



SUMÁRIO EXECUTIVO

AVALIAÇÃO DO PROJETO HORTAS COMUNITÁRIAS

Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz (FEALQ/USP)
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Brasília, setembro de 2006

Sumário Executivo

AVALIAÇÃO DO PROJETO HORTAS COMUNITÁRIAS

1. Apresentação

A pesquisa “Avaliação do Projeto Hortas Comunitárias” foi executada no âmbito do Projeto UTF/BRA/064/BRA_FAO, pela Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz (FEALQ/USP) no período de 18 de abril a 17 de setembro de 2006.

O Projeto Hortas Comunitárias foi criado em 2003, vinculado ao Programa Fome Zero, e insere-se entre as políticas locais que visam ao aumento da oferta de alimentos. Fundamenta-se no modelo da agricultura urbana, a qual apresenta vantagens comparativas à agricultura rural por integrar de forma mais eficiente produção, processamento e comercialização, oferecendo produtos mais frescos diretamente ao consumidor.

As hortas comunitárias (HCs) se destacam na agricultura urbana por permitirem às famílias pobres moradoras de áreas urbanas produzirem para autoconsumo, por gerar renda e trabalho nas regiões periféricas, além de possibilitar o abastecimento de creches, hospitais, escolas e outros projetos sociais. As hortas podem também ter um papel decisivo na criação de hábitos alimentares mais saudáveis.

O projeto visa, portanto, aumentar a oferta de alimentos para grupos sociais em situação de insegurança alimentar pela implantação de hortas, pomares e viveiros, com utilização de técnicas agroecológicas e gestão associativa. Os recursos aportados aos projetos são parciais e pressupõem que já exista alguma infraestrutura no local e suporte gerencial. Sua viabilização ocorre mediante transferência voluntária de recursos não reembolsáveis da União (convênios).

Neste contexto, o objetivo da pesquisa foi realizar um estudo dos convênios celebrados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com estados e municípios, no âmbito do Projeto Hortas Comunitárias, para:

- ♦ caracterizar as modalidades de implantação das hortas;
- ♦ avaliar os problemas relativos à rotina de produção dos alimentos e o grau de adesão da comunidade ao projeto, além do perfil e do grau de satisfação dos beneficiários;
- ♦ identificar possíveis articulações entre as hortas comunitárias implantadas e os equipamentos públicos de promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN) – restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias –, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ações educativas nos municípios pesquisados;

- ♦ sugerir, com base nos resultados do estudo, um conjunto de recomendações para a melhoria do projeto.

2. Metodologia

Tabela 1. Amostra da pesquisa e número de entrevistas

Convênio	Tipo de questionário				
	Gestores	HCs pesquisadas em produção	Beneficiários	Responsável comunidade	Responsável instituição
Tocantins	1	4	15	4	1
Paraná	1	21	70	21	18
Porto Alegre	1	11	31	11	2
Rio de Janeiro	1	1	60	1	3
Sabará	1	2	16	2	1
Cabeceira Grande	1	5	*	1	5
Total	6	44	192	40	30

* Os beneficiários eram alunos de escolas e creches e idosos de um asilo. Neste caso, foram entrevistados os responsáveis pelas instituições.

O questionário aplicado aos gestores dos convênios foi estruturado com questões abertas, com o objetivo de captar uma visão mais geral do convênio e da organização dos beneficiários, as dificuldades observadas e pontos importantes para o desenvolvimento do projeto, além das relações existentes entre os beneficiários, o poder municipal e outros programas federais ou estaduais (restaurantes populares, bancos de alimentos, programas de aquisição de alimentos da agricultura familiar e as ações educativas nos municípios).

Para o responsável local do Projeto Hortas Comunitárias, foi utilizado um questionário específico que visou captar todo o contexto de implantação das hortas, sua organização, número de participantes, gestão de trabalho, produção e assistência técnica, modalidade de implantação, forma de divisão da produção, pontos positivos e negativos do projeto.

O questionário do beneficiário, por sua vez, procurou obter o seu perfil (idade, nível de instrução, cor ou raça, condições de moradia e renda), grau de satisfação em relação ao Projeto Hortas Comunitárias, além da sua possível contribuição na renda e na quantidade e qualidade da alimentação.

