



Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Segurança Alimentar e Nutricional de Mulheres e Crianças Indígenas no Brasil Rascunho do Relatório Final da Avaliação do Final

Datos rápidos

Países: Brazil

Periodo: Final

Fecha: 7/2013

Tipo de evaluación: Independiente - Conjunta

Área técnica: Protección social

Gestión de la evaluación: CO-Brasilia

Equipo de evaluación: Carmen Lahoz

(OIT) Código: BRA/10/50/UND

Donante: MDG AF US\$ 6,000,000

WHO: 2,185,308 UNICEF: 1,118,424

ILO: 816,712 UNDP: 885,008

FAO: 994,548

Palabras claves: Nutrición, protección social,
género, indígenas

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Brasil alcançou um progresso considerável no que se refere às condições nutricionais e de saúde de sua população, mostrando melhoras significativas nas mulheres e crianças abaixo de cinco anos de idade, até em regiões em que tradicionalmente existiam altos níveis de desnutrição. Contudo, as condições de vida e saúde de alguns grupos étnicos são insuficientes e de baixa qualidade; existindo uma situação de fragmentação cultural, doenças e fome, com taxas de mortalidade e desnutrição infantil mais altas que a meia nacional.

Neste contexto, o sistema da ONU junto com os parceiros nacionais decidiram formular o Programa Conjunto “Segurança Alimentar e Nutricional de Mulheres e Crianças Indígenas no Brasil” com o

objetivo de contribuir para ao alcance dos resultados que o país obteve para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ao incluir os grupos mais vulneráveis da sociedade brasileira. Com um orçamento de USD 6 milhões e uma duração de 3,5 anos, o Programa Conjunto (PC) “Segurança Alimentar e Nutricional de Mulheres e Crianças Indígenas no Brasil” tem como objetivo geral contribuir com a melhoria da segurança alimentar e nutricional de crianças e Mulheres indígenas vulneráveis no município de Dourados e na região de Alto Rio Solimões. O Programa tem como eixo estrutural a ampliação do acesso a serviços e políticas públicas considerando os aspectos culturais e sociais da população alvo. Todas as atividades relacionadas com o incremento do fornecimento de serviços de segurança alimentar, nutrição e saúde são coordenadas por meio de ações de empoderamento dos povos indígenas. As atividades do Programa incluem também o fortalecimento da capacidade institucional das entidades públicas e organizações indígenas para apoiar o estabelecimento de redes inter-setoriais e a participação social. O Programa é implementado por 5 agencias do sistema da ONU (OPAS, UNICEF, PNUD, FAO E OIT) em estreita colaboração com as contrapartes governamentais a nível nacional e local, incluindo instituições públicas (FUNAI, SESA, MS, MDS, ABC), universidades, entidades da sociedade civil, lideranças e organizações indígenas.

A presente avaliação final é de natureza recapitulativa, com o principal objetivo de estimar os resultados de desenvolvimento atingidos e os possíveis impactos que podem vir a ser gerados pelo PC, o qual ira permitir a identificação de achados, boas práticas e recomendações para o Programa de forma mais ampla, tanto em função de questões programáticas como também de questões operacionais. A avaliação esta estruturada em três níveis de analise que incluem os

cinco critérios: pertinência, apropriação, eficiência, eficácia e sustentabilidade.

No nível de desenho, se analisou tanto a relevância do Programa e da sua estratégia de intervenção, como a participação, apropriação e liderança dos atores no processo de desenho. O objetivo do PC considera-se muito pertinente e coerente com as iniciativas do Governo brasileiro de melhorar as políticas públicas direcionadas aos povos indígenas através da intensificação do diálogo com suas lideranças e organizações e o aumento gradual de investimento visando à realização progressiva dos direitos humanos dos povos indígenas. Alinha-se adequadamente com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), com as prioridades do UNDAF 2012-2015, e com os objetivos da Janela Temática “Criança, Segurança Alimentar e Nutrição” do F-ODM.

O PC foi desenhado pelas agências da ONU com uma leve participação das instituições governamentais do nível nacional, e sem uma real participação dos atores locais. Como resultado, o Programa priorizou as áreas de saúde e a nutrição, embora que sejam áreas que requerem uma atenção continuada, não representam o problema mais grave que enfrenta os povos indígenas nas áreas de intervenção. O problema principal, segundo os beneficiários, está relacionado com a falta de meios de vida sustentáveis (produção agrícola e atividades geradoras de renda) para além de outros problemas de índole social, especialmente relacionados com os jovens. A falta de participação dos atores locais no desenho do PC tem contribuído à limitada apropriação do processo de formulação e implementação no nível local.

