



Relatório de Avaliação

13 de Julho de 2013

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

A. Identificação

Nome do projeto: Plano Trienal 2011-2013 FASE

Número: 20110294G

Período de execução do projeto: 2011- 2013

Título: Avaliação Plano Trienal 2011-2013 FASE/EED

Contratante: Letícia Rangel Tura e Evanildo Barbosa da Silva- direção executiva da FASE

Contratadas: Ana Cláudia Teixeira e Taciana Maria de Vasconcelos Gouveia

Local e Data: São Paulo, 13 de julho de 2013.

B. Introdução

A FASE tem insistido na crítica à perspectiva economicista e na afirmação da necessidade de incorporar a noção de sustentabilidade em torno de uma agenda de mudança. A noção de sustentabilidade entendida não apenas como preocupação ambiental embutida em modelos de desenvolvimento, mas também como democratização dos processos decisórios inclusive enquanto condição fundamental da incorporação da questão ambiental no debate sobre as finalidades do desenvolvimento. O Brasil é hoje visto como um caso de sucesso econômico, lugar de uma sociedade democrática regida pela alternância de poder e vem por dois governos representados por presidentes com ótimo trânsito entre os principais líderes mundiais, o que lhe tem rendido um crescente papel no concerto das nações. Contudo, na disputa entre projetos de desenvolvimento existe uma enorme disparidade de forças entre o capital e as organizações civis.

Além disso, este processo apresenta várias contradições muitas das quais se relacionam com a manutenção e mesmo aprofundamento de diversas características históricas perversas inerentes ao modelo histórico de desenvolvimento do país, o que demonstra a incapacidade do governo de incorporar a dimensão da sustentabilidade socioambiental e a garantia de direitos.

Assim, a avaliação é um importante instrumento para analisar se as medidas implementadas pela FASE para a proposição de alternativa, políticas e práticas vem sendo atingidas, se são eficazes e eficientes para enfrentamento desses desafios. A avaliação também visa atender as exigências do contrato com EED conforme previsto no Convênio Nr. 2011.0204 G – Plano Trienal 2011-2013 da FASE. Os seus focos são: avaliar em que medida os objetivos e indicadores estabelecidos no Convênio Nr. 2011.0204 G – Plano Trienal 2011-2013 da FASE foram alcançados; identificar as estratégias que mais contribuíram de forma significativa para a mudança de vida do público diretamente alcançado; apontar em que medida os recursos aplicados foram satisfatórios para a obtenção dos resultados alcançados.

O Projeto Trienal da FASE para 2011-2013 tem como estratégia o fortalecimento de sujeitos coletivos para a proposição de alternativas, políticas e práticas voltadas para a promoção dos direitos e da sustentabilidade que se contraponham ao contexto social marcado por profundas contradições, considerando questões fundamentais no que concerne à garantia da sustentabilidade socioambiental e das políticas de igualdade de gênero. Coerente com estas opções, o projeto aprofunda sua intervenção educativa participativa para a produção de conhecimentos e do fortalecimento da organização desses sujeitos como atores econômicos e políticos, bem como o monitoramento de políticas públicas. A FASE também se articula com

outros atores políticos nos espaços coletivos de debates e crítica ao modelo de desenvolvimento vigente.

O projeto tem como objetivos e indicadores acordados com EED:

Objetivo para o componente 1 – Direito à cidade sustentáveis e democráticas: Movimentos sociais urbanos e movimentos de base comunitária ampliam sua capacidade de participação e monitoramento das políticas públicas urbanas, de forma a provocar uma melhora de suas condições de vida em grandes regiões metropolitanas.

Indicador 1: Pelo menos 15 propostas formuladas, aprovadas e incorporadas nos documentos resultantes das conferências de políticas públicas para as cidades.

Indicador 2: O monitoramento da implementação de obras de investimentos em infraestrutura urbana (PAC, Minha Casa Minha Vida, regularização fundiária, dentre outros Programas) reflete-se na melhoria das condições de vida de pelo menos 55.000 pessoas, sendo 60% mulheres.

Indicador 3: 70% das pessoas capacitadas passam a atuar em processos participativos de influenciamento das políticas públicas urbanas.

Objetivo para o componente 2 – Direito à segurança alimentar, agroecologia e economia solidária: Uma contribuição é prestada para o desenvolvimento social e ecologicamente sustentável e consequente melhoria das condições de vida de agricultores e agricultoras familiares e agroextrativistas do Pará, Mato Grosso, Espírito Santo e Bahia.

Indicador 1: 13.700 pessoas (aumento de 30%) passam a adotar práticas agroecológicas e encontram canais alternativos para comercialização de seus produtos, melhorando assim o seu nível de vida.

Indicador 2: O PAA e PNAE são monitorados pelas organizações da agricultura familiar em 25 Territórios nos Estados do Pará, Mato Grosso, Espírito Santo e Bahia de forma a ampliar o acesso da agricultura familiar às políticas públicas de crédito, assistência técnica e apoio à comercialização.

A avaliação abrangeu as ações realizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012.

C. Metodologia da Avaliação

A metodologia utilizada na presente avaliação foi composta por três dimensões articuladas e que se realizam em todas as etapas do trabalho: conhecer, refletir e elaborar, tanto por parte das avaliadoras, quanto dos sujeitos envolvidos na realização do projeto.

Em sua dimensão técnica a avaliação se desenha a partir dos seguintes processos:

Análise documental- onde se incluem os documentos e produtos elaborados no decorrer do projeto, como também documentos relativos a questões e temas trabalhados no mesmo, em especial aqueles que digam respeito às políticas públicas urbanas vinculadas ao direito à cidade e as políticas públicas vinculadas à soberania e segurança alimentar, agroecologia e economia solidária. Foram analisados os seguintes documentos:

- Plano Estratégico Institucional 2011-2013
- Relatórios Narrativos e Financeiros – 2011 e 2012
- Planejamentos Operacionais Anuais (Programas Nacionais, Regionais e Núcleo) – 2012 e 2013.
- Relatórios Narrativos de Avaliação (Programas Nacionais, Regionais e Núcleo)- 2011 e 2012.
- Revista Proposta – edições produzidas no período coberto pela avaliação.

Pesquisa de Campo- sua realização se deu a partir dos seguintes processos/ instrumentos: entrevistas estruturadas, grupos focais e reuniões. A escolha dos mesmos se deu em função das características, necessidades e tempo disponível para a avaliação; das distinções entre os vários sujeitos envolvidos; e da amplitude quantitativa na composição dos grupos – alvo e beneficiários/as diretos/as.

-As Entrevistas.

Essas entrevistas se deram a partir de um roteiro de questões elaborado após a primeira análise documental. Foram realizados os seguintes blocos de entrevistas.

Direção Nacional Executiva – onde foram trabalhadas as dimensões mais amplas da implementação e desenvolvimento do Plano Trienal 2011/2013 (Convênio FASE/EED), tanto do ponto de vista do seu conjunto, como também dos Programas isoladamente. Foram entrevistados/as:

-Direção Executiva: Evanildo Barbosa da Silva e Letícia Rangel Turra. Foram entrevistas realizadas separadamente em função de dificuldade de compatibilizar os horários da direção executiva. Ambas foram presenciais.

-Assessoria da Direção Executiva: entrevista presencial com Jorge Saavedra Durão.

-Programa Direito a Cidades Sustentáveis e Democráticas: entrevista conjunta com Evanildo Barbosa da Silva e Joana Barros (assessora do Programa)

- Programa Direito à Segurança Alimentar, Agroecologia e Economia Solidária: entrevista com Letícia Rangel Tura e Maria Emília Pacheco (assessora do Programa). Em função da incompatibilidade das agendas as entrevistas foram feitas separadamente, sendo a entrevista com Maria Emília feita presencialmente e com Letícia Tura por Skype.

Unidade de Planejamento (UNIP): entrevista presencial com Rosana Carvalho.

Núcleo Justiça Ambiental e Direitos: entrevistas presenciais com Julliana Malerba e Fátima Melo. Em função dos horários as entrevistas foram realizadas separadamente.

Setor de Comunicação: entrevista presencial com Lívya Duarte.

Setor Administrativo – financeiro: entrevista presencial com Rui Rodrigues.

SAAP – entrevista presencial com Cléia Silveira.

Programas Regionais:

Para entrevistar as coordenações dos programas regionais nos utilizamos de formatos distintos. No caso dos escritórios regionais que foram indicados pela FASE para o contato com os públicos beneficiários, as entrevistas foram presenciais. No caso do Rio de Janeiro, foi realizada entrevista com o coordenador, Aécio de Oliveira e com a uma das técnicas da equipe, Raquel Barros. Estas entrevistas foram realizadas na sede da FASE. Tiveram duração média de 60 minutos.

Com relação ao programa regional Mato Grosso, foi realizada uma entrevista coletiva com cinco componentes da equipe, incluindo a coordenadora, com duração de 180 minutos. Foram entrevistados/as: Fátima Aparecida Moura (coordenadora), Franciléia Castro, James Cabral, Vilmon Ferreira e Devaina Mendes.

Com relação ao programa regional Espírito Santo, o coordenador Marcelo Calazans foi entrevistado na sede da FASE no Rio de Janeiro, tendo a entrevista uma duração média de 60 minutos.

No que se refere ao programa regional Amazônia em função de ser o único regional que atua nos dois componentes alvos da presente avaliação, foram realizadas três entrevistas por Skype. A primeira com a coordenadora Graça Costa e que teve duração de 120 minutos. As demais foram feitas com técnicos /as das equipes relacionadas ao desenvolvimento de cada um dos componentes, especificamente João Gomes, vinculado ao Programa Nacional Direito à Cidade e Cláudia Pojo vinculada ao Programa Direito à Segurança Alimentar, Agroecologia e Economia Solidária. Cada uma das entrevistas durou em média 60 minutos.

Foram entrevistados também por Skype o coordenador do programa regional Pernambuco, Adelmo Araújo, e o coordenador do programa regional Bahia, Paulo Demeter. Ambas as entrevistas tiveram a duração de 60 minutos cada.

Os Grupos Focais

A escolha da técnica de grupos focais se deu em função dos seguintes fatores: amplitude numérica dos sujeitos envolvidos e sua relação com o tempo disponível no termo de referência para a avaliação; por possibilitar a coleta de dados de natureza qualitativa (os dados quantitativos podem ser coletados nos documentos) bem como reflexões de natureza coletiva, o que nos parece condizente com os procedimentos desenvolvidos na realização do projeto.

Inicialmente prevíamos a realização de cinco grupos focais, sendo três deles compostos por pessoas representativas dos grupos beneficiários do programa regional Rio de Janeiro e vinculado ao Programa Nacional Direito às Cidades Sustentáveis e Democráticas; e dois grupos focais com beneficiários vinculados ao Programa Nacional Direito à Segurança Alimentar, Agroecologia e Economia Solidária a partir do escritório do Mato Grosso.

Contudo, quando das entrevistas com a coordenação do escritório do Rio de Janeiro constatamos que não havia condições de realizarmos grupos focais com o público beneficiários em função dos processos e dinâmicas internas relacionadas às ações desenvolvidas pelo escritório no Rio de Janeiro. Como decorrência, mudamos a metodologia para entrevistas individuais com parceiros locais e optamos por entrevistar também representantes dos parceiros locais ligados ao escritório de Pernambuco. As entrevistas relacionadas ao público alvo do escritório do Rio de Janeiro foram presenciais, enquanto as demais foram realizadas por Skype. As entrevistas tiveram duração média de 60 minutos.

Vinculados ao programa regional Rio de Janeiro foram entrevistados dois representantes do Grupo Conexão LGBT, um representante do Fórum Comunitário da Providência, uma professora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro e que também participa do Fórum da Providência.

Vinculados ao programa regional Pernambuco foram entrevistados/as por Skype quatro representantes do Fórum Estadual da Reforma Urbana- PE, sendo dois homens e duas mulheres. No total foram entrevistadas oito representantes de organizações parceiras da FASE vinculadas ao PNDC.

Os grupos focais foram utilizados no trabalho com os grupos beneficiários do Mato Grosso, ainda que com um formato um pouco diferente do original, pois inicialmente havíamos proposto a realização de dois grupos de no máximo 24 pessoas, compostos por no mínimo 50% de mulheres. A partir da realidade local foram formados dois grupos: um misto, com homens e mulheres, composto por sete pessoas (duas mulheres e cinco homens) membros da associação de pequenos produtores/as familiares do Assentamento Roseli Nunes; e o outro composto por mulheres, oito no total, que fazem parte de um grupo que se articula em torno de uma pequena padaria localizada no Assentamento São José. Os grupos focais tiveram duração média de 90 minutos cada um.

Além desses grupos focais foi feita uma entrevista coletiva, durante feira da agricultura familiar na cidade de Cáceres, com duas participantes de um grupo de mulheres da Morraria. A entrevista teve duração de 60 minutos.

No total foram entrevistados/as 17 pessoas representando o público beneficiário do escritório do Mato Grosso.

Por fim, por ocasião das entrevistas com participantes do Núcleo Justiça Ambiental e Direitos, consideramos importante entrevistar pessoas representantes de instituições parceiras para melhor conhecer o trabalho realizado. Nesse sentido, foram entrevistadas duas pessoas: uma professora do Instituto de Planejamento Urbano e Regional (UFRJ), sendo está uma entrevista presencial. E a segunda com representante do MST, realizada por Skype.

Reunião para apresentação do Relatório Preliminar.

Os resultados preliminares e foram apresentados e debatidos durante uma oficina realizada na sede da FASE Nacional, com duração de três horas e participação de nove pessoas, todas vinculadas à dimensão nacional (direção executiva, assessorias da direção e programas, UNIP, SAAP, Núcleo Justiça Ambiental e Direitos e Administração). Essa oficina contribuiu para a qualificação das análises, bem como a reflexão institucional sobre os processos relativos aos elementos levantados pela avaliação.

D) Resultados

1) Sustentabilidade e Fortalecimento Institucional

Ainda que o modelo de relatório proposto por EED para esta avaliação não incluía as questões relativas às estruturas e dinâmicas internas, consideramos que tais aspectos são fundamentais para o entendimento dos processos desenvolvidos, resultados alcançados e limites das ações durante o triênio 2011- 2013.