A heterogeneidade da execução dos convênios não permitiu uma única análise conjunta consistente dos resultados obtidos na pesquisa de campo. Em consequência, os resultados são apresentados de acordo com cada caso analisado.

3. Resultados dos estudos de caso

Apenas seis dos 16 convênios celebrados em 2003 e 2004 que deveriam estar em operação já haviam iniciado suas atividades em maio de 2006. Em contato direto com os gestores dos dez convênios inoperantes, os motivos alegados foram diversos, incluindo: a) dificuldades administrativas nos municípios devido a mudanças nas prefeituras (eleições municipais); b) demora em licitações; c) demora no repasse de recursos pelo MDS; d) dificuldade de acesso às áreas de implantação das hortas; e) dificuldade com água para irrigação e f) dificuldade na organização das comunidades.

Os principais resultados dos seis convênios operantes avaliados são apresentados a seguir.

3.1 Tocantins

O convênio firmado com o governo estadual previa a implantação de 17 hortas comunitárias, mas, à época da pesquisa, apenas cinco estavam em produção. O projeto consistia em um *kit* (insumos e equipamentos) para uma área de 500 m² de horta que deveria atender 34 famílias.

O *kit* não se mostrou adequado para todos os locais e a área foi mal dimensionada para o número de famílias estipulado, evidenciando assim deficiências no projeto técnico inicial. Registra-se ainda que, apesar da diretriz agroecológica, as hortas possuíam bases convencionais, utilizando, sobretudo, adubo químico.

O convênio não atingiu a meta de beneficiários diretos, envolvendo apenas 15 famílias. Quanto ao perfil do público beneficiário, apenas alguns tinham experiência anterior com agricultura (na maioria, pequenas hortas domésticas), embora a focalização dos beneficiários fosse adequada, com predominância de indivíduos das classes D e E.

Em relação à capacitação, do ponto de vista do gestor entrevistado, a carga horária de 40 horas foi pouco eficaz, uma vez que a abordagem seria excessivamente teórica, tendo sido registrados casos de evasão. A avaliação da capacitação por parte dos beneficiários foi mais positiva.

A principal motivação dos beneficiários para participar do projeto foi a possibilidade de geração de renda. Houve a percepção, por parte dos beneficiários, de melhoria na qualidade da alimentação.

Verificou-se uma gestão coletiva das hortas e a presença de assistência técnica fornecida pela RURALTINS (Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins). No que diz respeito à integração com outras ações, apenas uma horta comunitária se articulou para realizar doação a entidades.

Quanto aos principais problemas na gestão e implementação do projeto, o gestor entrevistado evidenciou a dificuldade das prefeituras em encontrar locais públicos com condições adequadas para receber a horta comunitária e na mobilização das famílias para participar do projeto (muitos candidatos a beneficiários realizaram a capacitação, mas não participaram da implantação das hortas).

3.2 Paraná

O convênio firmado com o governo estadual previa a implantação de 130 kits em 56 municípios, mas, devido à redução no preço do kit durante o processo licitatório, houve ampliação da compra para 304 unidades. Desta previsão, de acordo com as informações repassadas pela Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego e Promoção Social, apenas 35 estavam efetivamente implantados no momento da pesquisa (em estágio inicial ou já em produção). O kit era destinado para uma área de 600 m² sem uma definição do número de famílias que deveriam ser atendidas em cada caso.

A maior parte dos kits foi destinada a assentamentos ou acampamentos de trabalhadores rurais sem terra, o que explica que 94% dos casos tenham declarado experiência anterior na agricultura.

O kit padronizado não se adaptou a todos os locais de implantação das HCs. Constatou-se que alguns locais de instalação das hortas não eram adequados em termos de infraestrutura ou não tinham os requisitos produtivos necessários para recebê-las. A disponibilidade de água para irrigação foi apontada como o principal fator limitante à produção de algumas hortas.

Dentre as 21 hortas comunitárias com produção, seis eram convencionais, cinco eram orgânicas com certificação, nove eram orgânicas sem certificação e uma era biodinâmica.

A capacitação não era prevista no projeto técnico e, em relação à assistência técnica, de acordo com os beneficiários, ou não havia (para 22% dos entrevistados) ou era insuficiente (para 28%).