Como não foi feito um diagnóstico prévio das causas de insegurança alimentar das comunidades participantes no PC, as atividades foram definidas de forma muito vaga e aberta para poder responder a novas demandas. Algumas atividades estão mais relacionadas com os objetivos e experiência das agências da ONU que com as realidades dos povos indígenas e, em ocasiões, se detectou uma falta significativa de sinergia entre as atividades das diferentes agências.

No nível de processo, se analisou a utilização eficiente dos recursos humanos, materiais e financeiros do Programa, focalizando no modelo de gestão, os mecanismos de coordenação interagencial e interinstitucional, a execução financeira, a eficácia do modelo de monitoramento e avaliação e o nível de apropriação dos processos pela parte dos beneficiários e parceiros locais e nacionais.

O PC tem contado com os recursos humanos, financeiros e técnicos necessários para uma Gestão

eficiente. Em relação com o modelo de gestão, as estruturas de gestão previstas para apoiar a implementação geral do PC só foram criadas no terceiro ano, tanto no nível nacional como local.

Como consequência, o Programa careceu de uma estrutura sólida que orientasse as atividades procurando o logro eficiente dos resultados e a complementaridade entre as ações. A implementação do PC tem constituído um processo de aprendizagem complexo para as instituições governamentais e para as agências da ONU, e tem representado dois grandes desafios: o alinhamento e trabalho conjunto com as contrapartes institucionais, e o trabalho conjunto entre as agências da ONU para a execução das ações. Respeito ao primeiro reto, o trabalho conjunto entre as agências da ONU e as suas contrapartes institucionais, se destaca o bom relacionamento, diálogo, e colaboração entre as instituições, mais se deve sublinhar que o Programa foi liderado desde o início pelas agências da ONU. As instituições governamentais limitaram seu papel ao acompanhamento das atividades, contribuindo com conhecimentos e recursos logísticos e financeiros. Respeito ao trabalho conjunto entre as agências da ONU, foi constatado que, embora a coordenação foi melhorando ao longo do Programa, o estabelecimento de sinergias e o sentido de corresponsabilidade foram bastante limitados. Entre as causas que explicam este fato destacam a falta de um enfoque integral e o modelo de gestão administrativa e financeira utilizado.

Não foi possível realizar um análise pormenorizado sobre o nível de execução financeira do Programa por falta de dados atualizados (dados disponíveis até Dezembro de 2012) e pelas diferenças entre o mecanismos das agências de controlar a execução orçamental. O sistema de monitoramento e avaliação tem sido pouco eficaz e não tem permitido um acompanhamento adequado dos processos, atividades, produtos e resultados, devido principalmente aos atrasos registrados na elaboração dos instrumentos necessários. O Plano de Monitoramento e Avaliação foi concluído em Março de 2012. A falta de um sistema de monitoramento durante a maior parte da implementação do Programa tem dificultado a possibilidade de criar sinergias entre as atividades, redefinir os rumos de execução do PC, identificar conjuntamente as medidas necessárias para superar as dificuldades operacionais, e organizar um registro de informações e dados que teriam sido fundamentais para a presente avaliação final.

O grau da apropriação do PC pela parte das instituições contraparte melhorou progressivamente durante a implementação do PC, embora tenha sido no geral

bastante limitada. No nível local, especialmente no nível das comunidades indígenas, faltou uma verdadeira compreensão dos objetivos do PC e suas potencialidades, embora as lideranças mulheres, jovens, crianças...participaram muito ativamente nas oficinas e processos participativos.

As principais contrapartes institucionais tiveram uma participação desigual ao longo do programa nas duas áreas de intervenção por diferentes razões. Contudo, o PC desenvolveu algumas atividades que tiveram um grande impacto em termos de aumentar a liderança das instituições públicas (por exemplo, a tradução da Convenção 169, o apoio na criação de CONSEAs municipais, ou a facilitação da participação de indígenas em diversos comissões e conferências).

No nível de resultados, se analisaram os principais logros atingidos pelo Programa em relação com os resultados esperados (eficácia) e a sua sustentabilidade. A revisão metas atingidas pelo PC indica um bom progresso na consecução dos resultados esperados. Embora o Programa fosse desenhado de forma vaga com atividades indicativas, as atividades previstas no PC foram realizadas e os produtos esperados conseguidos. Para lograr atingir o Resultado 1 (Melhora da segurança alimentar e nutricional das crianças e mulheres na região de Alto Solimões e no município de Dourados) foram implementadas um grande número de ações que absorveram mais da metade do orçamento total do projeto. Estas ações tiveram um grande foco na saúde (incremento do acesso a políticas de saúde pública), os cuidados da criança (troca de conhecimentos e práticas de cuidado da criança) e a nutrição (incremento da produção e do acesso e consumo de alimentos saudáveis e o reconhecimento dos sistemas de produção dos povos indígenas desde a perspectiva de agrobiodiversidade), e sua implementação foi baseada na etnicidade e cultura dos povos indígenas. Os dados mostram que a situação nutricional das crianças indígenas menores de 5 anos nestas áreas melhorou levemente entre 2009 e 2012.

O Resultado 2 (Povos indígenas empoderados para exigir seu direito humano à alimentação adequada e saúde, e instituições públicas capacitadas e fortalecidas para desempenhar suas funções) tinha por objetivo promover o empoderamento dos povos indígenas e suas lideranças e organizações, visando ao fortalecimento da capacidade dos povos indígenas de exigir seus direitos humanos. Todas as atividades realizadas basearam-se na participação social dos povos indígenas e no respeito por suas tradições, culturas e referências étnicas. A metodologia adotada para a implementação destas ações tem promovido à

autonomia dos envolvidos e à revitalização social da cultura local.

Em relação com o Resultado 3 (Diagnóstico, monitoramento e avaliação da segurança alimentar e nutricional das populações indígenas realizados), O PC produziu um grande número de diagnósticos (levantamento de demandas, troca de saberes, diagnóstico de percepção de direitos, etnomapeamentos...) sobre a caracterização das comunidades indígenas nos 4 municípios do Programa. O PC teve também um resultado importante não previsto: o sistema de Nações Unidas no Brasil adquiriu um forte compromisso com o tema indígena, e como consequência, estabeleceu parcerias com instituições governamentais para trabalhar o tema de direitos humanos para os povos indígenas no futuro. No Seminário de Encerramento do Programa foi assinada uma Carta de Intenções entre as Nações Unidas e o Governo Brasileiro, com o intuito de assegurar a continuidade dos esforços conjuntos para o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas.

A estratégia de sustentabilidade do PC esta baseada no empoderamento dos atores e o fortalecimento institucional mais não foram definidas ações concretas para garantir a sustentabilidade. No nível comunitário, existiram tanto fatores negativos (como a falta de apropriação dos processos) como positivos (especialmente o fortalecimento das instituições indígenas a través da valorizaram da cultura indígena e a participação em instancias de participação social para dar visibilidade às questões indígenas) para garantir a continuidade dos benefícios do programa.

No nível local, a situação é mais complexa no município de Dourados devido em parte ao preconceito contra os povos indígenas e à falta de apropriação das instituições (que foi diminuendo ao longo do Programa). Na região de Alto Rio Solimões existe um grande interesse por dar continuidade as ações iniciadas pelo PC. No nível nacional, as principais instituições contraparte consideram muito positiva a experiência piloto de trabalho intersectorial e interagencial, e tem um grande interesse em dar continuidade às ações e incorporar as boas práticas nas suas estratégias de atuação, embora as instituições não ficaram muito envolvidas no PC devido a que atravessaram processos de reestruturação interna.

Pela parte das agências da ONU, cada uma das cinco agências pretende dar continuidade às ações iniciadas no âmbito do PC. Para, além disso, a Carta de Intenções assinada no Seminário de

Encerramento representa um marco importante de cooperação entre o sistema da ONU e o Governo Brasileiro para garantir a sustentabilidade destas ações.