O que estamos denominando sustentabilidade e fortalecimento institucional se refere a alguns elementos como formulação de plano institucional e os processos de PMA. Incluímos também uma avaliação sobre o Núcleo Justiça Ambiental e Direitos, na medida em que as ações do mesmo não estavam elaboradas quando do envio do Plano Trienal para EED.

As análises aqui apresentadas derivam das reflexões a partir de alguns elementos tratados durante as entrevistas com as pessoas que compõem a FASE, bem como da leitura dos relatórios elaborados para a EED e dos instrumentos Planejamento Operacional Anual (POA) e Relatório Narrativo de Avaliação (RAV) produzidos pelas várias unidades institucionais. Assim sendo, mais que considerações acabadas, as análises aqui apresentadas buscam oferecer alguns pontos para a reflexão institucional mais ampla.

Organizamos nossas análises seguintes eixos:

- A. O documento do convênio Plano Trienal 2011-2013 da FASE (EED-Nr. 2011.0204 G) com ênfase na problematização dos objetivos e indicadores.
- B. Os processos de PMA, incluindo as dimensões administrativo- financeiras.
- C. Núcleo Justiça Ambiental e Direitos.

A. O documento do convênio Plano Trienal 2011-2013 da FASE (EED-Nr. 2011.0204 G) com ênfase na problematização dos objetivos e indicadores.

No que se refere ao documento como base da avaliação tivemos algumas dificuldades em compreendê-lo em sua relação com o documento Plano Institucional 2011-2013, dado que o segundo é mais amplo e utiliza-se de outras nomenclaturas que não estão presentes no convênio com EED.

Ao selecionar os indicadores, a EED utilizou-se do que para a FASE eram indicadores de processo e que faziam sentido quando lidos em seu conjunto e não isoladamente. Em realidade, o modelo e os recortes efetuados no projeto trienal apresentado a EED e nos relatórios elaborados ficam aquém do que a FASE efetivamente é.

Merece uma reflexão na FASE sobre os modos como a instituição se relaciona com estes instrumentos de prestação de contas, pois consideramos que se eles são vistos apenas como uma dimensão burocrática do trabalho e não ferramentas que podem ser auxiliar na compreensão dos processos e dinâmicas de realização do trabalho cotidiano (há o risco de

continuar cada vez mais a ser um algo que dificulta e produz mais trabalho para equipes sobrecarregadas administrativamente e mais ainda, interferir negativamente nos processos de monitoramento e avaliação externos).

Observações quanto aos problemas de formulação de objetivos e indicadores:

Para o componente 1 - Programa Nacional Direito à Cidade

-A linguagem utilizada na formulação por vezes não ajuda na distinção do que sejam objetivos indicadores e efeitos ou resultados. Em realidade, todos parecem resultados/ efeitos a serem alcançados. E em alguns casos os efeitos diretos parecem mais com a linguagem mais usualmente utilizada para a formulação de objetivos.

-Quando observamos o objetivo do componente em face de seus efeitos, o primeiro tem uma formulação por vezes mais ampla e modesta do que alguns dos efeitos diretos.

-O objetivo, por sua formulação ampla, produz uma imprecisão sobre qual seria o seu foco.

-Os indicadores, em que pese suas formulações parecerem resultados a serem alcançados, corroborando a interpretação feita anteriormente sobre o foco do objetivo, especialmente nos casos do primeiro e terceiro indicador.

-Há uma diferença de grandeza nos (e entre) os indicadores

Apesar das observações acima, isto não significa que o objetivo não foi alcançado, nem que os resultados não sejam satisfatórios, até mesmo porque os resultados apresentados parecem estar mais relacionados com os efeitos diretos, ou seja, a impressão que se tem é que o foco da ação e do monitoramento institucional, em especial analisando os documentos dos regionais, está nos efeitos diretos.

Para o Componente 2 - PNSAES

As observações são as seguintes:

- De modo similar as formulações para o componente 1, aqui encontramos a mesma indistinção entre objetivos, indicadores e efeitos diretos, bem como dificuldades nas ordens de grandeza dos vários níveis.

-A formulação do objetivo apresenta certo estranhamento na medida em que não é possível entender o que seja “uma contribuição”, o que torna o objetivo um pouco fluído e mais restrito quando comparado com alguns dos efeitos diretos.

-Com relação aos indicadores:

São sintéticos, claros e de mensuração possível.

Estão bem articulados com os efeitos diretos e em menor medida com o objetivo, muito mais pelos problemas de formulação;

A opção por dois indicadores quantitativos e sintéticos possibilitou (i) a consistência interna e (ii) o foco que havia ficado ausente no objetivo;

Como decorrência (i) a análise dos relatórios foi mais simples, (ii) os resultados apresentados estão fortemente relacionados com os indicadores e efeitos diretos e (iii) os relatórios de

avaliação produzida nos regionais (em especial os casos do Mato Grosso e Bahia) estabeleceram as conexões com os conteúdos do relatório institucional geral.

B. Os processos de PMA, incluindo as dimensões administrativo- financeiras.

As dimensões referentes ao PMA e às atividades administrativas se referiam ao peso das mesmas no cotidiano do trabalho, no sentido de que o aumento das fontes de financiamento que, por sua vez, implicam em tempos distintos para elaboração e entrega de relatórios, formatos diversos, lógicas analíticas distintas demandam tempo de realização, tempo este que é retirado das instancias de coordenação e direção que, com as restrições de recursos financeiros levou a diminuição das equipes, especialmente das chamadas áreas meio. Esta talvez seja uma das maiores contradições presentes tanto na política da cooperação internacional – que no mesmo processo em que diminuía seus recursos e recomendava a diversificação de fontes, também apontava para a necessidade de diminuir os quadros administrativos- quanto da lógica dos fundos nacionais, em especial os públicos, que tem restrições severas para os gastos com pessoal e/ ou administrativos.

No contexto da FASE é importante destacar também o quanto as imunidades tributárias - que são de fundamental importância na sustentabilidade da instituição – também implicam em um volume de trabalho bastante razoável e que tem, por motivos lógicos, prioridade em relação aos demais relatórios institucionais.

A questão da priorização X a temporalidade dos procedimentos em suas várias dimensões é um ponto de tensão que parece precisar de uma análise mais atenta, dado que por várias questões – e no caso da presente avaliação ficou patente não só o atraso na entrega dos relatórios, como também na qualidade de algumas das informações contidas nos mesmo – há evidências de que estes processos estão chegando aos seus limites, podendo gerar dificuldades institucionais maiores do que as tensões internas.

A coincidência entre os prazos de entrega dos relatórios institucionais com as prestações de conta relacionadas às isenções da FASE, aliado ao fato de que esse é também o período que vai do último mês de um ano e os meses iniciais do outro, tornam a situação bastante complexa para ser manejada de modo satisfatório. Contudo, como não parece haver nenhuma possibilidade de que tais prazos sejam modificados pelos agentes externos, a instituição terá que encontrar soluções internas para resolver não apenas os pontos de tensão, mas principalmente para não correr riscos nem por em risco a qualidade do trabalho que realiza.

Destacamos esta questão de por em risco a qualidade do trabalho por considerar que um dos pontos mais importantes para a reflexão institucional é alterar os modos como o trabalho de produção de relatórios e prestações de contas diversas é percebido internamente. Tem-se a impressão que na FASE, como no conjunto das organizações não governamentais brasileiras, tais processos são percebidos como sendo uma espécie de obrigação necessária, como se fosse

uma ação que se coloca no limite da externalidade, ou apenas uma trabalhosa tarefa burocrática.

Contudo, em que pesem os componentes burocráticos nela contidos, relatórios são um dos modos que a instituição se apresenta para o mundo, uma forma de dar a conhecer o trabalho realizado, tanto no que se refere aos seus princípios políticos metodológicos, como a leitura da realidade e os resultados alcançados. Nesse sentido, o projeto trienal e os relatórios institucionais que foram alvos da presente avaliação não expressam nem as dimensões nem a qualidade efetiva das ações realizadas pela FASE.

Assim, a primeira questão que se coloca para a reflexão é o lugar que os processos de PMA ocupam na dinâmica institucional. Sim, porque consideramos que os procedimentos ligados à elaboração de relatórios e prestação de contas são a face mais visível desses processos, mas não podem ser isoladas da cultura institucional, do fazer cotidiano, não é, portanto, apenas uma questão de agenda e prazos, ainda que estes sejam fundamentais.

Na cultura institucional das ONGs, as áreas vinculadas ao planejamento, monitoramento, avaliação e administração são consideradas meios e em certo sentido parecem menos importantes diante das incidências diretas, sejam elas políticas ou educativas. Esta percepção não é totalmente sem fundamento, dado que a dinâmica da realidade em que essas organizações atuam não se presta a planejamentos muito fechados e definidos, pois está sempre e literalmente em movimento, quanto o fato que muitos contextos em que se atua não cabem nas regras restritas da administração.

Some-se a isto o fato de que uma característica marcante da cultura institucional das ONGs é o que parece ser considerado como “a fuga” dos planejamentos. Ou seja, planeja-se algo para o ano (ou ainda o triênio) e no meio do caminho, tomam-se outros rumos. Não por falta de compromisso, mas porque a dinâmica da realidade se impõe, os atores com quem a organização se relaciona tomam decisões ou fazem demandas que – não raramente – obrigam a redefinições de rumos para a organização. Como já assinalamos acima, é realmente uma operação difícil conter a realidade dentro de um planejamento, contudo, se é assim por que se mantem a lógica de planejamentos anuais ou trienais?

Pode-se objetar que o problema está localizado fora da FASE, ou seja, nas mudanças de posicionamento político institucional das agências de cooperação internacional e nas lógicas políticas dos fundos públicos nacionais. Esta é uma análise correta e que aponta os limites advindos da desigualdade de poder entre as ONGs e seus financiadores. Contudo, este é um dado de realidade presente nas leituras que a FASE produz e que dado o tempo em que tais condicionalidades estão presentes e a tendência de que elas não se modifiquem em médio prazo elas precisam ser tomadas como um fato limitante das estratégias político institucionais, ou seja, não é algo que possa ser contornado, mas sim algo que deva ser considerado.

Tomando por base as entrevistas realizadas e a análises dos instrumentos internos destacamos os seguintes pontos:

-não há uma recusa absoluta com relação ao uso dos instrumentos de PMA, para alguns/as coordenadores/as eles fazem sentido, representam um momento importante para a reflexão das equipes, em especial nos contextos em que o acúmulo de atividades tem afetado os momentos coletivos. Contudo, os/as coordenadores/as que falaram sobre o assunto, afirmam que tais instrumentos não são capazes de apreender as reais dinâmicas da ação, tanto no que se refere às mudanças que podem ocorrer nos contextos, como principalmente o fato de que a temporalidade dos projetos financiados é anual afetando, portanto, a lógica do planejamento trienal que define os instrumentos.

De nossa parte, percebemos que os instrumentos em sendo mais do que ferramentas de prestação de contas, apresentam não apenas as tensões entre periodicidades, mas também parecem seguir a lógica de um plano institucional que além de não corresponder ao modelo do projeto de financiamento institucional mais importante, é tomado como se fosse um documento fechado, que não pode ser modificado durante a trajetória de realização, o que é na verdade um contrassenso, dado que planejamento não é realização, é o desenho da intencionalidade político institucional, o sentido de um caminho possível que pode ser alterado em função dos contextos em movimento, tanto interno quanto externo. A impressão que temos é que os planos institucionais de temporalidade mais larga terminam por ser uma espécie de documento estanque que só existe para depois de três anos verificarmos os sucessos ou fracassos. Tal concepção é muito mais fruto de um “apego” das organizações não governamentais aos suas intencionalidades do que uma exigência de quem financia. Nos chama atenção o fato de que nos últimos anos não apenas EED/PPM, mas a própria Comissão Europeia têm colocado em seus instrumentos a possibilidade de revisão de vários aspectos de um dado projeto, até mesmo dos objetivos, o que nos parece uma postura mais realista diante da realidade e que deveria ser mais bem aproveitada pelas organizações, pois isto não significa que tenha havido necessariamente erros no projeto ou planejamento, mas sim que o conjunto de fatores internos e externos pode levar a ajustes de perspectivas.

Ou seja, o que nos parece é que a dimensão do monitoramento tem ganhado importância em relação aos demais termos, planejamento e avaliação, dado que é esta dimensão intermediária que é capaz de dar conta das mudanças contextuais e conjunturais. Nesse sentido também é se pode estabelecer um processo de construção de indicadores que se pareçam menos com resultados e mais com aquilo que eles são, os instrumentos por excelência do monitoramento. Contudo, é fundamental destacar que esta não é apenas uma opção técnica, mas sim uma escolha político institucional, pois trabalhar na perspectiva que o planejado pode ser alterado no tempo de um dado projeto requer mudanças nas práticas institucionais no sentido de reconhecer e assumir certa provisoriedade nas apostas institucionais (o que não significa

flexibilidade total), o que por sua vez, leva a necessidade de criação de processos e pactos internos que sejam capazes de lidar de modo mais antecipado no tempo com a potencialização das estratégias que funcionam e com a desistência daquelas que não se adequam mais a determinados contextos.

Ou seja, ainda que os regionais tenham autonomia é preciso considerar o conjunto e dinâmicas institucionais em um modelo de PMA que seja flexível para dar conta da realidade sem sobreposição de atividades (por vezes, uma nova questão aparece e ao invés de se reorganizar as ações automaticamente começa-se a atuar na mesma) nem insistência em atividades que perderam seu sentido ou motivo, e ao mesmo tempo não ser fluído ao ponto de todas as mudanças serem possíveis sem preocupação com o conjunto da estratégia institucional.

- Outro elemento, fortemente articulado às mudanças na cultura institucional relacionada ao PMA se refere às definições mais precisas sobre o que são os termos sobre os quais se está falando e aqui nossa análise será focada no termo resultado. Foi frequente constatar que os RAVs tendem a apresentar como resultados a realização das atividades, como se fossem apenas um check list do planejado como realizado e mais ainda, os resultados se referem apenas aquilo que a FASE executou diretamente. Contudo, o modo de ação da FASE, que se expressa nos seus princípios e objetivos, é atuar junto e fortalecendo os sujeitos políticos, movimentos, redes e organizações de base. Ou seja, os resultados que a FASE se propõe alcançar se faz a partir da interação de vários sujeitos, dentre os quais, a própria FASE. Nos relatórios institucionais os resultados/ efeitos diretos são assim apresentados, mas em muitos casos não estão assim nos relatórios regionais, o que significa que o trabalho analítico é feito pela UNIP.