A focalização dos beneficiários deu-se predominantemente nas classes D e E, podendo ser considerada adequada. Houve integração com entidades assistenciais, PAA e cozinhas comunitárias. A geração de renda foi observada por parte dos beneficiários e considerada como sendo um aspecto prioritário das HCs. Entre os beneficiários, houve a percepção sobre a melhoria na qualidade da alimentação.

3.3 Rio de Janeiro

O convênio firmado com a prefeitura integrou um programa de capacitação no âmbito da Fazenda Modelo (programa pertencente à prefeitura), com três meses de duração, envolvendo atividades teóricas e práticas e com remuneração na forma de bolsa aos beneficiários. As hortas serviram como base para as capacitações e seriam orgânicas com certificação.

Até a data da pesquisa, duas hortas haviam sido implantadas, uma na Fazenda Modelo e outra em Caçapava. A produção era consumida no restaurante comunitário local ou doada a abrigos. A focalização, apesar de ainda ser bastante adequada, teve como predomínio as classes C e D, com alguns beneficiários de renda maior.

Não foram registrados problemas para a produção e toda a orientação técnica estava inserida nas atividades práticas do curso de capacitação.

Constatou-se, entretanto, que a possibilidade de os beneficiários do programa de capacitação implantarem hortas comunitárias em suas comunidades de origem é limitada, o que comprometia a continuidade do projeto após o término do seu treinamento.

3.4 Porto Alegre

Em Porto Alegre, o Projeto Hortas Comunitárias foi firmado em convênio com a prefeitura para implantação de 24 hortas em 16 regiões da cidade nas quais havia nucleações do Programa Fome Zero. No momento da pesquisa, 11 hortas estavam com produção (sete eram orgânicas com certificação e quatro eram convencionais). Entretanto, em uma HC visitada, o responsável local não reconhecia a horta indicada pelo gestor municipal como parte do Projeto Hortas Comunitárias. Segundo o responsável local, a horta era anterior ao convênio.

Na percepção dos gestores, a capacitação foi insuficiente, aspecto corroborado pelas entrevistas com os beneficiários, os quais indicaram que a maioria não havia participado deste tipo de atividade. As entrevistas também revelaram que a maioria dos beneficiários não tinha experiência anterior com agricultura. Nove hortas recebiam assistência técnica, entretanto a irregularidade das visitas foi manifestada pelos entrevistados.

A produção era destinada ao autoconsumo (65% da produção), comercialização (19%) e doação (16%). A integração com escolas e organizações sociais ocorreu em alguns casos, além de algumas atividades de educação ambiental.

A evasão e a constante substituição de beneficiários foram outros aspectos marcantes em Porto Alegre, bem como o número de beneficiários muito abaixo do planejado.

3.5 Sabará

O convênio firmado com a prefeitura visava implantar três hortas, das quais duas estavam em produção em local distinto do previsto no projeto técnico. A estimativa inicial de beneficiar diretamente 150 famílias não se concretizou, tendo sido beneficiadas, na época da entrevista, apenas 28 (segundo o gestor entrevistado, a mobilização de famílias foi uma das principais dificuldades no projeto).

A produção nas hortas incluía adubação química e inseticida para controle de formigas. A principal finalidade era a comercialização (70% da produção) e parte da renda gerada era destinada a um fundo para investimento na horta.

Não houve capacitação dos beneficiários e a assistência técnica, muito bem avaliada entre os entrevistados, era fornecida pela EMATER-MG.

A comercialização e a geração de renda foram aspectos positivos identificados, sendo estas as maiores motivações dos beneficiários com as hortas comunitárias. A integração com projetos sociais, escolas e creches foi marcante, com um total de 1.204 beneficiários indiretos, superior à meta inicial de 600.

3.6 Cabeceira Grande

O convênio firmado com a prefeitura propunha a implantação de 17 hortas comunitárias dentre as quais cinco estavam em funcionamento (duas eram orgânicas).

A produção era destinada ao consumo nas instituições que abrigavam as hortas: creches, escolas e asilos – público-alvo definido no projeto técnico.