Recomendações

PARA O SISTEMA DA ONU:

- Durante o processo de avaliação foi possível constatar que as instituições contrapartes e as comunidades indígenas envolvidas na implementação do PC consideram positivos e bem sucedidos os resultados obtidos pelo Programa. Contudo, esta experiência piloto necessita ser consolidada para garantir sua sustentabilidade. Por este motivo recomenda-se as agências do sistema da ONU revisar seus planos de trabalho com o intuito de integrar as ações necessárias para consolidar e garantir a sustentabilidade das atividades realizadas no âmbito do PC.
- A avaliação tem verificado que o modelo de gestão utilizado tem criado serias dificuldades para a implementação do Programa Conjunto. Em consequência, recomenda-se ao sistema de Nações Unidas explorar modelos de gestão diferentes que facilitem o trabalho conjunto das agências. Este modelo poderia consistir em estabelecer uma única unidade Gestão administrativa e financeira do Programa, inserida no Escritório do Coordenador Residente ou na agência líder, que alocaria fundos às agências para a implementação de atividades relacionadas com a sua área de expertise.
- A avaliação também verificou que as ações melhor sucedidas foram aquelas nas que houve um grande envolvimento de todos os atores e um acompanhamento de perto pelas agências da ONU no nível local. Por este motivo, recomenda-se também criar uma unidade de coordenação do programa localizada na área de intervenção, formada por técnicos das instituições governamentais e técnicos contratados pelo Programa para apoiar a implementação e monitoramento das atividades. A figura do coordenador considera-se essencial para articular as ações com um enfoque integral.
- A avaliação constatou que grande parte dos problemas encontrados durante a implementação do PC foi devido a um desenho fraco e pouco participativo. Recomenda-se às agências da ONU alocar os recursos e o tempo necessário para garantir que o processo de desenho de um programa seja muito participativo, permitindo identificar adequadamente o foco do programa, as ações necessárias para satisfazer as demandas dos atores e a apropriação e envolvimento dos atores em todo o ciclo do programa. O Programa deve ter um enfoque integral com atividades concretas, bem articuladas e coerentes.
- O fortalecimento institucional, a criação de capacidades e o empoderamento dos povos indígenas

(ou comunidades beneficiárias) são elementos essenciais para garantir o sucesso e sustentabilidade dos programas. Neste sentido, recomenda-se ao sistema da ONU: 1) identificar junto com estes atores suas necessidades de fortalecimento de capacidades e institucional e estabelecer conjuntamente um plano de ação, alocando os recursos necessários para sua implementação, e 2) co-liderar os programas junto com as instituições governamentais e as comunidades beneficiárias, elaborando conjuntamente os planos de trabalho e monitorando as ações em conjunto para verificar os avanços e definir modificações quando for necessário. O verdadeiro trabalho interinstitucional requer mais esforço, tempo e recursos, mas os resultados e o impacto são mais sustentáveis.

- A avaliação identificou um grande número diagnósticos e de boas práticas do Programa que deveriam ser documentadas, sistematizadas e difundidas para sua possível replicação. No fim de Maio terá lugar uma oficina nacional, onde estas práticas serão difundidas. Recomenda-se às agências da ONU elaborar materiais de divulgação, tanto cartilhas, como cartazes e materiais audiovisuais para difundir as boas práticas tanto no Brasil como em outros países que tenham povos indígenas.
- Os programas dirigidos aos povos indígenas precisam ser desenhadas e implementados utilizando metodologias específicas que respeitem a interculturalidade e os “tempos” dos povos indígenas. Por este motivo, recomenda-se a integração de antropólogos com experiência de trabalho com povos indígenas nas equipes técnicas dos programas.
- O sistema de monitoramento e avaliação de um Programa é essencial para permitir o acompanhamento da execução financeira, os processos, atividades, produtos e resultados, possibilitando a redefinição dos rumos de execução do PC e a identificação de boas práticas a serem disseminadas. Recomenda-se pelo tanto às agências da ONU, priorizar o estabelecimento da linha de base do programa e a elaboração do plano de monitoramento e avaliação durante os primeiros meses de implementação do programa.
- As ações de comunicação e advocacy são necessárias para sensibilizar e promover o envolvimento dos cidadãos na consecução dos objetivos de qualquer programa. Neste sentido, recomenda-se ao sistema da ONU valorizar mais as ações de comunicação e advocacy, elaborando em todos os programas uma estratégia clara e concreta, alocando os recursos humanos e financeiros necessários para sua implementação.

(See the full report for more details)