É provável que se os relatórios regionais já viessem em sua análise com uma síntese dos resultados em seu sentido mais largo (que é o que importa para o projeto institucional e também para um financiador com EED/PPM) o produto final requeresse menos trabalho, perderia o seu “caráter burocrático”, e se tornaria um ponto importante da reflexão. É importante ressaltar que o problema não está necessariamente no instrumento, pois tanto o RAV narrativo contempla questões que possibilitam e na realidade até indicam a importância no foco resultados. Mas ainda assim os relatórios regionais e mesmo programáticos tendem a dar mais atenção às atividades, inclusive nos casos em que os relatórios são bem consistentes como é o caso do regional Mato Grosso.

Se o problema não está nos instrumentos ou na capacidade de preenchê-los (as análises de conjuntura feitas pelas várias equipes da FASE demonstra a capacidade institucional na elaboração de textos escritos) onde pode residir o problema? É provável que uma análise feita por um/a das coordenadores/as esteja correta ao apontar que menos que os instrumentos serem inadequados ou insuficientes há a necessidade de uma metodologia institucional para os processos de PMA.

Por metodologia não estamos compreendendo os processos de capacitação para preenchimento ou formulação de projetos e relatórios, mas sim a construção coletiva do que é relevante para a realização dos processos de fortalecimento e desenvolvimento institucional. Isto significa, por exemplo, definir quais os conteúdos e escopos que vão constar no projeto para financiamento institucional, quais são os objetivos que são estratégicos, tanto no que se refere ao projeto político institucional quanto às possibilidades de financiamento. Do mesmo modo produzir indicadores que sejam relevantes para o monitoramento institucional e viáveis em sua operacionalização cotidiana. Definir o que são resultados no sentido de seus alcances. Buscar também o máximo de aproximação entre a nomenclatura utilizada pela FASE e aquela utilizada pelos apoiadores financeiros e nos casos em que não for possível estabelecer as conexões ou traduções entre eles.

-Outra questão importante para a reflexão institucional se refere a já apontada questão da temporalidade dos planejamentos, considerando a realidade dos projetos anuais sem certeza de renovação e a perspectiva trienal. É possível, no contexto da FASE (pensando em suas condicionalidades internas e externas) assumir no desenho de seu projeto institucional temporalidades distintas para as várias ações sem enfraquecer os objetivos e/ ou estratégias institucionais? Sabemos que na prática a FASE trabalha assim, contudo o que queremos ressaltar é a possibilidade de tais composições da duração dos projetos financiados ser incorporada como uma estratégia institucional planejada não apenas uma consequência de fatores externos.

- As questões administrativas apresentam um conjunto de variáveis importantes e que não puderam ser exploradas durante esta avaliação em função do seu escopo, onde tais questões surgem apenas para a análise da eficiência. Assim sendo, não nos foi possível conhecer a totalidade dos processos aí envolvidos. Como afirmamos anteriormente, foi durante as entrevistas e a partir de reflexões mais gerais que alguns pontos nos surgiram, pontos estes que, em realidade, podem ser sintetizados em duas contradições amplas e articuladas: características e dinâmicas dos contextos X regras distintas e pouco flexíveis por parte de financiadores; autonomia dos regionais X necessidade de mecanismos nacionais para monitoramento e prestação de contas. Além, é claro, da relação desproporcional entre equipe administrativa e volume de trabalho. Sabemos que não há, no médio prazo, possibilidades que as regras e condicionalidades dos financiamentos sejam alteradas, cabendo, portanto, buscar produzir modificações nas estruturas e dinâmicas institucionais de modo a diminuir ao mínimo possível as dificuldades internas. Tais mudanças precisam estar articuladas ao conjunto de questões já levantadas acima no que se refere às lógicas de PMA e como já afirmamos a principal delas é tomar as questões administrativas financeiras como fazendo parte destes processos, para além do plano discursivo. Um pequeno exemplo pode ilustrar o que estamos falando: foi interessante constatar que quando se fala da dimensão administrativa e seus impasses na grande maioria dos

casos foram mencionados apenas a dimensão nacional e não os processos administrativos em sua totalidade o que, a primeira vista, parece apontar que menos que processos administrativos se está focando o problema em uma determinada instância. Não podemos afirmar as causas desta percepção, nem mesmo se ela está absolutamente correta, mas podemos inferir que os regionais tendem a considerar suas dimensões administrativas mais fortemente integradas ao conjunto de suas atividades-fim, constituindo-se uma equipe única, enquanto que a dimensão nacional parece estar mais distante. É provável que as pessoas que atuam no administrativo-financeiro não tenham espaços de intercâmbio ou reuniões coletivas de “equipe” que incluam todos os regionais e o nacional, pois além de não ser esta uma prática corrente nas ONGs as restrições orçamentárias não permitem tais situações. Contudo, consideramos que uma maior articulação entre os setores administrativos poderia ser um processo fundamental para a superação de alguns impasses, pois não estamos aqui falando de encontros ou trocas técnicas sobre procedimentos, mas na possibilidade de um pensar coletivo sobre todos os aspectos relacionados a esta questão, valorizando as experiências mais cotidianas que o pessoal administrativo dos regionais tem na execução dos projetos o que por sua vez pode criar conexões maiores entre a centralização e descentralização que caracteriza o setor administrativo da FASE, podendo significar uma ação mais compartilhada em termos de trabalho, informações e poder de decisão.

Outro aspecto que nos parece merecer a reflexão institucional é sobre as possibilidades de, reconhecendo os limites das condicionalidades, regras e legislações, poder-se realizar alterações nos procedimentos institucionais de modo a permitir, quando possível, uma maior flexibilidade no uso dos recursos, garantindo evidentemente a transparência e a legalidade necessárias. Para isto é importante considerar a totalidade dos projetos específicos em face com os denominados recursos do financiamento institucional desde a sua elaboração. Ou seja, a composição orçamentária de cada um pode ser colaborativa no sentido dos usos que podem ser feitos dos recursos, ao mesmo tempo em que o financiamento institucional que é mais flexível pode ser pensado não apenas para cobrir ações e pessoal com dificuldades de financiamento, como também determinados custos que necessitam ser feitos e que têm dificuldades de se encaixarem nas condicionalidades de seus financiamentos específicos. Novamente, na prática, sabemos que a FASE já opera assim, nossa observação é sobre as possibilidades deste procedimento ser planejado e não uma solução diante de um imprevisto.

Mas aqui também não é uma escolha técnica simplesmente, mas sim o resultado de uma análise institucional e estabelecimento de um pacto entre todas as dimensões e equipes que constituem a FASE. Em síntese, consideramos que o cerne do desenvolvimento institucional, que aqui analisamos de modo parcial, está na ampliação da compreensão de que as estruturas, dinâmicas, procedimentos e instrumentos diversos, em especial os relacionados ao PMA expressam e são expressões das intencionalidades políticas e, portanto, modos de realização do

projeto institucional. Assim sendo, podem, e necessitam ser modificadas na medida em que os contextos da intervenção se transformam.

Por fim, destacamos também outros aspectos fundamentais para a sustentabilidade e fortalecimento institucional da FASE e que têm relação direta com os processos de PMA:

- A autonomia, seja em relação aos financiadores, ao Estado brasileiro, como também em relação ao trabalho dos regionais. No que se refere a este último elemento, se, por um lado, a autonomia dos regionais tem sido um dos princípios mais importantes da ação institucional, o que seria uma marca de origem, dada a sua constituição como federação; por outro lado, pode explicar algumas dificuldades quanto ao não uso de modo adequado os instrumentos de PMA existentes, dado que as dimensões mais específicas do trabalho dos regionais podem estar se sobrepondo às lógicas do PMA nacional.

- O caráter de atuação na perspectiva da educação popular, o que possibilita uma leitura mais profunda das realidades onde os regionais atuam e conseqüentemente a elaboração de estratégias mais condizentes com os contextos e seus sujeitos.

-A consistência na crítica ao modelo de desenvolvimento e suas contradições políticas que se expressam tanto no âmbito nacional quanto no cotidiano dos territórios no presente Trienal.

A dinâmica das relações entre as dimensões nacional e regional também está expressa nas possibilidades de captação de recursos. Ao analisar os relatórios financeiros 2011 e 2012 e trabalhando com a relação entre fontes de recursos nacionais e internacionais a partir dos recursos realizados 2011/2012, constatamos que 34,43% são de fontes nacionais (públicas, privadas e contribuição da FASE). Se isolarmos a contribuição da FASE desta relação teremos que 42,26% são de fontes nacionais. Os recursos nacionais representam atualmente uma fonte importante de sustentação das ações da FASE, em que pesem suas dificuldades políticas e principalmente operacionais.

Se a captação de fundos (públicos) nacionais parece ser uma tendência importante para a sustentabilidade é fundamental que:

-A FASE procure manter a coesão institucional e desenvolvimento das estratégias conjuntas com uma distribuição justa não só dos recursos, mas também do volume de trabalho e encargos burocráticos que os fundos públicos trazem consigo;

- A FASE considere que o tipo de trabalho administrativo que é realizado por um regional que vive de fundos nacionais públicos é diferente daquele que vive a situação inversa, ou daquele que tem uma composição mista dos seus recursos.

Em síntese, consideramos que o cerne da sustentabilidade e fortalecimento institucional, que aqui analisamos de modo parcial, está na ampliação da compreensão de que as estruturas, dinâmicas, procedimentos e instrumentos diversos, em especial os relacionados ao PMA expressam e são expressões das intencionalidades políticas e, portanto, modos de realização do

projeto institucional. Assim sendo, podem, e necessitam ser modificadas na medida em que os contextos da intervenção se transformam.

C. Núcleo Justiça Ambiental e Direitos.

Em 2010, quando o trienal 2011-2013 foi formulado, a FASE passava por uma reestruturação interna que daria origem posteriormente ao Núcleo Justiça Ambiental e Direitos. Por este motivo as ações e objetivos do Núcleo não foram formulados a tempo de serem incorporados ao projeto enviado à EED. Entretanto, o Núcleo fez várias ações importantes durante este triênio, algumas dela são destacadas na avaliação dos componentes 1 e 2. Isso porque, como veremos, o Núcleo articulou-se internamente à FASE com os programas nacionais e os escritórios regionais.

Em termos gerais, as ações do Núcleo se concentram na: i) produção de conhecimento, ii) atuação em articulações nacionais, regionais, internacionais, especialmente nas Coordenações da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, no Fórum de Mudanças Climáticas de Justiça Social e da Rebrip, Rede Brasileira de Justiça dos Povos, Grupo Carta de Belém, iii) fortalecimento e visibilização de sujeitos políticos historicamente vulnerabilizados pelo modelo de desenvolvimento, iv) incidência em políticas públicas e no debate com a sociedade sobre as contradições postas pelo modelo do ponto de vista da garantia de direitos, da participação política, da sustentabilidade socioambiental.

Devido a uma conjuntura desfavorável, tanto em termos de recursos disponíveis quanto em termos de articulação entre os atores, os fóruns e redes, durante este triênio, não estiveram tão ativos quanto em períodos anteriores. Ao mesmo tempo (e provavelmente isso não tenha sido mera coincidência), houve uma maior articulação do Núcleo com os escritórios e programas da FASE. A relação foi de mão dupla, o Núcleo foi pautado pelos regionais e teve capacidade de pautar os regionais. Teve autonomia também para atuar em temas novos como a política energética e a mineração (especialmente gás e petróleo), e neste último caso, de alguma forma se antecipa aos debates sobre o Código de Mineração.

O contexto de atuação do núcleo é o terreno de contradições no qual o Brasil está imerso. O modelo de crescimento econômico, que combina incentivo ao consumo e amplos e massivos programas de inclusão social tem sido financiado pelo modelo neo desenvolvimentista e pelo neo extrativismo.

Nestas contradições, as críticas à indústria de petróleo e à política energética em geral (como no caso de Belo Monte) fizeram com que a FASE fosse reconhecida como um importante “contraponto”, segundo uma das entrevistadas. Segundo esta mesma entrevistada, apesar da FASE não aparecer (e ser praticamente “invisível” nesses processos de crítica e denúncias dos impactos do atual modelo de desenvolvimento), a “FASE faz uma ousadia política”. “Eles

formulam politicamente questões do que é tolerável [em termos de desenvolvimento]. É uma discussão difícil, mas eles a enfrentam”, afirma a entrevistada.

Em meio a este contexto conflitivo e tenso, a FASE participou ativamente da Cúpula dos Povos, e segundo um dos entrevistados teve um papel “crucial”, contribuindo nas mediações políticas que articulavam 36 redes na coordenação da Cúpula. Redes que tinham divergências fortes entre si, que iam desde os que se aproximavam do “capitalismo verde” aos que eram profundamente críticos a ele. Isso porque, como afirma este entrevistado, a FASE “assume posição política clara, e ao mesmo tempo consegue ser uma organização de mediação”. Segundo ela, o diálogo entre as organizações está muito tenso, depois de 12 anos de governos do PT, “há muita polarização, é bastante melindroso. Antes eram todos anticapitalistas, hoje já não”.

Com este mesmo espírito de construção de posturas que buscam navegar nas contradições sem perder sua coerência políticas, o Núcleo -articulando com o regional do Pará- procurou fazer uma formulação própria em temas espinhosos como o REDD e o “pagamento de serviços ambientais”. O Núcleo procurou atuar, portanto, a partir do que os regionais estavam vivendo. No caso de REDD e recentemente “pagamentos de serviços ambientais” (em que de um lado há apoio do setor privado que veem nisso novas formas de lucro, e de outro alguns movimentos que recusam totalmente esta política e a chamam de capitalismo verde), a FASE da Amazônia já tinha sua trajetória própria. Historicamente defendia que as populações tradicionais deveriam ser remuneradas na preservação dos territórios, por meio políticas públicas.

Atuou ainda na discussão sobre a cooperação internacional, junto à ABC (Agência Brasileira de Cooperação) e promoveu um importante intercâmbio entre os moçambicanos e a FASE Mato Grosso no projeto PROSAVANA.