Não houve capacitação e a assistência técnica foi considerada insuficiente. O impacto sobre a qualidade e quantidade de alimentos foi importante e muito positivo.

4. Considerações finais

A maior parte dos convênios não se efetivou ou enfrentou grandes dificuldades para iniciar a implantação das hortas. Aqueles convênios que se efetivaram, fizeram-no parcialmente. A dificuldade de implantação dos projetos certamente é o principal aspecto a ser melhorado no Projeto Hortas Comunitárias. Naqueles projetos em que houve implantação parcial, ocorreu dificuldade de adaptação à produção orgânica. Outra dificuldade operacional ocorreu em torno da cessão das áreas para a implantação das hortas comunitárias: em muitos casos, as áreas previstas inicialmente nas propostas, após a celebração do convênio, não se mostraram viáveis ou a intenção de cedê-las não se confirmou.

Além disso, os critérios de habilitação das propostas precisam ser aprimorados, visando minimizar o insucesso na implantação das hortas. A pontuação adequada de itens como conhecimento e experiência, clareza de objetivos, viabilidade física e financeira, validade dos itens de despesa, adequação dos custos unitários à realidade do mercado devem ser pontuados em uma matriz de decisão que considere uma qualificação mínima para a aprovação das propostas.

A assistência técnica e a capacitação dos beneficiários foram deficientes na maioria das hortas comunitárias. Sua implementação deve considerar o perfil identificado nesta pesquisa, isto é, grande parte dos beneficiários não tem experiência anterior com hortas ou produção agrícola, possui pouco ensino formal e vem de comunidades que não têm um histórico de trabalho associativo. A geração de renda nas hortas mostrou ser o maior atrativo para seus beneficiários e deve ser estimulada na elaboração das propostas.

A focalização do Projeto Hortas Comunitárias pode ser considerada bastante adequada. A proporção de famílias com renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo foi elevada e o atendimento preferencial das classes D e E é indicativo disso.

Finalmente, verificou-se que o monitoramento dos convênios não foi eficiente para seu efetivo acompanhamento e para a identificação dos diversos problemas que levaram a maior parte das HCs a não se concretizarem. A fragilidade do monitoramento se justifica, em grande parte, pela falta de instrumentos e ferramentas ágeis dedicados exclusivamente a esta finalidade.

5. Recomendações

A pesquisa indicou a possibilidade de criação de espaços verdes nas áreas urbanas e o desenvolvimento de serviços ambientais, de modo a explorar mais intensamente o potencial das hortas comunitárias.

A pesquisa sugere ainda que a gestão dos convênios deveria priorizar a integração com outras políticas setoriais de apoio à agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e os serviços de extensão, bem como canais preferenciais de comercialização (PAA, merenda escolar), visando à ampliação do crédito e à geração de excedentes via comercialização.

Do ponto de vista do monitoramento dos convênios, a pesquisa sugere que ocorra por meio de um sistema específico, operado via *web*, que poderia registrar e analisar as informações fornecidas de maneira já estruturada, emitindo relatórios consistidos com indicadores claros de desempenho já comparados às metas propostas inicialmente.

Ficha Técnica

Execução

Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz (FEALQ/USP)

Coordenador-Geral

Gerd Sparovek

Pesquisadores

Edson Teramoto

Fabio Eduardo Maule

Israel L. F. Klug

José Carlos Pereira

Juliana Negrini Smorigo

Marcelo H. Campacci

Rodrigo F. Maule

Sergio Paganini Martins

Unidades Responsáveis

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Rômulo Paes-Sousa

Diretora de Avaliação e Monitoramento

Jeni Vaitsman

Coordenadora-Geral de Avaliação e Monitoramento da Demanda

Leonor Maria Pacheco

Equipe de acompanhamento da pesquisa

Dionara Borges Andreani Barbosa

Flávia Conceição dos Santos Henrique

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Onaur Ruano

Diretor de Promoção de Sistemas Descentralizados

Crispim Moreira

Coordenador-Geral de Agricultura Urbana e Periurbana

João Augusto de Freitas

Edição e Diagramação deste Sumário Executivo

Revisão

Danilo Mota Vieira

Renata Bichir

Júnia Quiroga

Thaise Leandro

Diagramação

Tarcísio Silva

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi