resultados), que é favorável a uma administração estadual dos empréstimos do FIDA. O PDHC foi além do simples alinhamento com as políticas governamentais, na medida em que foi concebido para facilitar a aplicação de várias políticas públicas centradas nas famílias de agricultores pobres. O PDHC conseguiu colaborar de forma diferenciada com diferentes segmentos da sociedade. Adoptou uma abordagem pragmática de capacitação das mulheres das zonas rurais, identificando as suas necessidades e incentivando a constituição de grupos de interesses de mulheres, centrados na produção e em actividades de geração de rendimentos. Uma sequenciação correcta das actividades contribuiu para conferir relevância ao projeto: o objectivo inicial do PDHC era o desenvolvimento imediato do capital humano e a melhoria do nível de vida; o trabalho efectuado posteriormente no domínio do desenvolvimento da produção destinava-se a aumentar a segurança alimentar e a promover gradualmente a participação nos mercados. As infra-estruturas no sector da água financiadas pelo PDHC davam também resposta a uma necessidade importante das famílias rurais pobres.

14. Algumas das dificuldades que surgiram no decurso da execução estão relacionadas com características específicas da concepção do projeto: a inclusão de seis estados, sendo embora justificada pelos objectivos do projeto, contribuiu para uma maior complexidade da respectiva execução, supervisão e acompanhamento. Porém, o facto de a gestão do empréstimo do PDHC ser efectuada a nível federal libertou em grande medida o projeto de restrições burocráticas e permitiu-lhe estabelecer uma série de parcerias e aplicar experimentalmente novos mecanismos de apoio à agricultura familiar. O aspecto negativo consistiu no facto de que a orientação estratégica a nível do governo federal não foi forte e de que a execução das actividades do PDHC foi por vezes atrasada por uma afectação insuficiente e tardia dos fundos de contrapartida.

B. Eficácia

15. O PDHC caracterizou-se por um desempenho satisfatório em termos de eficácia. O projeto teve efeitos positivos para a capacidade de os agricultores familiares se organizarem em associações autónomas. Antes do projeto, muitas associações de beneficiários só existiam no papel e não eram consideradas como um instrumento de capacitação ou de acesso a oportunidades disponíveis ao abrigo das políticas de desenvolvimento governamentais. O PDHC inventou um conceito mobilizador e facilmente comunicável – *Conviver com o semi-árido* – para promover a ideia de que os agricultores familiares podem estabelecer uma relação sustentável com o ambiente do Semi-Árido Nordeste, desenvolvendo simultaneamente as suas competências profissionais e empresariais. Outro grande mérito do PDHC consistiu na sua contribuição para atenuar uma das principais restrições ao desenvolvimento agrícola do Semi-Árido Nordeste, o acesso à água. Porém, em muitas comunidades a água continua a ser escassa e a gestão de recursos hídricos limitados deve ser melhorada.

16. As campanhas de alfabetização de adultos produziram bons resultados, em consequência da utilização de um método de aprendizagem inovador, inspirado por uma das ONG parceiras, que proporcionava aos professores incentivos à produção de resultados. Porém, embora as acções de promoção da educação executadas no âmbito do projeto tenham sido eficazes a nível individual, não produziram efeitos do ponto de vista da modificação dos currículos escolares oficiais. Registaram-se progressos significativos em termos de promoção da ideia de um ensino contextualizado. A formação de jovens dos dois sexos para a liderança criou oportunidades de emprego e contribuiu para melhorar a gestão das associações e instituições rurais. O projeto procurou também promover a criação de serviços financeiros orientados para o mercado, dirigidos às bases e adaptados à população pobre das zonas rurais. Porém, atendendo aos objectivos do projeto, será necessária uma grande iniciativa de partilha de conhecimentos para promover o PDHC enquanto modelo de futuras políticas de desenvolvimento.

C. Eficiência

17. A entrada em vigor do PDHC atrasou-se 24 meses e foi necessário prorrogar o projeto por mais três anos e meio para compensar esse arranque tardio e os atrasos nos primeiros pagamentos. Esta prorrogação da duração do projeto esteve inevitavelmente na origem de um aumento da despesa do FIDA e do Governo com a gestão e supervisão do mesmo. Os custos operacionais do PDHC resultaram principalmente da grande cobertura geográfica prevista na concepção do projeto, que era, contudo, essencial à realização do objectivo de aplicação do modelo proposto em vários contextos. O alargamento do PDHC a outros territórios verificado no final do projeto não contribuiu para aumentar a eficiência.

18. Os recursos disponíveis foram geridos eficientemente, graças à aplicação eficaz de um sistema auto-controlado em que os mobilizadores sociais, as associações das bases e os prestadores de assistência técnica se supervisionavam mutuamente, assegurando assim uma utilização óptima dos recursos disponíveis. No que se refere aos custos do modelo-piloto de assistência técnica aplicado pelo PDHC, os custos médios por família-alvo estavam alinhados com os custos médios nacionais, mas os serviços prestados pelo PDHC eram mais alargados e mais eficazes em termos de obtenção de resultados.

D. Impacto na pobreza rural

19. O impacto do projeto na pobreza rural foi satisfatório. Principalmente, o projeto teve um impacto forte na capacitação e na auto-estima de grupos-alvo como os das mulheres e dos jovens. Este resultado foi consequência de factores como a gestão directa dos recursos financeiros dedicados às actividades de desenvolvimento e o reforço da participação nos mercados e nos processos de decisão a nível local. No que se refere às mulheres, o PDHC contribuiu para um alargamento das suas funções sociais, promovendo a participação das mulheres em actividades de produção e de geração de

rendimentos, em combinação com actividades de promoção da educação e dos direitos civis. Outro dos grupos-alvo do PDHC era o dos jovens, com o objectivo de lhes proporcionar perspectivas de construção de um futuro melhor no Nordeste rural.

