
Tema 5: Monitoramento e avaliação de impacto
Monitoramento e Avaliação

Dindo Campilan - d.campilan@cgiar.org

CIP-UPWARD, Manila, Filipinas

Pay Drechsel - iwmi-ghana@cgiar.org

IWMI Escritório de Gana, Kumasi, Gana

Daniel Jöcker

Universidade de Konstanz, Dept. de Política e Gerenciamento, Alemanha

Os termos



“monitoramento e avaliação” (M&A) frequentemente são usados com um sentido mais amplo do que é usual entre quem trabalha com projetos. A metade dos estudos de pesquisa que foram revistos sobre o tema apresentaram “experiências em M&A” que consistiam mais em estudos e análises de temas biofísicos, sócio-econômicos ou institucionais relativos à AUP, sem uma referência específica a algum projeto ou intervenção política.

Nesses casos, o M&A ajudou a descrever situações e tendências da AUP, por exemplo, a crescente importância da agricultura urbana na segurança alimentar urbana, ou o nível de contaminação das águas durante as várias estações do ano. Em sentido estrito, essa classe de M&E deveria ser classificada como “análise de situação e diagnóstico” (ver nessa edição). Porém, o estudo apresentado neste texto considera que as repetidas análises situacionais da AUP também contribuem para o M&A de um projeto.

Para o propósito deste estudo, o M&A é focalizado como:

...um conjunto de atividades e métodos para verificar qualquer mudança em uma situação definida ou em um sistema dado, e/ou avaliar o progresso do projeto e seu impacto. O M&E pode nos ajudar a compreender se: (1) ocorreram realmente as mudanças previstas; e (2) se essas mudanças são resultado da intervenção que está sendo analisada. De forma coletiva, o M&A inclui a coleta de informações, sua análise, o julgamento e a tomada de decisão. Para analisar essas mudanças, o M&A deve partir de uma análise inicial da situação e provavelmente utilizar parâmetros / indicadores-chave relacionados.

Embora já exista uma bem estabelecida literatura geral sobre M&A na pesquisa e desenvolvimento agrícola (P&D), a maioria das experiências relatadas provém do ambiente rural. Por causa das contrastantes diferenças frequentemente

mencionadas entre a agricultura rural e a (peri)urbana (Tabela 1), é de se esperar uma M&A diferente para o contexto da AUP. Porém, até onde chegaram os projetos de AUP para enfrentar o desafio de adaptar o M&A para o contexto urbano e periurbano? Por outro lado, precisará o M&A de um marco de trabalho ou enfoque, métodos e ferramentas, e / ou indicadores diferentes quando aplicado à AUP?

Planejamento do M&A

Apesar da variação entre as definições e procedimentos nos trabalhos analisados, há bastante consenso quanto à necessidade de um planejamento cuidadoso e avançado do M&A. Em vários documentos são apresentados exemplos de procedimentos para o planejamento do M&A, baseados nas experiências de monitoramento participativo de impactos no Sudão (Plastow e Pantuliano, 2001) e do monitoramento e avaliação participativos nas Filipinas (Campilan, 2001). Enquanto isso, Hovorka (1998) sugeriu um conjunto de critérios para M&A por gênero, para projetos de pesquisa em agricultura urbana.

Esses critérios são apresentados na forma de perguntas para facilitar a avaliação quanto à efetividade da análise de gênero ou melhorar os resultados gerais dos projetos. A lista de perguntas não é específica para a AUP, e está aberta a modificações e ampliações.

M&A participativo

O M&A é visto geralmente como um meio para medir a eficiência, efetividade, pertinência e causalidade de um projeto. Tradicionalmente, seu propósito é permitir uma avaliação permanente e transparente acessível para todos os interessados. Ele deve fornecer informações fidedignas sobre o progresso e o cumprimento das metas, como no exemplo do projeto de hortas domésticas em Bangladesh (Talukder e outros, 2001).

Essas informações são geralmente coletadas para cobrir as necessidades das agências doadoras, entidades administrativas e de gerenciamento, e / ou para organismos normativos. Mais recentemente o monitoramento e a avaliação participativos (M&AP) ou monitoramento participativo de impactos (MPI) surgiu como um enfoque que busca envolver a todos que contribuem com o projeto ou são por ele afetados (ex.: população da localidade, organizações que colaboram, pessoal do trabalho de campo).