A atuação nestas frentes demonstra que o enfrentamento das contradições, desafios, bloqueios e possibilidades abertas neste período é o ambiente no qual o Núcleo se move e desenvolve suas iniciativas. Todo o trabalho do Núcleo é permeado por tensões. No caso dos programas e projetos de infraestrutura, e em especial o setor energético e de mineração, eles são a expressão mais acirrada do conflito entre a base de sustentação econômica do modelo em curso e as violações de direitos territoriais e injustiças ambientais daí resultantes tanto no campo como nas cidades.

2. Avaliação dos Resultados dos Componentes do Projeto

Componente 1 - Direito às cidades sustentáveis e democráticas

No projeto para a EED, o objetivo principal do componente “*Direito às cidades sustentáveis e democráticas*” é “*Movimentos sociais urbanos e movimentos de base comunitária ampliam sua capacidade de participação e monitoramento das políticas públicas urbanas, de forma a provocar uma melhora de suas condições de vida em grandes regiões metropolitanas*“. Os escritórios da FASE que diretamente respondem a este objetivo são os do Rio de Janeiro, Pernambuco e Pará.

As principais formas de atuação neste triênio são: i) em fóruns e articulações que defendam o direito à cidade (por meio da qual realizam formação de sujeitos, mobilização e pressão sobre o poder público). Em articulação com os demais atores dos fóruns, procuram também contribuir para a formulação de políticas públicas. No último triênio dedicaram-se à i) formulação do Plano Nacional de Saneamento (PLANSAB) e Plano Nacional de Resíduos Sólidos; ii) dedicaram-se a estreitar os laços entre o debate do direito à cidade e as questões ambientais, que reconhecidamente tiveram pouca presença na pauta dos movimentos de moradia. Por exemplo, no último trienal procuraram articular programas de governo de construção de casas (como o Minha Casa, Minha Vida-Entidades, feito com recursos públicos pelos movimentos de moradia) e a permacultura (método construtivo ambientalmente sustentável e socialmente justo); iii) junto às juventudes, procurando via formação tratar de temas que articulam direito à cidade e justiça ambiental (com grupos organizados, de 16 a 22 anos) e de escolas públicas (de 11 a 16 anos), e a participar do Conselho Nacional de Juventude; iv) articular ações de resistência e denúncias contra os impactos das obras da Copa do Mundo e no caso do Rio de Janeiro também das Olimpíadas, e em obras vinculadas a novos empreendimentos econômicos como Suape - PE (com sua indústria de petróleo). Nestes casos, de contexto adverso, - porque parte da população se coloca favorável aos eventos e empreendimentos, e os encara como formas de desenvolvimento positivo das cidades- a FASE teve um papel de denúncia da especulação imobiliária e dos problemas gerados em termos de prejuízos para a mobilidade urbana, o meio ambiente e na geração de novas injustiças sociais. E portanto, questionaram o atual modelo de desenvolvimento. Concluindo, é possível dizer – como afirmou uma dos técnicos, „saíram dos modos clássicos para pensar a cidade (ou seja, o foco sendo a moradia) e procuram articular com outras questões, em especial, a questão ambiental“.

-Análise da relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade

Para efetuar esta análise levaremos em conta aquilo que foi acordado no Plano para a EED, bem como cotejaremos com algumas observações do que foi possível perceber nas entrevistas, tanto com a equipe técnica quanto com os parceiros, e que apontam para além do que foi previsto no Plano. Isso porque numa primeira observação é possível dizer que a incidência da

FASE nos contextos urbanos parece realizar muito mais ações e contribuições do que foi acordado no Plano Trienal.

É importante considerar que a conjuntura nacional e local de ação deste Programa não foi nada favorável (como mencionaremos mais adiantes no item sobre relevância do trabalho). Além disso, internamente à FASE enfrentou alguns desafios de redefinição do próprio Programa por dois motivos principais. De um lado, porque desde o fim do trienal anterior, houve mudanças nas equipes regionais, com perda de recursos humanos e financeiros. Alguns aportes de agências de cooperação foram descontinuados e houve pouca captação de recursos nacionais para o programa. De outro lado, devido à conjuntura, teve que enfrentar o rápido crescimento predatório das cidades num contexto de baixa atuação crítica de boa parte movimentos sociais. Apesar destas dificuldades, a instituição decidiu manter o programa urbano e fez algumas apostas, tais como a aproximação dos temas urbanos aos ambientais e o envolvimento e promoção de fórum de moradores de monitoramento das obras de grandes impactos.

Relevância

A FASE sem sombra de dúvidas é uma instituição reconhecida no campo das lutas urbanas. Os/as entrevistados/as ressaltam como a instituição foi e continua sendo uma referência em termos de produção de conhecimento e reflexão crítica, de articulação política e principalmente na organização dos atores coletivos. Foi possível ouvir referências que merecem destaque aqui: i) de que a FASE, por meio dos cursos, ações e até de recursos (através do SAAP), possibilitou que novos grupos e movimentos surgissem nas cidades. A educação popular e uma metodologia de trabalho respeitosa (que implica, por exemplo, que alguns consideram a sede da FASE como a “sua casa”) de fato fomentam a organização popular. E isso é uma característica reconhecida amplamente pelo campo; ii) um segundo fator ressaltado é a capacidade de articulação da FASE, incluindo distintos atores, como movimentos, outras ONGs, academia. Para alguns/as entrevistados/as, é por meio das infinitas costuras e mediações operadas pela FASE que atores que nunca têm oportunidade de se encontrar (e muitas vezes estão em conflito em outros espaços) conseguem realizar projetos e/ou ações conjuntas. Segundo os/as entrevistados/as, a FASE não é “neutra”, ela se posiciona, tem opinião, mas se coloca de uma forma que permite a mediação entre as diferenças e a construção de ações conjuntas; iii) por fim, mas não menos importante, é reconhecido que a FASE traz temas e questões novas para os atores da área urbana, dentre as quais se destacam as questões de gênero, justiça ambiental, direitos humanos e políticas públicas. E entre as políticas públicas, preocupações que só uma entidade que articula diversos temas poderia trazer, como a importância de pensar as cidades num contexto periurbano, para além do contexto metropolitano, por exemplo, como surgiu com força no escritório do Pará.

A diferença da FASE está nos conteúdos e na forma com que trabalha temas e os articula com uma forte ação política. Um dos entrevistados de organizações parceiras da FASE no Rio de Janeiro disse: “há muitas ONGs por aí, mas poucas com o perfil da FASE, que politizam o debate, que ampliam o horizonte. Muitos fazem um cursinho de música para jovens e acham que com isso estão contribuindo para as mudanças nas condições de vida das juventudes”.

Considerando esta contribuição mais ampla da FASE para analisar a relevância dos objetivos deste trienal é importante levar em conta o contexto urbano, tanto do ponto de vista das políticas públicas, quanto do ponto de vista da organização dos atores coletivos. O contexto foi muito adverso, é preciso reconhecer.

Os relatórios e as entrevistas realizadas para esta avaliação apontam desafios que dizem respeito aos governos locais, estaduais e nacional. Houve um crescente distanciamento dos governos situados no campo democrático-popular da interlocução com a sociedade civil, um processo de privatização e um crescimento do setor imobiliário, praticamente não existindo instrumentos jurídico-urbanísticos eficazes que consigam frear a ganância do segmento. Além disso, houve o aumento de violações de direitos em decorrência das grandes obras de infraestrutura, especialmente àquelas relacionadas aos grandes eventos esportivos. Esta realidade é percebida e partilhada tanto pelos técnicos da FASE, quanto pelos parceiros de movimentos sociais, de fóruns e da universidade. Houve aproximações da FASE com estes setores atingidos pelo modelo de desenvolvimento atual e o maior desafio tem sido a busca por construir de espaços de resistência nas áreas urbanas (para que, inclusive, possam se articular e incidir sobre as redes e movimentos já consagrados e em ação). É um processo de formação e organização a partir das lutas e resistências concretas, construindo pautas e agendas de resistência e transformando-as em uma pauta de exigibilidade de direitos.

Parte da dificuldade de estabelecer estas ações de mudança diz respeito ao que Singer (2012) tem chamado de “lulismo”, ou seja, de que no plano federal, desde 2003, contando com a mudança da conjuntura econômica internacional, a adoção de políticas para reduzir a pobreza – *com destaque para o combate à miséria* – e para a ativação do mercado interno, *sem confronto com o capital*. Isso teria produzido, em associação com o “mensalão”, um realinhamento eleitoral que se cristaliza em 2006, surgindo o lulismo. “O aparecimento de uma base lulista, por sua vez, proporcionou ao presidente maior margem de manobra no segundo mandato, possibilitando acelerar a implantação do modelo “diminuição da pobreza com manutenção da ordem” esboçado no primeiro quadriênio”.

Para o autor, o lulismo que emerge junto com o realinhamento, é o encontro de Lula com uma fração de classe, o subproletariado, por meio de programas de combate a fome, e melhora do padrão de consumo da metade mais pobre da população (especialmente norte e nordeste), sem confrontar os interesses do capital. Ao mesmo tempo há um afastamento da classe média de

Lula, criando uma tensão social e que não confirma a hipótese de despolarização da política brasileira pós-ascensão de Lula.

O que desencadeia o Lulismo são dois processos paralelos: de um lado, a relação de Lula com os mais pobres, que devolveram em forma de apoio maciço nas eleições de 2006 em diante, e por outro lado, o mensalão que afastou as classes médias, invertendo a fórmula de 1989, quando Lula foi derrotado justamente pelos mais pobres, que tinham votado em Collor.

Como disse um técnico da FASE, “os atuais governos de esquerda fazem um diálogo direto com a população, sem mediação de movimentos, e muito menos dos espaços como fóruns, redes etc.”.

Esta realidade desafiou a FASE neste trienal. A aposta da instituição foi – respeitando sua história e trajetória – nos movimentos sociais e de base comunitária, na educação popular e no fortalecimento de atores coletivos. Isso fez com que se apostasse na formação e articulação política tanto de atores que podemos considerar já tradicionais (como o movimento de moradia e os Fóruns de Reforma Urbana) quanto em novos atores (como os jovens para que se aproximassem da agenda urbana). Esta estratégia pareceu acertada porque trouxe novos desafios para a instituição. Entretanto, é preciso destacar que emergiu com força a seguinte questão, que aparece (de forma mais ou menos acentuada a depender do escritório): que os atores coletivos mais “tradicionais” estavam e ainda estão profundamente envolvidos com Programas governamentais, como, por exemplo, na construção de casas no Minha Casa, Minha Vida Entidades. E esta proximidade com a execução de programas, entre outros fatores como o vínculo com partidos políticos de esquerda, os afasta de uma atuação mais crítica em relação aos desafios colocados pela conjuntura, especialmente quando os governos são do campo democrático-popular. Isso não é novidade para a FASE, mas parece que neste trienal este “distanciamento” da FASE em relação a alguns movimentos se fez mais acentuado. Não é à toa que parece haver apostas mais ou menos frequentes dos/as técnicos/as da FASE em vínculos com novos atores, como as juventudes ou em atores “comunitários”, como os grupos que estão ao redor do Fórum Comunitário da Favela da Providência (dos atingidos pelas obras dos megaeventos esportivos no Rio) ou o Fórum de SUAPE (dos atingidos pelas obras do Porto de SUAPE e pela termoelétrica que será construída). Ao que parece esta aposta serviria tanto para aproximar novos e velhos atores, quanto para “oxigenar” o trabalho e as perspectivas da FASE.

Além disso, ao olharmos os indicadores propostos neste trienal, podemos ver que a FASE aposta ou nos espaços formais de participação- como conselhos, conferências, planos municipais de habitação- ou no monitoramento de programas governamentais, como o Minha Casa, Minha Vida, PAC etc. Ao apostar nesta forma de atuação, a FASE optou tanto por fortalecer os movimentos para participarem destes espaços, como em alguns momentos se colocar na cena pública como um ator (como no caso dos Conselhos Nacional e Estadual de

Cidades, ou no Conselho Nacional de Juventude, ou na organização de Conferências das Cidades etc.). Portanto, é preciso alertar que as ações de monitoramento e de proposição que estes espaços exigem não encontram respaldo na conjuntura. A análise do projeto do trienal já era cética quanto às potencialidades destes espaços e, de fato, na área urbana a conjuntura não propiciou que estes espaços fossem fortalecidos. Nas entrevistas, foi uma unanimidade nas três equipes que não havia mais motivação para trabalhar nestes canais formais (como conselhos e conferências). As equipes estavam participando, mas era como se já não se apostasse mais neles. O problema é que, contraditoriamente, os indicadores propostos para o Trienal estavam basicamente voltados para estes espaços. O que podemos intuir – mas sem poder afirmar com certeza – é que foram indicadores pensados mais como continuidade de apostas já tradicionalmente pensadas pela FASE e menos como desafios novos. Não é à toa que surgem, ao longo do trienal, especialmente na linha de monitoramento, iniciativas, algumas articuladas ao Núcleo de Justiça Ambiental, de participar ativamente de Fóruns de monitoramento das obras da COPA e de grandes investimentos econômicos como SUAPE. Essas ações são definidas pelos próprios técnicos da FASE ao que parece muitos mais como ações de resistência e denúncia do que como possibilidades reais de interferir nos desenhos das políticas públicas. De fato, houve conquistas nestas ações de resistências, por exemplo, ao final do ano de 2012, os relatórios produzidos pelo Fórum Comunitário da Providência (RJ) contribuíram para que uma juíza proibisse novas remoções forçadas que haviam ocorrido naquela favela. Por fim, é importante destacar que a formulação do objetivo no Trienal tem como ênfase as regiões metropolitanas, mas a prática apontou outras estratégias de intervenção que vão além das regiões metropolitanas e dizem respeito ao que pode se denominar de periurbano, como Belterra (no Pará). Em Belterra foram feitas várias organizações de fóruns, conselhos, planos de habitação etc. Já havia uma aposta nos desafios de cidades do periurbano, mas neste trienal ela se ampliou. Além disso, a partir da sua experiência, a FASE produziu conhecimento e pautou esta questão da “urbanodiversidade” ou das cidades da Amazônia no Conselho Nacional de Cidades.