20. A avaliação permitiu comprovar o aumento da produtividade agrícola e a diversificação da produção agrícola nos territórios-alvo. A melhoria do acesso à água foi um factor importante que contribuiu para obter esses resultados. O PDHC promoveu a participação dos beneficiários da reforma agrária e dos agricultores familiares nos mercados locais, com consequências positivas para os respectivos rendimentos e auto-estima. A parceria com a Fundação Syngenta e o projeto ELO contribuiu para melhorar a orientação do PDHC para o mercado e para promover a criação de unidades agro-industriais e feiras agro-ecológicas. O PDHC estabeleceu também uma parceria com o Programa de Aquisição de Alimentos do Governo, que passou a constituir uma fonte de rendimentos segura para os agricultores familiares. Os dados da avaliação demonstram que no fim do projeto os beneficiários do PDHC tinham aumentado os seus rendimentos para o quádruplo do seu rendimento médio em termos reais de antes do projeto. O PDHC contribuiu significativamente para estes resultados, pois uma percentagem importante desse aumento foi obtida através das actividades de geração de rendimentos apoiadas pelo projeto. Há também provas de crescimento dos activos familiares e dos activos utilizados na produção.

21. Estes resultados positivos foram alcançados promovendo tecnologias e factores de produção ecológicos. O princípio *Conviver com o semi-árido* foi um elemento essencial das estratégias de desenvolvimento económico, social e humano do PDHC. O projeto contribuiu para cultivar uma nova atitude por parte dos agricultores familiares: considerar o ambiente e os recursos naturais como parceiros do desenvolvimento a longo prazo, que exigem cuidados e compreensão. A parceria com o GEF permitiu aumentar o impacto do PDHC no domínio da utilização dos recursos naturais. Em termos de impacto político e no desenvolvimento institucional, o projeto contribuiu para reforçar a capacidade de instituições rurais como as ONG e os sindicatos rurais, bem como a participação dos pobres nos processos de decisão política.

E. Sustentabilidade

22. Os efeitos económicos e sociais do PDHC a nível da exploração agrícola familiar têm boas probabilidades de ser sustentáveis. As acções do PDHC orientavam-se para um sistema de produção adaptado à capacidade dos agricultores familiares e centrado em produtos para os quais existia grande procura nos mercados locais. Por outro lado, o PDHC promovia a ligação entre a sustentabilidade económica e ambiental, que se reforçavam mutuamente. O projeto provou também que os agricultores familiares tinham boas perspectivas comerciais, se dispusessem das necessárias competências, informações e capacidades. Os princípios da solidariedade nos mercados locais e as compras subsidiadas efectuadas pelas empresas estatais protegem actualmente a competitividade dos agricultores familiares e favorecem o desenvolvimento gradual da sua produção e das suas competências de comercialização. Porém, a consolidação da capacidade de produção dos agricultores familiares, a melhoria da qualidade dos produtos agrícolas e a integração com outros mercados, tais como o das pequenas e médias empresas agro-industriais que operam nos territórios-alvo, são condições necessárias para manter essas vantagens.

23. O PDHC aprovou um calendário de obtenção de resultados sustentáveis que ia além da vida útil prevista para o projeto. Em 2006 foram incluídas novas zonas e novos territórios, apesar de não ser possível promover aí mudanças sustentáveis antes da data de encerramento do projeto. A inexistência de uma estratégia explícita de finalização da intervenção afectou inevitavelmente a avaliação da sustentabilidade do projeto. Efectivamente, a estratégia do PDHC consistia em criar as condições para uma segunda fase do projeto que deveria conduzir à sustentabilidade. Contudo, esta estratégia era arriscada, pois uma evolução política inesperada poderia interromper esse processo.

F. Inovação

24. A concepção do projeto caracterizava-se por várias inovações, que foram postas em prática com êxito, mas que, na realidade, não constituíam inovações em termos absolutos: adopção de uma estratégia de desenvolvimento territorial, abordagem pluridimensional de redução da pobreza e participação de um amplo leque de parceiros, tais como as organizações sociais e os sindicatos rurais. Contudo, a combinação entre estas inovações e a aplicação das mesmas aos beneficiários da reforma agrária e às comunidades da região do Nordeste conferem claramente ao PDHC o carácter de um programa inovador.

25. Na presente avaliação foram identificadas outras duas inovações importantes: (i) uma diferenciação clara entre as funções dos mobilizadores sociais e dos prestadores de assistência técnica, que promovia a especialização e a capacidade para beneficiar as populações pobres das zonas rurais; e (ii) o conceito do projeto como instrumento que proporcionava às populações pobres das zonas rurais o acesso a oportunidades disponibilizadas no âmbito das políticas de desenvolvimento do Governo. Reconheceu-se também na avaliação que foram aplicadas a nível local e das comunidades várias inovações de pequena escala, através de parcerias com as ONG. Neste caso, o PDHC actuou como um instrumento de ampliação de inovações de pequena escala.

26. No que se refere à replicação e ampliação, o PDHC constituiu um exemplo para outros projetos de desenvolvimento da região do Nordeste, tendo sido utilizado como referência na concepção da política de desenvolvimento do território, em 2003. Há provas de que iniciativas executadas pelo PDHC (tais como a campanha destinada a dotar as mulheres de documentos de identificação) foram replicadas e alargadas a outras regiões do Brasil. A abordagem do PDHC pode ser replicada e alargada a outras zonas semi-áridas do Brasil ou de outros países, o que exigirá, no entanto, uma nova avaliação e a adaptação a outros contextos. Para tal será necessário um elevado potencial de empreendedorismo social, com meios suficientes para combinar diferentes agentes e políticas públicas, nomeadamente em territórios onde a capacidade institucional seja fraca.

G. Desempenho dos parceiros

27. Todos os parceiros do PDHC tiveram um desempenho satisfatório. É efectuada na avaliação uma apreciação positiva do desempenho do FIDA em matéria de supervisão directa: o FIDA foi um parceiro eficiente, clarificando aspectos da concepção do projeto e facilitando a adaptação das abordagens do projeto à evolução do contexto de desenvolvimento. Graças à parceria com o FIDA, o PDHC beneficiou do estatuto de projeto internacional, que lhe conferiu possibilidades significativas de experimentação e inovação. O FIDA deu também uma resposta rápida quando as exigências em termos de supervisão aumentaram. A qualidade da assistência técnica prestada pelo FIDA teve um impacto modesto na execução.

28. O Governo do Brasil desempenhou um papel importante, criando um contexto político e económico favorável à redução da pobreza rural. Os parceiros do Governo cumpriram as condições dos principais acordos de empréstimo, mas a afectação dos fundos de contrapartida atrasou a execução do projeto, na sua fase inicial. O desempenho da Unidade de Gestão de Projeto (UGP) contribuiu significativamente para o êxito do PDHC: a avaliação reconheceu, nomeadamente, a capacidade da UGP para mobilizar recursos nacionais e internacionais e para estabelecer parcerias com diferentes intervenientes. A UGP garantiu também a boa gestão financeira e contabilística do projeto.

IV. CONCLUSÕES

29. Foi efectuada na avaliação uma apreciação positiva do desempenho e do impacto do PDHC. As principais razões que contribuíram para esse desempenho positivo foram as seguintes:

- O contexto político e económico favorável em que o projeto foi executado e o compromisso de redução da pobreza e da desigualdade assumido pelo Governo;
- A organização do PDHC, que permitiu uma modalidade de funcionamento descentralizada que aumentou os custos operacionais, mas libertou a UGP de restrições políticas e burocráticas;
- A capacidade considerável de adaptação a novas situações do FIDA e do Governo e a flexibilidade demonstrada em matéria de alteração das preferências e estratégias iniciais, quando necessário;
- O desempenho excepcional da UGP, que foi um dos principais factores de êxito do PDHC, nomeadamente a sua capacidade para estabelecer parcerias frutuosas com diferentes intervenientes e mobilizar recursos financeiros suplementares, a nível nacional e internacional;
- A sequenciação correcta das actividades, em que as primeiras acções, que se destinavam a superar dificuldades importantes, permitiram que o projeto conquistasse credibilidade junto dos beneficiários e dos parceiros institucionais.

Classificação do PDHC

Principais critérios de desempenho	
Relevância	5
Eficácia	5
Eficiência	4
Desempenho do projeto	4,7
Impacto	
Rendimentos e activos das famílias	5
Capital humano e social e capacitação	6
Segurança alimentar, produtividade agrícola	5
Recursos naturais e ambiente	5
Instituições e políticas	5
Impacto na pobreza rural	5
Outros critérios de desempenho	
Sustentabilidade	4
Inovação, replicação e ampliação	5
Êxito global do projeto	5
Desempenho dos parceiros	
FIDA	5
Governo do Brasil	5
ONG	5

V. RECOMENDAÇÕES

30. Tendo em conta as realizações positivas do PDHC, recomenda-se na presente avaliação ao FIDA e ao Governo do Brasil que seja financiada uma segunda fase do projeto. Recomenda-se ao FIDA e ao Governo do Brasil que tomem nota dos principais ensinamentos retirados da avaliação, nomeadamente no que se refere à cobertura geográfica, à estratégia de sustentabilidade e à importância a atribuir à partilha de conhecimentos.

31. **Organização institucional.** O RB-COSOP, preparado em 2008 pelo FIDA em estreita consulta com o Governo do Brasil, estabelece que "os governos estaduais serão os parceiros de preferênciapara a realização de projetos de investimento" e que "novos empréstimos serão acordados entre o FIDA e os governos estaduais com a garantia do Governo Federal." Considerando os resultados positivos do DHCP e sendo este mesmo um projeto multi-estados, o que exige que o empréstimo do FIDA seja gerido a nível federal, a segunda fase do projeto requer que o FIDA e o Governo do Brasil cheguem a um acordo claro em matéria de organização institucional do PDHC-II e do nível de gestão do empréstimo concedido ao projeto. Isto deveria incluir um compromisso do Governo do Brasil para realizar, em parceria com o FIDA, o desenho do projeto e os procedimentos para as negociações e a assinatura do contrato de empréstimo. No novo projeto, devem ser identificadas as oportunidades de redução dos custos administrativos e de gestão, através da utilização de estruturas descentralizadas. Da mesma forma, e em conformidade com a lógica do RB-COSOP, devem ser tidas em conta as

oportunidades de cooperação e participação a nível dos governos estaduais, a fim de otimizar a influência potencial do PDHC-II a nível estadual.

32. **Ligações políticas.** Definir as ligações entre o PDHC-II e as políticas públicas, a nível federal, estadual e municipal, a fim de clarificar as ligações existentes e as novas ligações possíveis que permitam canalizar mais eficazmente as políticas de desenvolvimento para o sistema de agricultura familiar.

33. **Produção e divulgação de conhecimentos.** Integrar na concepção do projeto uma estratégia de produção de conhecimentos, com vista a aumentar os conhecimentos extraídos da experiência. Para tal será necessário um sistema de acompanhamento e avaliação orientado para os resultados, que permita medir os progressos do projeto em termos de execução da abordagem proposta, bem como os resultados alcançados a vários níveis (género, etnicidade, idade, famílias e instituições). A nova fase deverá integrar instrumentos que permitam extrair informações da experiência do PDHC, a fim de divulgar esses conhecimentos em fóruns nacionais e internacionais. Neste contexto, o FIDA deve promover e multiplicar as oportunidades de transferência da experiência do PDHC a nível regional, bem como no âmbito de iniciativas futuras de cooperação Sul-Sul.

34. **Apoio à geração de rendimentos nas zonas rurais.** O projeto deverá incluir estratégias de geração de rendimentos, através de actividades agrícolas e não agrícolas. No que se refere às actividades agrícolas, deverá ser prestado apoio ao melhoramento de produtos de elevado valor acrescentado e promover as ligações dos agricultores familiares à cadeia de valor e aos mercados. Estas actividades deverão ser executadas de forma coerente com o princípio da preservação do ambiente, que foi uma das características distintivas do PDHC. Deverão ser também identificados no âmbito do projeto instrumentos e estratégias de expansão das oportunidades de emprego noutros sectores além da agricultura, especialmente para os jovens. Nestes dois contextos, o projeto deverá continuar a apoiar iniciativas destinadas a facilitar o acesso dos beneficiários a serviços financeiros e não financeiros de desenvolvimento da capacidade profissional e empresarial, dirigidos às bases.

35. **Gerir para a sustentabilidade.** Definir à partida a estratégia de intervenção junto dos assentamentos e das comunidades e a respectiva duração. Será assim necessário definir o tipo e a duração do apoio e os indicadores que desencadearão a finalização do apoio ao projeto – a estratégia de saída. Deverão ser especificadas na concepção do projeto as características e condições que se deverão verificar à data de conclusão do projeto, a fim de assegurar que os benefícios do projeto se mantenham após o fim do financiamento do mesmo.

36. **Maximizar as sinergias com o programa do FIDA para o país.** Quando aplicável, procurar complementaridades entre as acções do PDHC e a experiência de programas do FIDA executados nos mesmos estados e territórios.

República Federativa do Brasil

Projeto de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos de Reforma Agrária do Semiárido Nordeste (*Projeto Dom Hélder Câmara*)

Acordo de Conclusão

A. Consórcio Central de Aprendizagem e utilizadores da avaliação.

1. O Serviço de Avaliação do FIDA (IOE) efetuou uma avaliação intercalar do Projeto de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos de Reforma Agrária do Semiárido Nordeste – Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), financiado pelo FIDA no Brasil. Os objetivos desta avaliação eram os seguintes: (i) avaliar os resultados e os impactos do projeto; e (ii) extrair conclusões e recomendações que orientarão uma possível fase seguinte do projeto.

2. Em conformidade com a política de avaliação do FIDA, foi constituído um Consórcio Central de Aprendizagem (CCA), a fim de garantir ao longo de todo o processo a participação dos intervenientes em uma colaboração produtiva para facilitar o debate e a adoção das recomendações da avaliação. O CCA incluiu: (i) representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial; (ii) representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (iii) o coordenador e equipe técnica chave da Unidade Gerencial do Projeto (UGP) do PDHC; (iv) representantes dos governos estaduais; (v) membros do comitê territorial, composto por representantes das famílias beneficiárias, das igrejas, dos sindicatos, das organizações não governamentais (ONG) e das unidades locais de supervisão; e (vi) Divisão da América Latina e Caribe (ALC) do FIDA.

3. Entre 22 e 23 de Novembro de 2010, os membros do CCA e outras partes interessadas reuniram-se no Recife, onde está sediada a UGP do PDHC, para o *workshop* final de aprendizagem sobre a avaliação. No presente Acordo são sintetizadas as conclusões e recomendações do relatório de avaliação, bem como os debates sobre as principais questões abordadas no *workshop* de aprendizagem.

4. O Acordo de Conclusão foi estabelecido entre a Direção do FIDA (representado pelo Departamento de Gestão de Programas) e o Governo do Brasil (representado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário). O texto do acordo reflete a interpretação pelas Partes das principais conclusões da avaliação (ver seção B), bem como o seu compromisso de adoção e execução das recomendações enumeradas na seção C do APC, nos prazos especificados.

B. Principais constatações da avaliação

5. O PDHC representou uma resposta às carências em termos de assistência técnica e de oportunidades de desenvolvimento social e de geração de renda vividas pelas famílias e comunidades de agricultores estabelecidas na região, ao abrigo do processo de reforma agrária do Brasil. A estratégia do PDHC se baseou no reforço à capacidade individual e coletiva dos beneficiários, com vista a promover o exercício pleno da cidadania, melhorar a qualidade de vida e criar as condições necessárias para o desenvolvimento de organizações autônomas, que teriam acesso aos serviços de assistência técnica e às políticas de desenvolvimento do Governo. No âmbito do PDHC, foi estabelecida uma cooperação autorregulada entre (i) os beneficiários e as suas organizações; (ii) os movimentos social e sindical rurais; e (iii) as organizações de assessoria técnica. Por outro lado, o projeto apoiou a diferenciação entre as funções desempenhadas pelos movimentos rurais e as ONG, a fim de promover a especialização e de apoiar o desenvolvimento das competências técnicas.

6. O PDHC conseguiu colaborar de forma diferenciada com diferentes segmentos da sociedade. Adotou uma abordagem pragmática de capacitação das mulheres das zonas rurais, identificando as suas necessidades e incentivando a constituição de grupos de interesses de mulheres, centrados na produção e em atividades de geração de renda. O PDHC foi além do simples alinhamento com as políticas

governamentais, na medida em que foi concebido para articular e facilitar a aplicação das políticas públicas centradas nas famílias de agricultores pobres. Apesar da sua relevância positiva de forma geral, o PDHC confrontou-se com algumas dificuldades no curso da sua execução, que estavam relacionadas com as características específicas da concepção do projeto: a inclusão de seis estados. Embora esta amplitude seja justificada pelos objetivos do projeto, ela contribuiu para uma maior complexidade da respectiva execução, supervisão e acompanhamento, na medida em que exigiu esforços suplementares de planeamento e de negociação com os Governos Estaduais e os parceiros da sociedade civil. Porém, o fato da gestão do empréstimo do PDHC ser efetuada no nível federal reduziu as restrições burocráticas e permitiu estabelecer uma série de parcerias e aplicar experimentalmente novos mecanismos de apoio à agricultura familiar. O aspecto negativo consistiu no fato de que a orientação estratégica no nível do governo federal não foi forte e de que a execução das atividades do PDHC foi, por vezes, atrasada por um aporte insuficiente e tardio dos fundos de contrapartida.

7. O PDHC caracterizou-se por um desempenho satisfatório, em termos de eficácia. A avaliação demonstrou que o projeto teve efeitos positivos em termos da capacidade dos agricultores familiares para se organizarem em associações autônomas. O PDHC adotou um conceito mobilizador e facilmente comunicável – *Conviver com o semiárido* – para promover a ideia de que os agricultores familiares podem estabelecer uma relação sustentável com o ambiente do Semiárido Nordeste, desenvolvendo simultaneamente as suas competências profissionais e empreendedoras. Outro grande mérito do PDHC consistiu na sua contribuição para atenuar uma das principais restrições ao desenvolvimento agrícola do Semiárido Nordeste, o acesso à água. As campanhas de alfabetização de adultos produziram bons resultados, em consequência da utilização de um método de aprendizagem inovador, desenvolvido por uma das ONG parceiras, que proporcionou aos professores incentivos eficazes à produção de resultados. A formação de jovens dos dois gêneros para a liderança criou oportunidades de emprego e contribuiu para melhorar a gestão das associações e instituições rurais. O projeto procurou também promover a criação de serviços financeiros orientados para o acesso das famílias ao mercado, dirigidos às organizações de base e adaptados à população carente das zonas rurais. Porém, atendendo aos objetivos do projeto, será necessária uma grande iniciativa de socialização de conhecimentos para promover o PDHC como referência para futuras políticas de desenvolvimento.

8. No que se refere à eficiência, a entrada em vigor do PDHC atrasou-se 24 meses e foi necessário prorrogar o projeto por mais três anos e meio para compensar esse arranque tardio e os atrasos nos primeiros desembolsos. Esta prorrogação da duração do projeto esteve inevitavelmente na origem de um aumento da despesa do FIDA e do Governo com a gestão e supervisão do mesmo que reduziu a eficiência. Os custos operacionais do PDHC resultaram principalmente da grande cobertura geográfica prevista na concepção do projeto, que era, contudo, essencial à realização do objetivo de aplicação do modelo proposto em vários contextos. Os recursos disponíveis foram geridos eficientemente. No que se refere aos custos do modelo-piloto de assistência técnica aplicado pelo PDHC, os custos médios por família beneficiada estavam alinhados com os custos médios nacionais, mas a oferta de serviços era mais ampla.

9. O impacto do projeto na pobreza rural foi satisfatório. Principalmente, o projeto teve um impacto forte na capacitação e na autoestima de grupos de mulheres e jovens. Este resultado foi consequência de fatores como a gestão direta dos recursos financeiros dedicados às atividades de desenvolvimento e o reforço da participação nos mercados e nos processos de decisão no nível local. No que se refere às mulheres, o PDHC contribuiu para a ampliação das suas funções sociais, promovendo a participação das mulheres em atividades de produção e de geração de rendimentos, em combinação com atividades de promoção da educação e dos direitos civis. A avaliação permitiu comprovar o aumento da produtividade agrícola e a diversificação da produção agrícola nos territórios de atuação. O estabelecimento de novas parcerias para captação de recursos (PETROBRAS/Fome Zero - Molhar a Terra e a Fundação Syngenta para o Desenvolvimento Sustentável/FSDS - Projeto ELO) reforçou a orientação já existente no PDHC para o acesso ao mercado e para promover a criação de unidades agroindustriais e feiras agroecológicas. Foram alcançados resultados positivos em termos de promoção de tecnologias e fatores de produção ecológicos. O princípio de *Conviver com o semiárido* foi um elemento essencial das estratégias de desenvolvimento econômico, social e humano do PDHC. O projeto contribuiu para cultivar uma nova atitude por parte dos agricultores familiares: considerar o cuidado com o ambiente e os recursos naturais como fator de sustentabilidade para o desenvolvimento em longo prazo. A parceria com o Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environment Facility – GEF) permitiu aumentar o impacto do PDHC no

domínio da utilização dos recursos naturais. Em termos de impacto político e no desenvolvimento institucional, o projeto contribuiu para reforçar a capacidade de instituições rurais como as ONG e as entidades representativas da agricultura familiar, bem como a sua participação nos processos de decisão política no nível local, territorial e nacional.

10. No critério de sustentabilidade, os resultados obtidos pelo PDHC foram considerados “moderadamente satisfatórios”. Os efeitos econômicos e sociais do PDHC no nível da exploração agrícola familiar têm boas probabilidades de serem sustentáveis. Os programas públicos de compras antecipadas e aquisição de alimentos e a proteção proporcionada pelos princípios da solidariedade nos mercados agrícolas são atualmente ações afirmativas que garantem a competitividade dos agricultores familiares, favorecendo o desenvolvimento gradual da sua capacidade de produção. Porém, a consolidação da capacidade de produção dos agricultores familiares e a melhoria da qualidade dos produtos agrícolas são condições necessárias para manter essas vantagens no futuro. O PDHC aprovou um calendário de obtenção de resultados sustentáveis que ia além da vida útil prevista para o projeto. Em 2006 foram incluídos novos municípios e novos territórios, apesar de não ser possível promover aí mudanças sustentáveis antes da data de encerramento do projeto. A inexistência de uma estratégia explícita de finalização da intervenção nos territórios de atuação influenciou na avaliação da sustentabilidade do projeto. Efetivamente, a estratégia do PDHC consistia em criar as condições para uma segunda fase do projeto que deveria conduzir à sustentabilidade. Contudo, esta estratégia era arriscada, pois uma alteração política inesperada poderia interromper esse processo.

11. A concepção do projeto caracterizava-se por várias inovações, que foram postas em prática com êxito: adoção de uma estratégia de desenvolvimento territorial, abordagem multidimensional de redução da pobreza e participação de um amplo leque de parceiros, tais como as organizações sociais e de representação dos agricultores. Na presente avaliação foram identificadas outras duas inovações importantes: (i) uma diferenciação clara entre as funções dos mobilizadores sociais e dos prestadores de assistência técnica, que promovia a especialização e a capacidade para beneficiar as populações menos favorecidas das zonas rurais; e (ii) o conceito do projeto como instrumento que proporcionava às populações menos favorecidas das zonas rurais o acesso às oportunidades disponibilizadas no âmbito das políticas de desenvolvimento do Governo. Reconheceu-se também na avaliação que foram aplicadas no nível local e das comunidades várias inovações de pequena escala, através de parcerias com as ONG. No que se refere à replicação e ampliação, o PDHC constituiu um exemplo para outros projetos de desenvolvimento da região do Nordeste, tendo sido utilizado como referência na concepção da política de desenvolvimento do território, em 2003. A abordagem do PDHC pode ser replicada e ampliada para outras zonas semiáridas do Brasil ou de outros países, o que exigirá, no entanto, uma adaptação a novos contextos. Para tal será necessário um elevado potencial de empreendedorismo social, com meios suficientes para combinar diferentes agentes e políticas públicas, nomeadamente em territórios onde a capacidade institucional seja fraca.

12. Todos os parceiros do PDHC tiveram um desempenho satisfatório. O projeto foi executado sob supervisão direta do FIDA. O FIDA foi um parceiro eficiente, clarificando aspectos da concepção do projeto e facilitando a adaptação das abordagens do projeto à evolução do contexto de desenvolvimento. Deu também uma resposta rápida quando as exigências em termos de supervisão aumentaram. O Governo do Brasil desempenhou um papel importante, criando um contexto político e econômico favorável à redução da pobreza rural. O desempenho excepcional da Unidade Gerencial do Projeto (UGP) contribuiu significativamente para o êxito do PDHC: a avaliação reconheceu, nomeadamente, a capacidade da UGP para mobilizar recursos nacionais e internacionais e para estabelecer parcerias com diferentes intervenientes. A UGP garantiu também a boa gestão financeira e contábil do projeto.

C. Recomendações aprovadas por todos os parceiros

13. Tendo em conta as realizações positivas do PDHC, recomenda-se na presente avaliação ao FIDA e ao Governo do Brasil que seja financiada uma segunda fase do projeto. Recomenda-se ao FIDA e ao Governo do Brasil que tomem nota dos principais ensinamentos retirados da presente avaliação, nomeadamente no que se refere à cobertura geográfica, à estratégia de sustentabilidade e à importância de socializar os conhecimentos.

Recomendação 1

14. O RB-COSOP, preparado em 2008 pelo FIDA em estreita consulta com o Governo do Brasil, estabelece que "os governos estaduais serão os parceiros de preferência para a realização de projetos de investimento" e que "novos empréstimos serão acordados entre o FIDA e os governos estaduais com a garantia do Governo Federal." Considerando os resultados positivos do PDHC e sendo este mesmo um projeto que atua em vários Estados, o que exige que o empréstimo do FIDA seja gerido no nível federal, a segunda fase do projeto requer entendimentos entre o FIDA e o Governo do Brasil sobre a institucionalidade e gestão do PDHC-II. Isto deveria incluir um acordo do Governo do Brasil para realizar, em parceria com o FIDA, o desenho do projeto e os procedimentos para as negociações e a assinatura do contrato de empréstimo. No novo projeto, deve-se assegurar estruturas administrativas e financeiras descentralizadas como forma de garantir os baixos custos de operação e gestão. Da mesma forma, e em conformidade com a lógica do RB-COSOP, devem ser consideradas as oportunidades de cooperação e participação com governos estaduais, a fim de otimizar a influência potencial do PDHC-II no nível estadual.

- Responsabilidade: FIDA e Governo do Brasil.
- Instrumentos: diálogo político entre os parceiros, concepção do projeto.
- Calendário: imediato, idealmente após a posse do novo Governo.

Recomendação 2

15. **Relações com políticas públicas.** Definir as relações entre o PDHC-II e as políticas públicas federais, estaduais e municipais voltadas para o desenvolvimento rural, de tal modo a otimizar os recursos públicos destinados à agricultura familiar e combate à pobreza rural.

- Responsabilidade: FIDA e Governo do Brasil.
- Instrumento: análise e diálogo no decurso da concepção do PDHC-II; supervisão.
- Calendário: período de concepção do PDHC-II e posteriormente.

Recomendação 3

16. **Produção e divulgação de conhecimentos.** Integrar na concepção do projeto uma estratégia de produção e divulgação de conhecimentos gerados pela experiência. Para tal será necessário um sistema de acompanhamento e avaliação orientado para os resultados, que permita medir os progressos do projeto em termos de execução da abordagem proposta, bem como os resultados alcançados em vários aspectos (gênero, geração, etnia, famílias e suas instituições, empoderamento, cidadania, sustentabilidade ambiental, etc). A nova fase deverá integrar instrumentos que permitam extrair informações da experiência do PDHC, a fim de divulgar esses conhecimentos em fóruns nacionais e internacionais. Neste contexto, o FIDA deve promover e multiplicar as oportunidades para que a experiência do PDHC no nível regional se torne uma referência para iniciativas futuras de cooperação Sul-Sul.

- Responsabilidade: FIDA e Unidade Gerencial do Projeto.
- Instrumento: reuniões de concepção do PDHC-II, supervisão e gestão dos conhecimentos.
- Calendário: período de concepção do PDHC-II e posteriormente.

Recomendação 4

17. **Apoio à geração de renda nas zonas rurais.** O projeto deverá incluir estratégias de geração de renda, através de atividades agrícolas e não agrícolas. No que se refere às atividades agrícolas, deverá ser prestado apoio ao melhoramento de produtos de elevado valor agregado e promover o acesso dos agricultores familiares a cadeias produtivas e de valor e mercados. Estas atividades deverão ser executadas de forma coerente com o princípio da preservação do ambiente, que foi uma das características distintivas do PDHC. Deverão ser também identificados no âmbito do projeto instrumentos e estratégias de expansão das oportunidades de emprego em outros setores além da agricultura, especialmente para os jovens. Nestes dois contextos, o projeto deverá continuar a apoiar

iniciativas destinadas a facilitar o acesso dos beneficiários a serviços financeiros e não-financeiros de desenvolvimento da capacidade profissional empreendedora, dirigidos às organizações de base.

- Responsabilidade: FIDA, Governo do Brasil e Unidade Gerencial do Projeto.
- Instrumento: concepção do PDHC-II.
- Calendário: período de concepção do PDHC-II.

Recomendação 5

18. **Gerir para a sustentabilidade dos resultados.** Definir desde o início a estratégia e a respectiva duração de intervenção junto aos assentamentos e às comunidades. Será assim necessário definir o tipo e a duração do apoio e os indicadores que desencadearão a finalização do projeto – a estratégia de saída. Deverão ser especificadas na concepção do projeto as características e condições que deverão ser verificadas na data de conclusão do projeto, a fim de assegurar que os benefícios do projeto se mantenham após o fim do seu financiamento.

- Responsabilidade: FIDA, Governo do Brasil e Unidade Gerencial do Projeto.
- Instrumento: concepção do PDHC-II.
- Calendário: período de concepção do PDHC-II.

Recomendação 6

19. **Maximizar as sinergias com o programa do FIDA para o país.** Quando aplicável, procurar complementaridades entre as ações do PDHC e a experiência de programas do FIDA executados nos mesmos estados e territórios.

- Responsabilidade: FIDA.
- Instrumento: reuniões de concepção do PDHC-II, concepção e supervisão de outros projetos e partilha de conhecimentos.
- Calendário: contínuo.

Assinado por:

Carlos Augusto Vidotto
Secretario
Secretaria do Assuntos Internacionais
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Governo do Brasil




Data: 24.02.2011

Josefina Stubbs
Diretora
Divisão da América Latina e Caraíbas
Departamento de Gestão de Programas,
FIDA



Data: 17.02.2011



Humberto Oliveira
Secretário Nacional de Desenvolvimento
Territorial
Secretaria de Desenvolvimento Territorial
Governo do Brasil

Data: 24.02.2011

Federative Republic of Brazil

Sustainable Development Project for Agrarian Reform Settlements in the Semi-Arid North-East (*Dom Hélder Câmara Project*)

Agreement at Completion Point

A. Core Learning Partnership and Users of the Evaluation

1. The IFAD Office of Evaluation (IOE) undertook an interim evaluation of the IFAD-financed Sustainable Development Project for the Agrarian Reform Settlements in the Semi-Arid North East – the Dom Hélder Câmara Project (DHCP) – in Brazil. The objectives of this evaluation were: (i) to assess the results and impact of the project; and (ii) to generate findings and recommendations that will inform a possible next phase of the project.