Por se tratar de um processo a ser conduzido pelo próprio grupo, o M&AP é geralmente iniciado pelos atores com o que se denomina "auto-avaliação". Quando o processo mistura os atores internos com grupos externos, denomina-se "M&AP misto" ou "de atores". As experiências relatadas nos estudos revistos seguem um desses dois modelos. Isso contrasta com o M&A convencional, guiado externamente, sempre iniciado desde fora e conduzido exclusivamente por quem não está envolvido diretamente ou não tem um interesse direto no projeto.

O M&AP enfatiza os métodos e ferramentas que sejam mais interativos, exploratórios e flexíveis, ex.: avaliações participativas e métodos etnográficos.

Além de já ter sido observado que o M&AP tem um custo mais alto, sua ênfase na comunicação interativa entre os atores do projeto pode fazer com que esse avance em um ritmo mais lento. Não é de surpreender que os exemplos mais completos de M&AP mencionados nas fontes de referências sejam aqueles implementados por projetos ou instituições dispostos de mais recursos econômicos.

Portanto, é importante enfatizar que o M&AP não foi feito para substituir um enfoque mais convencional. Em vez disso, busca-se melhorar a efetividade geral do M&A ao

capitalizar as vantagens centrais do enfoque convencional (monitoramento técnico, revisão externa dos projetos etc.), ao mesmo tempo em que se consideram os interesses dos diferentes participantes (necessidades de avaliação, monitoramento participativo, oficinas de auto-avaliação, validação comunitária etc.) de uma maneira mais participativa.

Adaptando o M&E ao contexto da AU

A promoção da retroalimentação (*feedback*), pelos participantes, nos projetos, é considerada como de importância fundamental no processo de M&A - e muito especialmente nos ambientes urbanos e periurbanos, onde o dinamismo das situações é muito acelerado. Os múltiplos aspectos das mudanças inevitáveis na AUP afetam e alteram a importância dos objetivos estabelecidos inicialmente, e, conseqüentemente, podem recomendar mudanças nos métodos e indicadores selecionados para o M&A.

Considerando-se os casos empíricos apresentados, geralmente foi observado que as mesmas ferramentas e os métodos de M&A amplamente utilizados na agricultura rural tendem a ser genéricos o bastante para serem aplicados também no contexto da AUP. Em vez de recomendar adaptações tecnológicas maiores, os estudos ressaltam a importância de diretrizes práticas para aumentar a sensibilidade do M&A com relação às especificidades do meio sócio-político e agro-ecológico onde é praticada a agricultura urbana e periurbana. ([Tabela 2](#)).

Por exemplo, um projeto conjunto entre a Universidade de Kumasi e o IBSRAM utilizou os métodos de M&AP comparáveis àqueles usados em projetos de agricultura rural. Foram organizadas oficinas sobre M&AP e visitas de campo utilizando uma variedade de métodos ARP, incluindo a auto-análise dos agricultores quanto a seus conhecimentos, atitudes, habilidades e aspirações (CAHA) diante de novas tecnologias introduzidas (Dreshsel e outros, 2001). Semelhantemente, em Dar es Salaam, Tanzânia, práticas como desenhar o perfil produtivo da região e passear em grupo pela área permitiram aos participantes, especialmente aos responsáveis pelas políticas públicas na região, a reconhecerem a magnitude das atividades de agricultura urbana de pequena escala (Jacobi e Kiango, 2001, nesta edição).

Por outro lado, as ferramentas ARP podem ser incompatíveis com o meio cultural e político de certas comunidades de AUP. Gabel (2001) relatou que em Harare, Zimbábue, existem limitações para o uso de ferramentas para a elaboração participativa de mapas para determinar a cobertura geográfica da AUP. Igualmente a outros casos, a AUP não é uma atividade legal por si, e portanto os agricultores se sentem incomodados com o mapeamento de seus cultivos clandestinos. Isso implica que, em cidades onde a AUP existe à margem da lei, os métodos mais formais ou estruturados são mais úteis quando se trata de gerar informações técnicas quantitativas que sejam mais familiares e aceitáveis para os responsáveis pelos administradores urbanos e formuladores de normas públicas. Entre esses se pode citar o uso de SIGs para o traçado dos espaços verdes urbanos e levantamentos em grande escala para determinar a contribuição da AUP no atendimento da demanda alimentar urbana.

Indicadores

Os indicadores são parâmetros-chave para revelar e medir as mudanças ocorridas. Porém os estudos de referência alertam sobre a utilização de indicadores padronizados para a agricultura rural, sem examinar primeiramente a sua aplicabilidade na agricultura urbana e periurbana.