Ao fazer as ponderações acima, não estamos dizendo que os objetivos, apostas e estratégias do Trienal não foram acertados. Elas refletem o momento de transição que o Programa Urbano da FASE passava, foram e são extremamente relevantes e mostram a sintonia da FASE com as questões que estão na ordem do dia. Mas o que queremos apontar aqui é que o contexto exigiu da FASE, na prática, um repocionamento dos seus objetivos e diversificação de ações. Reposicionamento este que não se refletiu na revisão de objetivos, indicadores e efeitos diretos propostos para EED, mas que a nosso ver poderiam sim ser alterados, já que o instrumento de monitoramento anual da EED permite, felizmente, um diálogo sobre a conjuntura e os impactos sobre o trienal. Se levarmos em conta o contexto da organização, que conta com menos recursos econômicos e humanos, um provável desafio para o próximo de trienal será

fazer escolhas mais focadas e estratégicas, além de ser capaz de lidar com os instrumentos de monitoramento da EED de forma mais dinâmica, repactuando, quando a conjuntura exigir, os objetivos do projeto.

Eficácia

Levando em conta os indicadores, é possível dizer que o objetivo tem a tendência de ser atingido, já que só foi possível avaliar dois dos três anos do triênio.

O indicador 1 afirma que “pelo menos 15 propostas formuladas, aprovadas e incorporadas nos documentos resultantes das conferências de políticas públicas para as cidades“. Um dos efeitos diretos, era *”ter apoiado e fortalecido os fóruns de reforma urbana nacional, regionais (NE e Amazônia) e estaduais (PE, RJ e PA) em suas ações de monitoramento e formulação de propostas relativas às políticas públicas urbanas, assim como ter participado e apresentado propostas nas conferências que formulam e deliberam sobre políticas públicas de desenvolvimento para as cidades brasileiras.“*

A FASE foi e será capaz até fim de 2013 de contribuir com muitas propostas para as conferências (certamente mais de 15 ao final deste Plano). A Conferência Nacional de Cidades será realizada apenas em 2013, mas nos relatórios constam intervenções da FASE em outras conferências com interface com as questões urbanas, como Juventude, Mulheres, Meio Ambiente etc.

Quanto aos outros dois indicadores, é possível fazer uma leitura conjunta dos seus resultados.

O segundo indicador afirma que “O monitoramento da implementação de obras de investimentos em infra-estrutura urbana (PAC, Minha Casa Minha Vida, regularização fundiária, dentre outros Programas) reflete-se na melhoria das condições de vida de pelo menos 55.000 pessoas, sendo 60% mulheres“.

Já o terceiro indicador afirma que “70% das pessoas capacitadas passam a atuar em processos participativos de incidência nas políticas públicas urbanas“.

Em que pese à formulação imprecisa destes indicadores (já que não há definições precisas nem instrumentos de medição para aferir a “melhoria das condições de vida”, no caso do indicador 2, nem há como saber se 70% capacitadas de fato passou a atuar em processos participativos, e o que temos é o número total de pessoas capacitadas), a leitura que fizemos é que é possível unir estes dois indicadores numa mesma “chave analítica” já que boa parte das ações de capacitação apontava não somente para a atuação em processos participativos, como também para monitorar e incidir nas políticas públicas e, portanto, na melhoria das condições de vida das pessoas. Desta forma, ambos os indicadores dizem respeito a ações que propiciam aos sujeitos incidirem em políticas públicas, sendo que o indicador 2 tem uma ênfase maior no monitoramento das políticas públicas e o efeito é mais indireto (para o conjunto da população),

e o indicador 3 tem uma relação maior com as capacitações (em planos de habitação, por exemplo) e para jovens, e o efeito pode ser observado de forma mais direta, e diz respeito ao número de pessoas diretamente capacitadas.

Ao olharmos para os relatórios de 2011 e 2012, foi possível perceber que:

-Já passaram por capacitações e/ou formações da FASE, 8.705 pessoas, sejam jovens, ou homens e mulheres que vão atuar em conselhos de políticas, no monitoramento de obras ou em planos de habitação. E observando o Plano de atividades para 2013, há ainda outros cursos e formações previstas para o último ano do triênio.

- O número de famílias beneficiadas pelos Projetos de Habitação de Interesse Social aprovados pelo Conselho Gestor do Fundo de Habitação do Estado do Pará foi de 69.646. E o número de pessoas afetadas positivamente pelos Planos Diretores em 20 municípios diferentes, assessorados pela FASE- Pará chega ao total de 496.352. No Projeto Iguazu, no estado do Rio de Janeiro, foram 1.359 pessoas beneficiadas no controle social do PAC Drenagem. Estes números já ultrapassam em muito os números estimados pelos indicadores. Eles não dizem respeito exclusivamente ao monitoramento de grandes obras de infraestrutura urbana, mas dizem respeito sim a uma forma de intervenção da FASE que aposta na incidência em políticas públicas.

Eficiência

Quanto à eficiência, como é sabido, os custos da instituição são maiores do que os recursos aportados pela EED. Analisando os relatórios 2011 e 2012, poucas atividades foram adiadas ou não realizadas, muitas delas pela dificuldade de apoio financeiro. Para a execução de todas as atividades houve composição de diferentes fontes de financiamento. Portanto, a eficiência é alta, tanto em termos de custos quanto em termos de prazos para a realização das atividades. Mas vale um alerta: em algumas equipes encontramos um certo esgotamento, equipes bem reduzidas (duas pessoas), trabalhando muitas horas, em distintos projetos, tentando otimizar ao máximo recursos e tempo, com um certo cansaço que talvez no médio e longo prazo possam esgarçar as relações pessoais e afetar a eficiência.

Impactos

É praticamente impossível isolar o impacto de uma organização nas condições de vida das pessoas, na redução da pobreza e da desigualdade. A FASE atua em processos, junto a inúmeros atores, e é difícil medir isoladamente a contribuição da FASE nisso.

No sentido mais amplo, o atual modelo de desenvolvimento não contribui para que as condições de vida e principalmente a desigualdade se transforme profundamente nas cidades.

Neste contexto de “reformismo fraco” (como mencionado anteriormente), é possível entender as dificuldades da FASE para conseguir articular posições mais críticas e que poderiam gerar mais conflitos.

Os impactos do trabalho da FASE são limitados por este contexto. Mas é possível observar o impacto em alguns processos. No longo prazo, as apostas da instituição se configuram e são reconhecidas por parte dos demais atores. Destacam-se: i) a importante contribuição da FASE para o diálogo e articulação entre atores que não se comunicavam, portanto, menor fragmentação no campo; ii) aos novos temas com os quais as organizações não trabalhavam e que a FASE contribuiu para introduzir estes novos temas e para qualificar melhor as ações das entidades e fóruns, tais como direitos humanos, justiça ambiental, gênero e principalmente uma perspectiva de formulação de políticas públicas; iii) o surgimento de novas organizações que têm uma perspectiva de politização das questões sociais e de luta por direitos. Aliás, quando perguntados se a FASE faria falta caso não existisse, a resposta foi quase unânime: o pensamento crítico, autônomo e a politização das questões sociais feitas pela FASE fazem dela não só necessária como imprescindível.

É possível dizer que a FASE está muito sintonizada com questões e temas que estão na ordem do dia e que tencionam o atual modelo de desenvolvimento: obras da Copa, remoções, obras de infraestrutura e grandes obras de empreendimentos econômicos. Para isso, tem agido em fóruns e em formação principalmente em direitos humanos e justiça ambiental.

Na formulação do projeto Trienal 2011-2013 há muitas estratégias voltadas a espaços formais de participação (conselhos e conferências) seja para apresentar propostas seja para fazer a formação. Além disso, se aposta no monitoramento de programas e parece haver um contexto que exige da instituição ações de maior resistência e de denúncia. A questão, presente para a FASE é como conseguir transformar a resistência em defesa de direitos já conquistados e até na formulação de novos direitos.

Um desafio que pudemos identificar (tanto nas entrevistas com os/as técnicos/as da FASE quanto com os parceiros) é que para além da resistência, da denúncia- mesmo com pouca margem de manobra para a atuação- seria importante caminhar na direção de quais seriam as propostas para um novo modelo de desenvolvimento. E a proposta de “causas” nas quais as equipes da FASE se engajariam no próximo triênio parece ir nesta direção. Só para dar um exemplo de como este desafio está colocado: ao mesmo tempo em que a FASE questiona o padrão de consumo atual, ela também está sensível ao fato de que para uma imensa maioria dos brasileiros o acesso ao “consumo” de alguns itens (como geladeira, televisão, carro, celular) é desejos que para muitos aparecem como “direitos” que nunca tinham sido logrados. E é muito difícil neste contexto fazer a crítica ao modelo de desenvolvimento e não levar em

conta que há forte demanda por crescimento e infraestrutura que permita o acesso ao consumo dos setores mais excluídos.

Sustentabilidade

Há situações variadas quanto à sustentabilidade. A FASE incentiva a autonomia dos sujeitos com os quais trabalha. As entrevistas mostraram isso: ao mesmo tempo há reconhecimento da importância da FASE para os movimentos ou organizações comunitárias, não parece haver qualquer grau de dependência ou de subordinação-tutela, o que é resultado de anos de trabalho cultivando uma relação a mais “horizontal” possível. A FASE também atua em redes e articulações nas quais há muitos outros parceiros. Em alguns casos (como no Fórum Estadual da Reforma Urbana de Pernambuco) tivemos a sensação de que dada a conjuntura política mais geral e dos movimentos é possível que se FASE se retirasse o Fórum diminuiria sensivelmente suas ações e capacidade de articulação.

Nos projetos que envolvem capacitação de jovens, lideranças e mulheres é possível dizer que não há muitas outras ONGs que fazem este tipo de trabalho sobre direitos, políticas públicas, e como dissemos acima, de politização das questões sociais.

Componente 2: – Direito à Segurança Alimentar, Agroecologia e Economia Solidária.

No projeto apresentado para EED o componente dois do Plano tem apenas um objetivo, a saber: *“Uma contribuição é prestada para o desenvolvimento social e ecologicamente sustentável e conseqüente melhoria das condições de vida de agricultores e agricultoras familiares e agroextrativistas do Pará, Mato Grosso, Espírito Santo e Bahia.”* Do ponto de vista de sua formulação (que tem implicações diretas nas possibilidades de sua avaliação) nos defrontamos com a imprecisão da noção de “uma contribuição”, que pode ser compreendida de várias maneiras, sendo também muito restrita para dar conta da amplitude e alcance do trabalho realizado para a FASE no campo do direito à segurança alimentar, agroecologia e economia solidária. Contudo, tal imprecisão é corrigida pela definição dos efeitos diretos que, por sua vez, estão relacionados aos dois indicadores para o monitoramento do objetivo.

Assim sendo, para facilitar o entendimento e a análise, apresentaremos o indicador junto com os efeitos diretos a ele relacionados.

Indicador 1: 13.700 pessoas (aumento de 30%) passam a adotar práticas agroecológicas e encontram canais alternativos para comercialização de seus produtos, melhorando assim seu nível de vida.

Efeitos diretos:

2.1.1. Ter implementado práticas de diversificação da produção e manejo sustentável dos recursos naturais para a melhoria das condições de vida e de alimentação das famílias agricultoras e agroextrativistas, incentivado a formação de agricultores (as)

experimentadores (as) em agroecologia, influenciado na proposição e monitoramento de políticas públicas de promoção da agroecologia e soberania, segurança alimentar e nutricional, e nos processos de luta pela terra e de regularização fundiária.

2.2.2.a Ter ampliado o acesso das organizações econômicas da agricultura familiar, agroextrativista e de populações tradicionais aos circuitos locais de comercialização nas áreas de atuação da FASE.

Estes dois efeitos, além de qualificar o sentido do objetivo, estão bem articulados ao indicador, ou seja, é possível acompanhar a produção dos efeitos diretos esperados a partir do indicador, pois ainda que ele tenha apenas dimensão quantitativa ela é suficiente para apontar se as ações realizadas vão no sentido desejado. Por decorrência, a articulação entre efeito e indicador facilita a avaliação das tendências de realização do objetivo. Tal fato fica evidente quando analisamos os relatórios de atividades, onde os resultados apresentados e as atividades realizadas são consistentes.

O Indicador 2:

O PAA e PNAE são monitorados pelas organizações da agricultura familiar em 25 Territórios nos Estados do Pará, Mato Grosso, Espírito Santo e Bahia de forma a ampliar o acesso da agricultura familiar às políticas públicas de crédito, assistência técnica e apoio à comercialização.

Efeitos diretos:

2.2.1 Ter contribuído para a aprovação pelo Congresso Nacional de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar baseada nos princípios da soberania e segurança alimentar e nutricional, economia solidária e agroecologia com equidade de gênero.

2.2.2.b. Ter ampliado o acesso das organizações econômicas da agricultura familiar, agroextrativista e de populações tradicionais ao mercado institucional de alimentos nas áreas de atuação da FASE.

Os dois efeitos diretos também qualificam o objetivo e sua formulação tem uma boa articulação com o indicador, já que se as organizações da agricultura familiar monitoram os dois programas citados é possível tanto à produção de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar baseada nos princípios citados no efeito 2.2.1 (dado que a experiência concreta destas organizações com o PAA e o PNAE traria tais subsídios), quanto poderiam levar à ampliação do acesso das organizações da agricultura familiar ao mercado institucional.

Contudo, na prática o indicador, ainda que correto, não é utilizado para o acompanhamento da produção dos efeitos diretos esperados, pois em nenhum dos relatórios de atividades há referências ao monitoramento feito por organizações da agricultura familiar. Encontramos apenas referências a um monitoramento da implementação dos programas citados em 13 territórios (sem especificar quem realizou tal monitoramento) no relatório 2011 e a informação de que a FASE monitora o PNAE diretamente e o PAA indiretamente tal como consta no

relatório 2012. Não é possível com as informações que temos identificar as causas da lacuna na utilização do indicador, dado que tanto pode ter sido em função da imprecisão do termo organizações da agricultura familiar (que é mais facilmente identificado com as organizações de base, mas que pode se referir a organizações em geral, como a própria FASE o FBSSAN e a ANA dentre outros), quanto ao fato de que quando da formulação do projeto a perspectiva de que o monitoramento dos programas pelas organizações da agricultura familiar fosse uma possibilidade que não se efetivou. É importante destacar que tal descompasso prático entre indicador e efeitos diretos não afetou a produção dos efeitos diretos esperados, bem como a realização do objetivo.

Entretanto, por vezes a apresentação dos resultados nos relatórios produz algumas imprecisões, muito provavelmente em função do modelo do relatório e também do fato de que a formulação de objetivos, indicadores e efeitos diretos tem redação muito semelhante. Por exemplo, nos quadros que organizam a estrutura do relatório está colocado o objetivo, seguido do primeiro indicador e de um dos efeitos diretos a ele relacionados e seus resultados são apresentados juntos, ficando o segundo efeito direto com resultados colocados separadamente. Deste modo, os resultados associados ao indicador aparecem misturados ao do primeiro efeito direto, quando em realidade o indicador deve apontar o sentido dos dois efeitos a ele associados. De modo concreto, no relatório 2012 a redação dos resultados colocados no primeiro quadro é a seguinte: *Em 2012, cerca de 5.000 famílias de pequenos produtores familiares, camponeses assentados e extrativistas praticam práticas de diversificação da produção. Algumas dessas famílias comercializam seus produtos em mercados locais, como feiras e eventos, e institucionalmente via PAA e PNAE.*

O problema se encontra no fato de que o efeito direto 2.1.1 não faz menção à comercialização, pois esta é associada ao efeito direto 2.2.2.a (que é ligado ao indicador 1 e cujo resultado é apresentado na sequência) e ao efeito direto 2.2.2.b (que é ligado ao indicador 2). Além disso, a utilização do termo “algumas” torna a leitura imprecisa, sendo também uma informação desnecessária, pois os resultados mais consistentes são apresentados posteriormente.

Outra questão que também torna a leitura desses resultados um tanto quanto confusa se refere à seguinte formulação: *“Institucionalmente, foi construído canal de diálogo com entidades africanas, a partir da interação entre o Programa Nacional de Segurança Alimentar e Agroecologia da FASE (PNSAES) e o Núcleo de Justiça Ambiental e Direitos (NJAD) sobre a problemática dos impactos das políticas de cooperação do governo brasileiro na África e as alternativas agroecológicas a e SAN no Brasil. E a inserção do FBSSAN na Rede Regional de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – REDSAN-CPLP.”*. Em que pese à importância dessas ações, não é possível compreender, apenas a partir da leitura do relatório os motivos pelos quais ela aparece vinculada a este objetivo, indicador e efeito, pois ainda que tenha elementos associados, tais ações extrapolam

o âmbito do objetivo e efeito. Sabemos que esta localização se origina do fato de que quando da formulação do projeto negociado com EED o NJAD não estava totalmente estruturado e, portanto, não aparece com objetivos ou efeitos próprios.

Ainda sobre a apresentação dos resultados nos causa certo estranhamento o fato de que os resultados relativos à comercialização aparecem bem detalhados nos dados relativos ao efeito 2.2.2.a (mercados locais) e vagos no tocante ao efeito 2.2.2.b (mercado institucional) e este estranhamento se agrava quando cotejamos com as informações coletadas durante as entrevistas como público beneficiário, pois pelo menos as organizações visitadas no Mato Grosso consideram sua inserção no mercado institucional como fundamental para a melhoria de suas condições de vida.

Novamente não estamos afirmando que os efeitos diretos não são produzidos ou que o objetivo não será alcançado, mas sim o quanto os relatórios institucionais não expressam a realidade das ações desenvolvidas e isso por vezes implica em alguns riscos.

Relevância

O primeiro ponto que se destaca na análise da relevância se refere ao fato de que as intervenções e estratégias desenvolvidas pela FASE durante o triênio 2011- 2013 para o componente Direito à Segurança Alimentar, Agroecologia e Economia Solidária resultam da consistência dos acúmulos institucionais associados a uma conjuntura contraditoriamente favorável no plano das políticas públicas e ações da sociedade civil. A dimensão contraditória presente na conjuntura brasileira se explica pelo fato de que ao mesmo tempo em que as políticas governamentais têm fortalecido o modelo neo desenvolvimentista, privilegiando o agronegócio, as obras de infra estrutura depredadoras do meio ambiente e violadora dos direitos, há no mesmo contexto políticas públicas e programas que, mesmo ocupando um lugar marginal na lógica dominante do Estado brasileiro, possibilitam não apenas melhorias nas condições de vida dos/as agricultores/as e extrativistas, como também espaços para incidência política que vão além das ações de resistência, como é o caso do CONSEA, onde uma integrante da FASE ocupa a presidência. Por outro lado, a evidente e agressiva dinâmica neo desenvolvimentista tem produzido fortes ações de resistência por parte dos movimentos sociais e até mesmo uma inesperada rearticulação das lutas, do qual o Encontro Unitário dos Trabalhadores e Trabalhadoras e Povos do Campo, das Águas e das Florestas, realizado em 2012, é o melhor exemplo.

Assim sendo, a intervenção planejada para o alcance do objetivo do componente dois foi correta e precisa. Um destaque é a continuidade das ações voltadas para o acesso ao mercado institucional para as organizações da agricultura familiar, através do Programa de Aquisição de Alimentos (PPA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). É interessante observar que antes do atual trienal a FASE contribuiu para a construção da política do PNAE,

o que criou condições mais favoráveis para sua implementação durante o presente triênio. Além disso, o acesso das organizações de base aos referidos programas requer, e produz, a articulação das atividades voltadas para o manejo e diversificação da produção com enfoque agroecológico com a comercialização, gerando condições bastante positivas para o fortalecimento das organizações de base, melhores condições de vida para as famílias e cuidados e preservação do meio ambiente.

As entrevistas com o público beneficiário no Mato Grosso demonstram o acerto da intervenção, pois conforme apontaram os/as componentes da associação do Assentamento Roseli Nunes a metodologia de trabalho da FASE é participativa, “é técnica com o pé no chão”, e abrangente por “pensar a produção em todos os seus aspectos incluindo até a localização da casa”. Para eles/as “tem um pedacinho da FASE nos 331 sítios” do assentamento. Destacam também que a produção diversificada de alimentos é importante para a comercialização e para a redução dos gastos com alimentação, na medida em que muitos dos itens de sua dieta alimentar vêm do que produzem, garantindo também uma alimentação saudável, além de tornar “a terra viva”.

Com relação ao PAA e PNAE eles/as apontaram os seguintes efeitos positivos: 1) o incentivo à produção, porque ao plantarem para o atendimento do programa também melhoram a produção para autoconsumo; 2) a melhora importante na renda familiar; 3) o fortalecimento da luta provocado pela conquista de políticas públicas específicas; 4) a diversificação da alimentação e cuidado com a terra.

Alguns desses aspectos também foram ressaltados pelas componentes do grupo de mulheres que trabalham com beneficiamento no Assentamento São José. Contudo, aqui o destaque foi os efeitos do trabalho coletivo e a geração de renda, potencializados pelo acesso ao PAA, na construção e fortalecimento da autonomia das mulheres, com evidentes sentidos subjetivos.

As análises dos relatórios e entrevistas com coordenações também apontam no sentido da relevância da intervenção, em especial a estratégia articulada entre incidências nas políticas públicas e formação tanto político organizacional, quanto na dimensão da assistência técnica. Com relação a este último aspecto, as Chamadas Públicas de ATER merecem destaque na medida em que demonstram a importância da articulação entre incidência política e atuação direta nos territórios, pois o modelo de acesso a recursos públicos através desse procedimento é muito mais adequado - e justo - quando comparado com os atuais formatos da maioria dos convênios com instituições estatais.

Estes elementos se somam ao aumento das ações voltadas para a agroecologia e manejo dos recursos, incluindo as áreas de reconversão de plantio e demonstram que há uma relação direta entre as estratégias planejadas e efetivadas e a realização dos efeitos diretos previstos. Como decorrência, não houve alteração substantiva nas ações planejadas no decorrer da execução do componente 2.

Eficácia

Em que pese o fato de que a presente avaliação trabalhou com os resultados relativos aos dois primeiros anos do triênio é possível afirmar a forte tendência de alcance do objetivo, ou de modo mais exato, salvo grandes e improváveis mudanças no contexto de atuação, podemos afirmar que o objetivo já foi alcançado, até mesmo porque sua formulação é mais restrita do que a capacidade de incidência da FASE.

Com relação aos efeitos diretos, iremos apresentar a análise de cada um separadamente.

2.1.1 Ter implementado práticas de diversificação da produção e manejo sustentável dos recursos naturais para a melhoria das condições de vida e de alimentação das famílias agricultoras e agroextrativistas, incentivado a formação de agricultores (as) experimentadores (as) em agroecologia, influenciado na proposição e monitoramento de políticas públicas de promoção da agroecologia e soberania, segurança alimentar e nutricional, e nos processos de luta pela terra e de regularização fundiária.

A partir dos resultados apresentados e das entrevistas realizadas podemos considerar que há uma forte tendência de que este efeito seja produzido durante o atual triênio, dado que em termos quantitativos tem-se que cerca de 5.000 famílias estão implementando práticas de diversificação da produção e manejo sustentável dos recursos naturais e podemos inferir que melhorando a sua condição de vida. Se tivermos como referência o indicador 1 a que este efeito está relacionado, ele nos possibilita confirmar esta tendência, na medida em que sendo a unidade de análise o número de pessoas, no caso 13.700, e a unidade de apresentação dos resultados é família, no caso 5.000, pode-se inferir que em torno de 15 mil pessoas devem estar adotando as práticas acima citadas. As entrevistas com o público beneficiário corroboram esta perspectiva, pois em todas as entrevistas ficou evidenciada a melhoria nas condições de vida, o aumento da compreensão dos processos envolvidos, sejam eles técnicos ou políticos, bem como a articulação da dimensão privada (aumento da renda familiar, melhoria da alimentação e condições de saúde) com a dimensão coletiva ou do bem comum (alimentos de qualidade para a comercialização, cuidados e preservação do meio ambiente).

Há diferenças importantes nos modos como as várias dimensões colocadas no efeito se realizaram, pois as dimensões relacionadas à incidência em políticas públicas é menos presente nas organizações de base, sendo feita através da incidência direta da FASE em espaços de controle social de políticas públicas ou da atuação em sujeitos coletivos. As ações vinculadas à luta pela terra e regularização fundiária também é diferenciada, dado que as estruturas e dinâmicas territoriais e os sujeitos com as quais a FASE atua definem o âmbito das questões, estando, por exemplo, mais presentes no regional Amazônia.

2.2.2.a Ter ampliado o acesso das organizações econômicas da agricultura familiar, agroextrativista e de populações tradicionais aos circuitos locais de comercialização nas áreas de atuação da FASE.

Em que pese o fato de que os dados disponíveis não nos permitam afirmar o grau de ampliação no acesso às circuitos locais de comercialização pelas organizações econômica (em função da ausência de linha de base) é possível inferir que, no mínimo, o acesso se manteve nos mesmos patamares. É importante salientar que as ações direcionadas aos mercados locais apresentam uma série de fatores complexos para sua efetivação mais ampla e sustentada, dentre os quais podemos destacar a baixa presença das organizações de base, bem como da FASE, nos contextos urbanos das cidades- sedes onde se localizam os sítios da produção familiar de modo a incrementar os espaços dos/as produtores/as e extrativistas no comércio local. Por ocasião da visita a um dos regionais, uma das avaliadoras esteve presente em uma feira da agroecologia e foi possível constatar que o movimento era pequeno, havia poucos produtos a venda, talvez por falta de divulgação e/ ou a escolha do dia da semana, uma segunda feira. Na realidade, pareceu à avaliadora que as pessoas que estavam na feira eram majoritariamente os/as próprios/as produtores/as.

Por outro lado, é importante ressaltar os esforços empreendidos pela FASE e seus parceiros para melhorar os processos de certificação e rotulação dos produtos, o que é fundamental para o aumento das possibilidades de comercialização destes produtos nos mercados locais.

2.2.1 Ter contribuído para a aprovação pelo Congresso Nacional de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar baseada nos princípios da soberania e segurança alimentar e nutricional, economia solidária e agroecologia com equidade de gênero.

Este efeito já foi produzido durante este triênio na medida em que foi concluída em 2012 a proposta de projeto de lei para a Política Nacional de Abastecimento Alimentar, tendo sido encaminhada para o Executivo Federal para posterior tramitação no Congresso Nacional. Esta proposta foi elaborada pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar, depois aperfeiçoada e aprovada pelo CONSEA. Este resultado é consequência da estratégia da FASE de atuar nos espaços de controle social de forma articulada com os sujeitos coletivos da sociedade civil brasileira.

2.2.2.b. Ter ampliado o acesso das organizações econômicas da agricultura familiar, agroextrativista e de populações tradicionais ao mercado institucional de alimentos nas áreas de atuação da FASE.

Aqui também não é possível afirmar se o acesso foi ou não ampliado por falta de dados nos relatórios institucionais e também pela ausência de linha de base que permita a comparação. Contudo, a partir das entrevistas com as pessoas da FASE e com os/as beneficiários/as, é possível afirmar a importância do acesso aos mercados institucionais na melhoria das condições de vida das organizações da agricultura familiar e extrativistas, bem como do seu provável impacto na qualidade da alimentação dos/as moradores/as das cidades em que estes produtos estão presentes. Podemos considerar que o evidente interesse por parte de todos/as

entrevistados/as dos grupos beneficiários em expandir os seus empreendimentos como um indicador sólido da realização deste efeito. A criação e comercialização de pequenos animais (galinha e porco), maior diversificação dos legumes e verduras, além de novas formas de beneficiamento dos frutos do extrativismo, como o babaçu e o cumbaru, foram os campos de ampliação mais citados. O incremento da produção visa especialmente o mercado institucional, pois segundo os/as entrevistados/as além de gerar renda em volumes maiores do que mercado local há também o componente de maior estabilidade.

Como decorrência da produção destes efeitos fica evidente que o público alvo pretendido foi atingido, demonstrando a importância da consistência e dos acúmulos institucionais e de sua forte e histórica ligação com estes sujeitos.

Como mencionamos anteriormente, além da conjuntura contraditoriamente favorável, as estratégias de ação da FASE- educação popular, incidência política, produção de conhecimentos e articulação com os sujeitos coletivos da sociedade civil se mostra bastante acertada, diríamos que exemplar, na produção dos efeitos diretos e alcance do objetivo. E aqui é importante destacar também a ampliação de alguns campos de ação e integração institucional a partir do trabalho do NJAD, tanto por sua atuação no campo internacional- com destaque para as articulações em torno do PROSAVANA, projeto de cooperação trilateral entre Moçambique, Brasil e Japão- como também em relação às questões do biocombustível, dos impactos advindos da cadeia de gás e petróleo e da mineração. Ações estas que tem diminuído as distâncias entre o que se passa nos territórios e os impactos das grandes diretrizes do modelo neo desenvolvimentista brasileiro.

Um elemento frequentemente citado como um fator muito importante para a realização das ações do programa neste triênio foi a FASE ter conseguido manter a análise crítica sobre o modelo de desenvolvimento em curso no Brasil em um contexto em que tais críticas têm sido mais raras por parte de sujeitos coletivos históricos na movimentação social brasileira.

Há apenas uma dimensão que ficou aquém do desejado no conjunto das ações. Estamos falando dos processos de sistematização e difusão de conhecimentos. Aqui se fazem necessários alguns ajustes, pois eles têm ocorrido de modo mais pontual do que o esperado. Sabemos que as ações de produção e difusão de conhecimentos têm ritmos mais lentos e atualmente menores recursos disponíveis. Contudo, a ausência de uma política institucional de comunicação, para além das ações de visibilidade (que também são frágeis), produz dificuldades para que o conhecimento produzido e sistematizado retorne aos sujeitos que o construíram. Como foi apontado em uma das entrevistas, nos parece necessário reforçar a dimensão da comunicação popular, em especial produção de cartilhas, vídeos e áudios, na medida em que as populações vinculadas ao componente Direito à Segurança Alimentar Agroecologia e Economia Solidária não contam com acesso a internet e redes sociais com a

mesma facilidade do que as populações das cidades maiores, além do que nem toda a difusão de conhecimento pode ser feita por estes meios.

Eficiência

O desenvolvimento das ações deste componente foi bastante eficiente, tanto no que se refere à relação entre custos e atividades, quanto aos seus tempos de realização. O grande destaque aqui foi a composição das fontes de financiamento da cooperação internacional com os fundos nacionais, majoritariamente públicos. Em que pese as dificuldades de ordem administrativas do manejo dos recursos públicos, a lógica de captação desenvolvida foi bem articulada e consistente, possibilitando ainda que com diferenças regionais consideráveis o desenvolvimento adequado das atividades sem descontinuidades relevantes. Em uma das entrevistas com coordenações foi enfatizada a importante dimensão de aprendizagem institucional que o acesso a fundos públicos gerou. Não é possível isolar o fato de que a estratégia institucional de incidência nas políticas públicas é um dos elementos fundamentais na construção das possibilidades de acesso aos recursos públicos, colaborando, portanto na eficiência do projeto trienal relacionado ao componente 2.

Impactos

As análises apresentadas nos tópicos anteriores já apontam para os impactos possíveis do componente direito à segurança alimentar, agroecologia e economia solidária. Do ponto de vista do público direto já ficou claro que as ações desenvolvidas possibilitaram melhoria em suas condições de vida ainda mais quando consideramos que são populações que vivem em situações de bastante vulnerabilidade social. Do ponto de vista mais amplo, ou seja, das condições de pobreza e desigualdade vigentes na sociedade brasileira e os efeitos profundamente contraditórios do modelo de desenvolvimento, precisamos analisar os impactos das políticas públicas, em especial aquelas vinculadas à segurança alimentar e nutricional, a partir do seu lugar periférico no conjunto das políticas do estado brasileiro, sem deixar de reconhecer que ainda assim é um lugar que é fruto da resistência e incidência política dos movimentos e organizações da sociedade civil. E assim sendo, podemos afirmar que estas políticas e programas têm condições incidir na diminuição da pobreza e, principalmente, na melhoria das condições nutrição e saúde de alguns setores da sociedade brasileira. E aqui a aprovação da Política Nacional de Abastecimento Alimentar de acordo com a proposta enviada pelo CONSEA tem um papel estratégico.

Com relação às questões de gênero, ou de modo mais específico às condições de vida das mulheres, podemos afirmar que, ainda que desiguais em seus resultados nos vários territórios, há importantes impactos na vida das mulheres, que ficaram evidentes nas entrevistas com as beneficiárias. O trabalho coletivo, a possibilidade de sair de casa (ainda mais em lugares onde

os sítios são muito distantes uns dos outros), o fato de terem uma renda fruto do seu trabalho, além dos conhecimentos adquiridos, representam aspectos fundamentais das possibilidades de construção de relações mais igualitárias e de autonomia para as mulheres. As mudanças na vida delas são narrativas que apontam desde a melhoria econômica, passando pelas experiências de conhecer novas coisas- desde uma receita nova para beneficiar cumbaru até ir a uma cidade que sonhavam conhecer- a capacidade de criarem e manterem uma organização; por terem perdido a timidez; por poderem comprar um vestido, um calçado, um esmalte para as unhas, revelando a dimensão da autoestima. Tudo isso pode ser sintetizado na frase de uma das entrevistas quando perguntada sobre o que o que havia mudado na sua vida desde que começou a participar do grupo. Ela afirmou: “Eu? Eu ganhei a minha vida!”.

Assim sendo, podemos considerar que as estratégias desenvolvidas no programa no sentido de atuar para o fortalecimento das organizações de mulheres, das mulheres em particular e de sua autonomia econômica apresentam amplas possibilidades de gerar impactos bastante positivos e de longo prazo.

Por fim, é importante destacar que mesmo a FASE não tendo em seus objetivos e estratégias a incidência na promoção da igualdade racial sua atuação tem produzido resultados diretos e positivos sobre essa questão, em especial para a população negra, tanto em função da composição racial do seu público direto, quanto pela ação especificamente voltada para quilombolas realizada no Espírito Santo.

Sustentabilidade

Em se mantendo as atuais condições nos contextos diretos de intervenção os impactos positivos e os efeitos produzidos têm forte tendência de permanecerem, além de possibilidades de expansão. A atuação política nos espaços estatais e institucionais de formulação e implementação de políticas públicas possibilitam a sustentabilidade dos impactos e efeitos. Por outro lado, os processos formativos, que qualificam os grupos beneficiários e possibilitam o fortalecimento das organizações de base da agricultura familiar e extrativistas, garantem a permanência dos impactos no tempo, bem como oferecem as condições para a ampliação dos mesmos. Assim sendo, a capacidade de permanência dos benefícios após o término do financiamento atual é satisfatória. Contudo, dada a natureza e características da FASE, em especial no que se refere à dimensão da incidência política, o fim do financiamento atual não possibilita a realização das fortes tendências de ampliação dos impactos positivos e dos efeitos alcançados.

E. Conclusões e Recomendações

De modo geral podemos afirmar que o **Plano Trienal 2011-2013 da FASE** tem fortes tendências de realização dos seus objetivos, demonstrando a consistência e pertinências das estratégias e ações institucionais, bem como a importância dos acúmulos históricos e a ancoragem dos seus procedimentos na articulação entre educação popular, produção de conhecimento e incidência política.

É importante considerar, contudo, que variáveis ligadas ao contexto externo e as dinâmicas internas à FASE produziram diferenças importantes nos processos e desenvolvimento das ações vinculadas a cada um dos objetivos, fazendo com que o Componente 1 (Programa Nacional Direito às Cidades Sustentáveis e Democráticas) tenha enfrentado mais dificuldades em todas as dimensões da ação institucional quando comparado ao Componente 2 (Direito à Segurança Alimentar, Agroecologia e Economia Solidária), ainda que ambos se estruturam a partir das mesmas estratégias institucionais.

Em decorrência, optamos por apontar nessa seção as conclusões e recomendações a elas associadas sobre os aspectos que apresentaram mais dificuldades de operacionalização durante os dois primeiros anos do triênio 2011- 2013 tanto no que se refere à realização dos dois objetivos propostos, quanto às dinâmicas e procedimentos institucionais. Não foi por acaso que mesmo não sendo um foco direito da presente avaliação essas dimensões ganharam um espaço importante nos processos de reflexão, análise e elaboração desse relatório, pois sendo a FASE uma instituição consolidada, com grande reconhecimento e legitimidade, atuando no enfrentamento de problemas diversos e complexos em vários territórios e com capacidade de análise e incidência política crítica, os processos de sustentabilidade e fortalecimento institucional ganham relevância, exigindo ao mesmo tempo consistência, flexibilidade e organicidade interna. E é nesse sentido que as conclusões e recomendações aqui apresentadas pretendem contribuir.

Elaboramos seis conclusões associadas às suas recomendações. Duas se relacionam com o Componente Direito às Cidades Sustentáveis e Democráticas; uma se refere ao Componente Direito à Segurança Alimentar, Agroecologia e Economia Solidária; uma está vinculada à dimensão de Gênero; uma se relaciona com a Comunicação; e por fim uma se refere aos processos de PMA.

Componente Direito às Cidades Sustentáveis e Democráticas:

Conclusão I

Apesar da origem da FASE ser de “apoio aos movimentos”, o debate se a FASE é ou não um ator foi superado internamente. A equipe tem clareza do seu peso institucional e se utiliza dele para respaldar a ação de outros atores. Além disso, a partir do seu acúmulo, a FASE pauta novos temas como a importância dos municípios periurbanos ou das cidades da Amazônia nos

contextos das cidades, ou o tema ambiental junto ao movimento de moradia. Contudo, o princípio de “estar a serviço dos movimentos” por vezes ainda tenciona suas ações, fazendo com que haja indefinições sobre quando a FASE é um ator próprio e quando está apoiando os movimentos. Indefinições estas que afetam a elaboração de objetivos, resultados e efeitos. Neste trienal, algumas das ações realizadas estão pouco explícitas, tanto em documentos institucionais, quanto na compreensão da estratégia, como é o caso da incidência em espaços de controle social, pois para participar de conselhos e conferências é preciso ter propostas. Em alguns momentos nos pareceu que a formulação de propostas nestes espaços não estava muito clara, no que se refere aos seus processos e sujeitos.

Recomendação I

Definir as estratégias próprias para a FASE para atuação em espaços como conselhos e conferência em articulação com outros sujeitos, mas não dependente do vínculo com eles, como foi neste trienal, em que os indicadores foram formulados para que os movimentos e grupos incidissem nos espaços e monitorassem as políticas públicas, e não a própria FASE. Nossa recomendação é que se mantenham estratégias duplas. Por um lado, fortalecer sujeitos para que incidam e monitorem políticas, e que sejam construídos indicadores e instrumentos de aferição para isso durante o próximo trienal. E por outro, que a FASE defina claramente com que problemas, bandeiras, propostas, programas (por exemplo, a especificidade dos municípios periurbanos ou o PLANSAB) pretende contribuir nestes espaços. Com a consequente visibilidade de seus resultados e esforços e a elaboração de indicadores com instrumentos de aferição claros e viáveis. Recomendamos ainda uma maior clareza sobre quais são estas apostas programáticas e os modos para monitorá-las no próximo triênio.

Conclusão II

O tema da juventude não parece ter sido uma opção estratégica definida. Não se apresenta, por exemplo, da mesma maneira como segurança alimentar, ou até mesmo gênero. E não parece ser uma ação sobre políticas públicas de juventude, mas sim como ações de formação dos atores juvenis sobre questões relacionadas aos direitos e participação, bem como a tentativa de articulação com as organizações já existentes nas cidades.

Apesar das louváveis tentativas, a FASE ainda não consegue aproximar o diálogo entre urbano e juventude. Por outro lado, parece existir uma demanda para que ela assuma mais as políticas públicas de juventude, até porque poucas ONGs fazem isso (como disse um entrevistado, o que existe é mais o curso profissionalizante ou o curso de música para os jovens). Não estamos sugerindo que a FASE deva fazer esta guinada, mas ao menos o debate precisaria avançar internamente.

Recomendação II:

Aprofundar o debate e repensar se a melhor estratégia é continuar apostando na proximidade entre atores tradicionais e novos atores. Em assim sendo, deve - se considerar nas análises as últimas manifestações em junho de 2013, que tiveram como estopim a questão do passe livre, da mobilidade urbana, questão pouco trabalhada pelos movimentos de moradia, e que precisariam ser aprofundados tanto com as juventudes quanto com os movimentos de moradia. Por outro lado, refletir se há outras questões próprias das políticas públicas para as juventudes que valeriam a pena a FASE se aprofundar sobre elas.

Componente Direito à Segurança Alimentar, Agroecologia e Economia Solidária.

Conclusão III

Quando analisamos as dimensões estratégicas, expressadas em efeitos diretos nesse componente, constatamos que aquelas relacionadas à ampliação dos circuitos locais de comercialização para os produtos da agricultura familiar e agroextrativismo são as que apresentam mais dificuldades. Ao mesmo tempo, é uma estratégia importante para a realização em logo prazo dos objetivos institucionais de ampliação e fortalecimento da agroecologia, economia solidária e segurança alimentar e nutricional. Consideramos que as dificuldades aqui percebidas são derivadas da baixa inserção da FASE e organizações da agricultura familiar e agroextrativismo nas dinâmicas urbanas, pois são nesses locais que os produtos podem ser comercializados. É importante destacar que estamos analisando aqui apenas os limites sob os quais a FASE possui governabilidade, na medida em que reconhecemos os entraves externos que existem para esses produtos, incluindo-se aqui a relação escala de produção X custos e preços para o consumidor final. Contudo, focamos nos limites mais vinculados à FASE também por saber que quando tais produtos conseguem chegar aos/as consumidores/as eles são bem aceitos e mais ainda valorizados. Como foi constatado na avaliação dos resultados desse componente, as ações já realizadas no que se refere aos processos de certificação e rotulação são um passo importante, mas que não resolve o problema.

Recomendação III

Recomendamos que a FASE a partir do próximo triênio construa estratégias de maior visibilidade e incidência nas sedes dos municípios em que as ações são desenvolvidas. Tais ações efetivamente querem dizer tornar-se um ator local conhecido e legitimado para além dos momentos em que acontecem feiras ou no contato com pequenos comerciantes, movimentando inclusive a própria sede da instituição de modo a torná-la um lugar de referência. Em um sentido mais amplo, significa tomar as questões relacionadas à segurança alimentar e nutricional, e sua necessária vinculação com a promoção da saúde, como o eixo aglutinador a partir do qual irá se articular a incidência territorial, incidência esta que parece ser uma das perspectivas futuras para a FASE.

A Dimensão de Gênero

Conclusão IV

Em que pese o fato de que ao longo dos anos a FASE tem tomando a questão da igualdade das relações de gênero como um princípio fundamental de sua ação político institucional, dando cada vez mais ênfase ao fortalecimento das organizações de mulheres e à promoção de sua autonomia econômica, ainda persistem profundas diferenças internas no que se refere à extensão e qualidade das estratégias relacionadas a essa problemática tanto no que se refere aos dois componentes que organizaram a ação institucional, quanto aos programas regionais. Já foi observado anteriormente que os bons resultados seguem na dependência da existência de mulheres nas equipes que tomam para si a tarefa de incidir com mais consistência no desenvolvimento da estratégia institucional. Por outro lado, durante esse triênio o GT Gênero existiu apenas formalmente, não realizando nenhuma atividade. Ainda que a justificativa esteja vinculada à ausência de recursos para tais atividades, nos parece que não é uma razão suficiente. Em nossa análise, o GT Gênero que se formou no final da década de 1990 para ser uma instância transitória de animação do debate, terminou por se configurar em uma instância permanente sem uma função precisa, transitando entre ações de assessoria e de formação. Em nossa perspectiva, a não efetividade do GT Gênero no presente trienal expressou o fim de um longo ciclo, provavelmente encerrado no triênio anterior, onde as questões relacionadas à igualdade das mulheres ainda era vista como um problema a parte, não se constituindo em um campo de incidência institucional como os demais. Assim sendo, o fim do GT Gênero significa um avanço, na medida em que não é mais necessário, e um desafio, pois é urgente que a FASE elabore uma estratégia interna para minimizar as diferenças de resultados referentes à promoção da autonomia das mulheres e o fortalecimento de suas organizações. Em que pese a atual perspectiva de aprofundamento e espraiamento interno da estratégia acertada de focar na autonomia econômica ela esbarra em uma dificuldade para além dos diferenciais internos de acúmulo no tema. Essa dificuldade está no fato de que as ações institucionais relativas ao atual componente 1 não se ancoram nas questões produtivas e/ou de geração de renda, que é o inverso do que se dá nas ações voltadas ao componente 2, não por acaso onde se encontram os mais expressivos resultados voltados para as questões de gênero.

Recomendação IV

Recomendamos que a FASE produza uma reflexão institucional sobre suas estratégias para o fortalecimento da atuação em prol da igualdade de gênero trabalhando de modo articulado, mas considerando as especificidades, em duas frentes: a) interna- aqui é importante desenvolver mecanismos internos de planejamento, monitoramento e avaliação que considere a dimensão do trabalho com mulheres em todas as ações institucionais. Isto significa ir além da quantificação da participação de mulheres e homens nas diversas atividades. É preciso que as análises institucionais sejam realizadas considerando esta dimensão nas suas causas e nos impactos, seja dos grandes projetos de desenvolvimento, seja na participação em espaços de incidência

política. Recomendamos também que se vá além da formulação de resultados / efeitos específicos para as mulheres, passando, portanto, a considerá-las como inclusas na maior parte dos efeitos / resultados desejados pela instituição. Isto não significa que não existam resultados / efeitos próprios, mas sim que se compreenda que no contexto da FASE eles são necessários, mas não suficientes. Recomendamos ainda que se supere a lógica que articula mulheres e jovens nas mesmas ações, dado que mesmo tendo algumas semelhanças, as estruturais e dinâmicas sociais que produzem as desigualdades de gênero e geracionais são bastante distintas. Juntá-las termina por enfraquecer as estratégias de superação de ambas.

A segunda frente se refere à necessidade de compreender melhor como a estratégia de fortalecimento das organizações e autonomia econômica das mulheres pode ser implementada nos vários territórios onde a FASE incide, considerando as especificidades e as trajetórias das dimensões rurais e urbanas. Recomendamos que sejam produzidas análises de contexto e viabilidade nos modos como essa estratégia pode ser efetivada nas várias dimensões de atuação da FASE, considerando a possibilidade de construção de etapas e trajetórias diferenciadas, com atenção ao risco de fragmentação da estratégia em duas, ou seja, nos contextos em que não há atividades produtivas e/ou de geração de renda se ater apenas ao fortalecimento das organizações, o que é importante, mas não suficiente para efetivação da estratégia.

Comunicação Institucional

Conclusão V

A produção de conhecimentos é uma das macro estratégias da FASE ao longo de sua trajetória e tem produzido excelentes resultados. Contudo, nos últimos anos e por um conjunto de fatores está produção tem diminuído os seus impactos em função da ausência de uma estratégia de comunicação institucional ampla e diversificada. Todos/as os/as entrevistados/as reconhecem que a FASE é um importante produtor de conhecimento, mas todos/as disseram que as publicações e produções da FASE nem sempre são visibilizadas, ainda que se reconheça uma maior preocupação e investimento da equipe em 2012 na superação dessa dificuldade.

Contudo, consideramos que a superação dos déficits de comunicação institucional vão muito além do esforço de uma equipe que é, inclusive, muito pequena. É uma questão de estratégia política institucional que precisa ser definida levando em conta os limites, as possibilidades e principalmente as peculiaridades dos contextos, sujeitos e sentidos da comunicação.

Pensamos que pelo fato da FASE ser uma organização de grande reconhecimento, sendo fonte e referência em vários campos, termina por ser pouco proativa, reagindo às demandas e não planejando de forma articulada a sua incidência e os modos de visibilizá-la.

Além disso, pareceu-nos que por ter uma revista publicada há várias décadas e, portanto, conhecida em determinados círculos do campo de atuação da FASE, não há uma preocupação institucional em expandir os públicos, ou mesmo em avaliar se é um formato ainda condizente

com as dinâmicas atuais. Evidentemente que ter uma publicação regular em mais de 30 anos é um indicador importante da sua relevância, contudo, a responsável pelo setor de comunicação informou sobre as dificuldades de distribuição da mesma. Os custos de produção (tanto humanos como financeiros) e de distribuição são altos e por isso precisam ser otimizados.

Por outro lado, opção política da FASE por atuar sempre em articulação com outros sujeitos sociais pode ser também uma das variáveis explicativas para o baixo investimento da FASE em sua comunicação institucional, fazendo com que instrumentos como o site não sejam atrantes, apresentem dificuldades de navegação e atualização de seus conteúdos. O mesmo se dá no que se refere à utilização das redes sociais.

É importante ressaltar ainda a dimensão da comunicação popular que tem sido pouco explorada pela FASE o que, por sua vez dificulta o acesso aos conhecimentos produzidos inclusive pelos sujeitos que os elaboram. É preciso antentar para o fato que a FASE tem um público bastante diversificado em suas condições econômicas, sociais, culturais, de escolarização, faixa etária e acesso a internet. Esta diversidade faz com que seja necessário se pensar uma política de comunicação institucional que leve em consideração tanto a adequação entre conteúdo/intencionalidade/ suporte, quanto aos meios para a sua difusão e distribuição.

Sabemos que os custos nessa área são altos e há menores oportunidades de financiamentos quando comparadas a outros campos da atuação institucional. Contudo, as ações de comunicação são parte importante da sustentabilidade e fortalecimento institucional e assim sendo, devem ser pensadas como fazendo parte do conjunto das estratégias desenvolvidas e não apenas um meio para sua difusão.

Recomendação V

Recomendamos que a FASE institua um processo interno e coletivo, envolvendo também os escritórios regionais, para estabelecer uma política de comunicação institucional que trate das dimensões de incidência na sociedade, produção e difusão de conhecimentos e informações e comunicação popular. Com relação a esse último aspecto, recomendamos ainda a utilização de recursos audio visuais (não apenas vídeos, mas também gravação de CDs de áudio), cartilhas e materiais que possam ser facilmente reproduzidos por outros sujeitos. Atenção especial deve ser dada à dimensão da distribuição dos materiais impressos, em especial a revista Proposta.

Processos de PMA

Conclusão VI

Como apontamos na análise dos resultados no tocante aos processos de PMA, a complexidade das ações da FASE, bem como da diversificação de fontes de financiamento aliado à diminuição dos recursos disponíveis- tanto para pessoal, quanto para o encontro mais frequente das equipes- tem produzido algumas dificuldades para o monitoramento das ações desenvolvidas, bem como na elaboração dos informes e relatórios, incluído a dimensão financeira e contábil. Além disso,

constatamos que os processos de planejamento por vezes têm ficado aquém das necessidades dos contextos em que as várias ações são desenvolvidas.

Recomendação VI

Consideramos ser de fundamental importância que a FASE desenvolva um processo de análise e revisão de seu processo de PMA, revisão esta que necessita ser tomada com uma questão que envolve o conjunto da instituição e não apenas a UNIP. O foco não deve ser colocado nos instrumentos, mas sim em um processo de diagnóstico dos problemas enfrentados em todas as dimensões institucionais, seguida de uma pactuação interna sobre as possibilidades de resolução, considerando as interfaces envolvidas e a partir de então o desenvolvimento e implementação de uma metodologia de PMA, frisamos novamente que tal metodologia não deve ser pensada apenas como a utilização de instrumentos. Destaque deve ser dado tanto às articulações entre realização das atividades e gastos, como também a uma maior integração das equipes administrativas das várias unidades da FASE e também com as equipes programáticas, de assessoria e direção.

F. Lições Aprendidas:

O processo de avaliação do Plano Trienal 2011- 2013 demonstrou a importância da articulação das estratégias centrais desenvolvidas pela FASE, ou seja, a triangulação entre fortalecimento dos sujeitos coletivos, produção de conhecimento e incidência política produz resultados consistentes, sustentáveis e de amplo escopo. Fazemos este destaque aqui em função do fato de que nos últimos anos tem sido frequente em setores da cooperação (tanto internacional, quanto nacional) a ideia de que é mais eficaz se apostar em projetos com focos muito definidos e resultados “mais concretos”. Ocorre que, conforme aponta a experiência de cinco décadas da FASE, resultados processuais têm mais chances de serem sustentáveis e com possibilidades de expansão no tempo, dado que em contextos de históricas e profundas desigualdades as mudanças no sentido de melhores condições de vida para as populações requerem uma sociedade civil fortalecida e ativa, processos de análise crítica da realidade e atuação nas esferas da formulação e controle de políticas públicas. Como decorrência, consideramos que está é uma lição a ser continuamente aprendida.

Outra lição importante trazida por esta avaliação se refere aos processos de PMA. Tais processos necessitam ser compreendidos, e realizados, como uma dimensão que faz parte do conjunto de todas as ações institucionais e não como se fosse algo em certa medida externo a elas. PMA não é o controle do que é executado, mas sim procedimentos inerentes ao fazer institucional. Em organizações de maior complexidade, como é o caso da FASE, muitas vezes tais processos adquirem uma fixidez, criando campos de tensão e sobre trabalho, ao invés de realizar sua função de possibilitar a realização de ações mais efetivas para a resolução dos problemas a serem enfrentados. Além disso, é fundamental aproximar e articular as ações programáticas com as ações administrativas levando em conta de modo preciso suas conexões, interdependência e temporalidades. Em síntese, a avaliação realizada demonstrou a urgência de que seja superada - tanto pelas organizações não governamentais, quanto pelas agências de apoio e cooperação- a visão de que os processos de PMA são apenas um instrumento de controle que tem como foco a relação entre previsto e realizado. Processos de PMA são a expressão da intencionalidade e capacidade de uma instituição incidir em uma dada realidade e seus problemas. Como decorrência, as agências de apoio e cooperação também precisam rever algumas dimensões de suas práticas de modo a atuarem como parte dos processos e não apenas a como a quem se deve prestar contas, isto significa tornar os seus procedimentos e instrumentos facilitadores do desenvolvimento das ações de seus parceiros. Em outras palavras, ambas as partes da parceria devem atuar de modo a que os processos de PMA sejam um veículo para o fortalecimento institucional.

Por fim, a última lição aprendida se refere aos processos de captação de recursos, especialmente em seu aspecto da diversificação de fontes de financiamento. Nos últimos dez anos a questão da diversificação de fontes passou a fazer parte do cotidiano das organizações não governamentais brasileiras, na medida em que representa um dos caminhos para possibilitar a sustentabilidade dessas organizações. Ocorre que em seus momentos iniciais a estratégia de diversificação de fontes foi desenvolvida tendo como preocupação apenas o aumento, ou mesmo a manutenção, do volume de recursos financeiros e materiais para o sustento das ações institucionais. A isto se acrescenta o fato de que é praticamente no mesmo período que há uma demanda por parte das agências de cooperação internacional para a diminuição dos quadros administrativos das ONGs. Em que pese o fato de que a estratégia de diversificação de fontes tenha sido, para algumas organizações, bem sucedida, permitindo a continuidade e até mesmo ampliação do escopo de suas ações, pouca atenção foi dada para as dinâmicas e requerimentos que um conjunto maior de agências de apoio traz para o desenvolvimento das ações institucionais. Tais requerimentos afetam não apenas o trabalho das chamadas equipes administrativas, mas também das equipes programáticas, ainda mais em um contexto de grande enxugamento dos quadros internos. Essa desatenção não tem permitido que se compreendessem, por exemplo, quais são os tempos e os processos de trabalho necessários para executar o conjunto das ações planejadas. É como se tanto as ONGs como as agências que as apoiam tivessem como referência para seus planejamentos e avaliação apenas o volume de recursos captados, ou seja, permanecem se referenciando nos recursos financeiros sem considerar que se antes uma dada organização possuía um orçamento X oriundo de duas ou três fontes, hoje ela pode ter o mesmo orçamento X ainda que financiado por 10 fontes. Se o volume de recursos é o mesmo, as lógicas, dinâmicas e tempos diferem muito sendo, portanto, impossível se manter os modos de realização de dez anos atrás. Há custos humanos e institucionais envolvidos nesse processo que geram situações de injustiça e que precisam ser urgentemente analisados, tanto pelas organizações não governamentais, quanto pelas agências que as apoiam, com vistas a produzir um diagnóstico mais real do cotidiano de trabalho das organizações e na sequência elaborar mudanças nos seus modos de realização. Seguir tomando a sustentabilidade das organizações em suas dimensões financeira e de efetivação de objetivos e resultados como indicadores de sucesso é correr o risco de esquecer que entre os princípios e os fins existem os meios, meios esses que, no caso das organizações não governamentais, é o trabalho humano.