2. In line with the IFAD evaluation policy, a core learning partnership (CLP) was formed to ensure the engagement of stakeholders in a fruitful collaboration throughout the process and to facilitate discussion and adoption of the recommendations of the evaluation. The CLP included: (i) representatives of the Ministry of Agrarian Development and of the Territorial Development Secretariat; (ii) representatives of the Ministry of Planning, Budget and Management; (iii) the DHCP project management unit (PMU) coordinator and relevant staff; (iv) representatives of state governments; (v) members of the territorial committee composed of representatives of beneficiary families, churches, trade unions, non-governmental organizations (NGOs) and local supervision units; and (vi) the IFAD Latin America and the Caribbean (LAC) division.

3. On 22 and 23 November 2010, CLP members and other stakeholders convened in Recife, where the DHCP PMU is based, for the final learning workshop on the evaluation. This Agreement at Completion Point summarizes the findings and recommendations in the evaluation report and reflects the discussions of the main issues at the learning workshop.

4. The ACP has been reached between IFAD Management (represented by the Programme Management Department) and the Government of Brazil (represented by the Ministry of Planning Budget and Management, as well as the Ministry of Agrarian Development). It reflects their understanding of the main findings from the evaluation (see Section B) as well as their commitment to adopt and implement the recommendations contained in Section C of the ACP, within the specified timeframes.

B. Main Evaluation Findings

5. DHCP was one of the answers to the lack of technical assistance and opportunities for social development and income generation for newly settled farmer families and communities under the agrarian reform process in Brazil. The underlying strategy of DHCP was to enhance beneficiaries' individual and collective capabilities with a view to promoting the full exercise of citizenship, improving the quality of life, and creating the conditions needed to develop autonomous organizations for accessing technical assistance services and government development policies. DHCP established a self-regulating cooperation among: (i) beneficiaries and their organizations; (ii) rural trade unions; and (iii) technical assistance providers. At the same time, the project supported differentiation among the functions carried out by rural trade unions and NGOs with a view to promoting specialization and supporting the growth of technical skills.

6. With regard to relevance, DHCP succeeded in working with different segments of society in a differentiated manner. It adopted a pragmatic approach to the empowerment of rural women by identifying their needs and capacities and gathering them in interest groups focused on production or

income-generating activities. DHCP went beyond a simple alignment with government policies in that it saw itself as an articulator and facilitator of public policies focusing on poor farming families. Notwithstanding the positive overall relevance of DHCP, some of the difficulties faced during implementation can be related to specific features of project design: the inclusion of six states, although justifiable in view of project objectives, increased the complexity of implementation, supervision and monitoring in that it required additional planning and negotiation with state governments and civil society partners. The administration of the DHCP loan at the federal level, however, largely freed DHCP from bureaucratic restrictions and allowed it to engage in a range of partnerships and to experiment with new mechanisms for supporting family farmers. The negative aspect was that the strategic orientation from the federal government level was not strong, and at times the implementation of DHCP activities was negatively affected by the insufficient and delayed allocation of counterpart funds.

7. The DHCP was characterized by satisfactory performance in terms of effectiveness. The evaluation showed the positive effects in terms of the capacity of family farmers to organize themselves into autonomous associations. DHCP invented a compelling and easily communicable concept – *Conviver com o semi-árido* – to promote the idea that it is possible for family farmers to establish a sustainable relationship with the environment of the semi-arid North-East and at the same time develop their technical and entrepreneurial skills. Another great merit of DHCP was its contribution to easing one of the main constraints to agricultural development in the semi-arid North-East – access to water. The adult literacy campaigns produced good results as a result of an innovative learning method inspired by one of the NGO partners that gave effective incentives for teachers to deliver results. Leadership training for young women and men led to employment opportunities and improved the management of associations and rural institutions. The project also attempted to promote market-oriented, bottom-up financial services suitable for the rural poor. Given the objectives of the project, however, a major knowledge-sharing initiative would be required to promote DHCP as a model for future development policies.

8. With regard to efficiency, DHCP was characterized by a 24-month delay in becoming effective, and required extension by three and a half years to compensate for the late start and the initial disbursement delays. Such prolonged duration inevitably brought about an increase in IFAD and government expenditure on management and supervision, which reduced efficiency. The operating cost of DHCP was primarily a result of the wide geographical coverage established in its design, but this was essential to achieve the objective of applying the proposed model in a range of contexts. The resources available were efficiently administered. With regard to the cost of the technical assistance model piloted by DHCP, the average cost per family targeted was in line with national standards but the approach offered a wider set of services.

9. The impact of the project on rural poverty was satisfactory. Most significantly, the project had a strong impact on empowerment and self-esteem among the target groups, including women and rural young people. This resulted from factors such as the direct management of financial resources for development activities by grassroots associations, the increased participation in local markets and in decision-making processes. With regard to women, DHCP enabled an extension of women's functions by promoting their participation in productive and income-generating activities, in combination with activities to promote their education and citizenship rights. The evaluation found evidence of increased income, agricultural productivity and diversification of farm production in the targeted territories. The partnership established with Petrobras Fome Zero – Molhar a Terra, Syngenta Foundation and the ELO project improved already existing market orientation of DHCP and favoured the establishment of agro-processing units and agro-ecological fairs. Positive results were achieved in terms of promoting environmentally friendly technologies and inputs. The principle of *Conviver com o semi-árido* was an essential element of DHCP human, social and economic development strategies. The project nurtured in family farmers a new way of thinking: considering the environment and natural resources as partners for long-term development that require care and comprehension. The partnership with the Global Environment Facility (GEF) contributed to strengthen DHCP impact on natural resources. In terms of impact on policy and institutional development, DHCP helped to

enhance the capabilities of rural private-sector institutions such as NGOs and rural trade unions and participation by the poor in local policy-making processes.

10. With regard to sustainability, the performance of DHCP was rated “moderately satisfactory”. The social and economic effects of DHCP at the family farm level have a good chance of being sustained. The subsidized purchases by state companies and the protection provided by the solidarity principles in agricultural fairs currently can be considered affirmative actions undertaken for protecting the competitiveness of family farmers and favour the gradual development of their production capacity. In future, a necessary condition for continuation of the benefits would be further consolidation of the production capacities of family farmers and upgrading of the quality of farm produce. DHCP adopted a timeline for ensuring sustainable results that went beyond the planned lifetime of the project. In 2006, new areas and territories were included, even though sustainable changes could not be generated before the closing date. The lack of an explicit strategy of disengagement from targeted territories inevitably affected the assessment of project sustainability. Indeed, the strategy of DHCP was to create the conditions for a second phase of the project that would lead to sustainability. This is, however, a risky strategy because an unexpected political change could halt the process.