Em primeiro lugar, a seleção de indicadores de M&A para a AUP pode ser mais difícil, pois nela as atividades agrícolas estão muito mais entrelaçadas com os

complexos modos de vida e estratégias de segurança alimentar dos moradores urbanos. Por exemplo: um resultado que indique um "incremento na produção de alimentos de quintais domésticos" não pode ser tomado automaticamente no sentido de uma melhora da segurança alimentar familiar, pois os lares podem vender esses produtos alimentícios e utilizar o dinheiro para outro propósito, importante do ponto de vista cultural ou pessoal, mas irrelevante para a segurança alimentar da família. Igualmente, um estudo sobre o consumo de alimentos poderá não refletir a realidade urbana se não levar em consideração a venda e o consumo de alimentos nas ruas, por vendedores ambulantes de alimentos, preparados e não preparados, ao menos para os trabalhadores de alta mobilidade da população urbana.

Em segundo lugar, as unidades "convencionais" de medição usadas para os sistemas de agricultura rural poderiam não ser válidas para os sistemas da AUP, muito menos convencionais. Por exemplo, medir a extensão territorial da AUP em hectares excluiria uma significativa porção da AUP que é praticada em recipientes e em telhados, e os sistemas hidropônicos.

A especificação dos indicadores de M&A, para a agricultura urbana e periurbana, padece dos mesmos problemas de definição e estabelecimento de limites que caracteriza esse gênero de agricultura. Enquanto esses enfoques não forem homogêneos, será difícil comparar as informações de M&A entre diferentes cidades onde se desenvolvam projetos de agricultura urbana.

Mas, quem buscar indicadores de M&A apropriados poderá fazer uso dos índices / níveis técnicos já existentes para vários aspectos da AUP. Por exemplo, os amplamente aceitos "Padrões Mínimos de Segurança" indicados para a qualidade da água, do solo, dos alimentos, do ar etc., ou os padrões da Organização Mundial da Saúde - OMS para utilização da água (ver também a Revista de Agricultura Urbana nº 3).

Para facilitar a identificação de indicadores adequados e permitir uma harmonização ou padronização de critérios das avaliações, foram estabelecidas bases de dados de indicadores internacionais, como a "Base de Dados de Indicadores Urbanos Globais" do PNUD (www.urbanobservatory.org).

Essa base de dados foi criada para monitorar a implementação da Agenda Habitat, permitindo uma avaliar e comparar parâmetros (ex.: preço da terra), e o impacto das políticas. Por sua parte, o PGU-ALC vem tratando de integrar a AUP ao Programa de Indicadores Urbanos. Um conjunto genérico de indicadores e parâmetros de AUP está sendo submetido a uma prova-piloto em Lima, Peru (Dasso 2001).

Conclusões

Quase todos os estudos sobre agricultura urbana são descritivos e baseiam-se em levantamentos e pesquisas. Isso é especialmente comum nos documentos que utilizam o enfoque convencional de M&A. De fato, os estudos de caso discutidos no seminário em Nairóbi mostraram que não parece haver grande necessidade novos esquemas de M&A específicos para a agricultura urbana, ou de procedimentos específicos para o contexto urbano. Mas por outro lado, há muitas evidências de que o contexto urbano requer enfoques mais atentos, sensíveis, dinâmicos e participativos, especialmente onde as intervenções de "pesquisa & desenvolvimento" irão interessar ou afetar vários grupos diferentes de atores.

O desafio é, então, descobrir como as ferramentas convencionais e mais conhecidas de M&A e seus indicadores podem ser melhor adaptados para o ambiente específico da AU, e fornecer as informações e os dados aos atores interessados na avaliação. Um alto nível de sensibilidade é necessário. Existe uma contínua necessidade por mais estudos de caso tanto sobre o uso de abordagens mais convencionais quanto

sobre o uso de abordagens mais participativas, no processo de M&A, e dos indicadores utilizados.

Tabela 1. Comparação de características entre a agricultura rural e urbana/periurbana