11. The design of the project was characterized by various innovations that were successfully applied: these included the adoption of a territorial development strategy and a multi-dimensional approach to poverty reduction, and involvement of a wider range of partners such as social organizations and rural trade unions. This evaluation identified two additional important innovations: (i) the clear differentiation between the roles of social mobilizers and technical assistance providers, which fostered specialization and the capacity to reach the rural poor; and (ii) the concept of the project as an instrument to enable the rural poor to access opportunities available under government development policies. The evaluation also acknowledges various small-scale innovations applied at the local and community levels through the partnerships with NGOs. With regard to replication and scaling up, DHCP was used as a reference for the design of a territorial development policy in 2003. The DHCP approach can be replicated and scaled up in the North-East and other poor semi-arid areas of Brazil, but this would require adaptation to the new contexts. A strong social entrepreneurship function with sufficient means to combine different actors and public policies would be required, particularly in territories with weak institutional environments.

12. All DHCP partners performed satisfactorily. The project was under IFAD direct supervision. IFAD was a responsive partner in terms of clarifying aspects of project design and facilitating the adaptation of project approaches to the changing development context. IFAD also responded promptly when supervision requirements increased. The Government of Brazil played an important role in providing a favourable economic and public policy framework for rural poverty reduction. The outstanding performance of the PMU contributed significantly to DHCP achievements: the evaluation recognized in particular the capacity of the PMU to mobilize domestic and international resources and to establish partnerships with a range of stakeholders. The PMU also ensured that financial management and accounting were sound.

C. Recommendations Agreed by all Partners

13. In view of the positive achievements of DHCP, this evaluation recommends to IFAD and the Government of Brazil the financing of a second phase of the project. The evaluation recommends IFAD and the Government of Brazil to take note of the main lessons learned of this evaluation, especially with regard to the project geographical coverage, the strategy for sustainability and the emphasis on knowledge sharing.

Recommendation 1

14. **Institutional set up.** The RB-COSOP prepared by IFAD in close consultation with the Government of Brazil in 2008 establishes that “the state governments will be the partners of preference to carry out investment projects” and that “new loans will be agreed between IFAD and the state governments with the guarantee of the Federal Government”. Considering the positive results of the DHCP and being this a multi-state project with IFAD loan managed at federal level, a second phase of the project would require IFAD and the Government of Brazil to reach a clear agreement on the institutional organization of DHCP-II and the level of administration of project loan. This would include an agreement with the Government of Brazil to carry out, jointly with IFAD, the project design and the procedures for negotiations and signature of the loan agreement. In the new project, opportunities to reduce administrative and management costs by making use of decentralized structures should be identified. Likewise, in line with the rationale of the RB-COSOP, opportunities for cooperation and involvement of state-level governments should be included in order to maximise the potential influence of the DHCP-II at state-level.

- Responsibility for follow-up: IFAD and the Government of Brazil.
- Instrument for follow-up: policy dialogue among partners, project design.
- Timing for follow-up: immediate, ideally after the appointment of the new government.

Recommendation 2

15. **Policy linkages.** Define the links between DHCP-II and public policies for rural development at the federal, state and municipal levels for a more effective channelling of resources to family farming and poverty reduction.

- Responsibility for follow-up: IFAD and the Government of Brazil.
- Instrument for follow-up: analysis and dialogue during DHCP-II design; supervision.
- Timing for follow-up: DHCP-II design period, and thereafter.

Recommendation 3

16. **Knowledge generation and dissemination.** Incorporate in project design a strategy for knowledge generation and dissemination. This requires a results-oriented M&E system that will enable the project to measure the progress in implementing the proposed approach and the results achieved at various levels (gender, ethnicity, age, households and institutions, empowerment, citizenship, environmental sustainability). The new phase should incorporate instruments for extracting information about the DHCP experience with a view to disseminating knowledge in national and international fora. In this context, IFAD should increase and facilitate opportunities to transfer DHCP experience at the regional level and in forthcoming initiatives for South-South cooperation.

- Responsibility for follow-up: IFAD and the programme management unit.
- Instrument for follow-up: DHCP-II design, supervision and knowledge-management events.
- Timing for follow-up: DHCP-II design period, and thereafter.

Recommendation 4

17. **Support for rural income generation.** The project should include strategies for income generation through agricultural and non-agricultural activities. With regard to agricultural activities, support should be provided for upgrading products with high value-added and facilitating linkages of family farmers with value chain and markets. These activities should be implemented in line with the principle of environmental conservation that was a distinguishing feature of DHCP. The project should also identify instruments and strategies for the expansion of non-farm employment opportunities, especially for young people. In both contexts, the project should continue its support to

initiatives aimed at facilitating access of beneficiaries to bottom-up financial and non-financial business development services oriented to grassroots associations.

- Responsibility for follow-up: IFAD, the Government of Brazil and the programme management unit.
- Instrument for follow-up: DHCP-II design.
- Timing for follow-up: DHCP-II design period.

Recommendation 5

18. **Managing for sustainability.** Define at the outset the strategy for engagement with settlements and communities, and its duration. This includes the type and length of support and the indicators triggering the termination of project support – the exit strategy. The design should specify the institutional features and conditions expected at the time of project completion to ensure the continuation of benefits after the end of project financing.

- Responsibility for follow-up: IFAD, the Government of Brazil and the programme management unit.
- Instrument for follow-up: DHCP-II design.
- Timing for follow-up: DHCP-II design period.

Recommendation 6

19. **Maximize synergies with the IFAD country programme.** Where applicable, look for complementarities among DHCP actions and experience with IFAD programmes operating in the same states and territories.

- Responsibility for follow-up: IFAD
- Instrument for follow-up: DHCP-II design, design and supervision of other projects, and knowledge-management events.
- Timing for follow-up: Continuous.

Signed by:

Carlos Augusto Vidotto
Secretary
Secretariat of International Affairs
Ministry of Planning, Budget and Management
Government of Brazil

Date: 24 February 2011

Humberto Oliveira
National Secretary for Territorial Development
Territorial Development Secretariat
Government of Brazil

Date: 24 February 2011

Josefina Stubbs
Director
Latin America and the Caribbean Division
Programme Management Department
IFAD

Date: 17 February 2011