Característica	Situação "rural"	Situação "urbana/periurbana"
Tipo de exploração agrícola	Convencional, segundo o manual	Não convencional, móvel ou temporária, parcialmente acima do solo ou sem solo.
Agricultura como meio de vida	Agricultura é o principal meio de vida, de tempo integral	A agricultura é freqüentemente uma atividade secundária, de tempo parcial
Identidade dos praticantes	Usualmente já nascem em famílias de agricultores	"Principiantes", agricultores de tempo parcial, migrantes do meio rural, lazer.
Perfil da comunidade	A maioria dos membros da comunidade pratica a agricultura	A porcentagem dos membros da comunidade que lidam com agricultura é muito variável
Ponto de vista dos participantes com respeito à importância da agricultura	Geralmente a apóiam	Têm pontos de vista diversos
Contexto político, social, econômico e cultural	Mais homogêneo	Mais heterogêneo
Uso e disponibilidade da terra	Geralmente estável para a agricultura	Vários usos competem pela mesma terra (usos agrícolas x não agrícolas)
Calendário de cultivos	Segundo a estação do ano	Cultivos durante todo o ano
Segurança quanto à posse da terra	Relativamente alta	Relativamente baixa
Custo de mão-de-obra	Relativamente baixo	Relativamente alto
Acesso a mercados e insumos	Geralmente longe dos mercados	Perto dos mercados, favorável para cultivos de produtos perecíveis pagos à vista
Disponibilidade de serviços de pesquisa e extensão	Bastante prováveis	Pouco prováveis
Apoio político	Alta prioridade na	Situação indefinida, políticas de

	agenda política	apoio vagas ou inexistentes
--	-----------------	-----------------------------

Tabela 2. Desafios emergentes para o M&A em projetos de AUP

Características da AUP	Diretrizes sugeridas para o M&A
Sistemas não convencionais de produção agrícola	Identificar indicadores e unidades de medição para os sistemas não convencionais da AUP, já que os utilizados na agricultura rural podem ser pouco apropriados ou inadequados. Por que a AUP é geralmente móvel e transitória, deve-se prever que ela seja um "alvo móvel" para o M&A.
Proximidade e acessibilidade das áreas pesquisadas	Os recursos orçamentários do projeto são mais eficientes devido à proximidade e acessibilidade aos sítios de AUP, reduzindo-se os tempos e os custos com transporte.
Quantidade e variedade de atores	A grande quantidade e variedade de atores envolvidos na AUP exigem um esforço maior para obter sua contribuição para o M&A. É preciso examinar como os diferentes objetivos para o uso da terra, por parte dos atores, afeta o cumprimento de metas e propósitos da AUP.
Custos ambientais	Os conflitos e inadequações potenciais entre os benefícios econômicos e seu custo ambiental requerem que o M&A integre a dimensão ambiental como elemento chave na avaliação dos impactos do projeto.
Multiplicidade de modos de vida agrícolas e não agrícolas	Um fator importante dentro da análise de impacto é a contribuição de modos de vida não relacionados com a AUP
"Débil" identidade dos agricultores urbanos	A fase exploratória requer a identificação da população produtora e/ou de uma amostra selecionada. Motivar os agricultores para que dediquem algum tempo para participar do M&A. Negociar, com os agricultores, incentivos e compensações relacionados aos custos por sua participação.
Agricultores urbanos geralmente marginalizados e não organizados	Capitalizar o M&A como um processo para que os agricultores urbanos se mobilizem e adquiram maior influência.
AUP entrelaçada com outros aspectos mais amplos de desenvolvimento urbano	Prever que um projeto de AUP e seu processo de M&A podem ser arrastados a situações conflitivas com os interesses de outros atores urbanos. Fomentar a confiança e segurança entre os agricultores que podem ter suspeitas sobre uma possível "agenda oculta" no processo de M&A.
Complexos acordos sobre a posse da terra	Prever que a capacidade dos agricultores urbanos para participar pode ser obstaculizada por seus limitados direitos às terras e aos recursos. Buscar permissão (in)formal ou facilitar o uso consensual das terras ou recursos eventualmente em disputa.
Serviços de pesquisa e de extensão praticamente inexistentes ou muito limitados	Buscar a colaboração de outras instituições e agências (ONGs, universidades, grupos de apoio) que possam ter um interesse indireto em AUP.

Políticas de apoio

Orientar o M&A na direção de informações adequadas e sólidas (dados estatísticos) geralmente requeridos por quem formula as políticas públicas e administrativas.

Referências

- Batac, J. 2001. Performance Measurement within the Municipal Solid Waste/Urban Agriculture Continuum in the Philippines: A practical local governance methodology (trabalho de estudo)
- Campilan D. 2000. Participatory evaluation of participatory research. Estudo apresentado no Foro sobre avaliação de projetos de cooperação internacional. Concentração no Desenvolvimento de Recursos Humanos na Agricultura, Nagóia, Japão.
- Campilan P.L., Gyiele S. e Asante-Mensah. 2001. Assessing human capacity building and the potential of technology adoption via KASA analysis (trabalho de estudo).
- Hovorka, A. J. 1998. Gender resources for urban agricultural research: methodology, directory & annotated bibliography. Serie CFP 26, p. 32-33.
- Moustier P. 2001. Assessing the sócio-economic Impact of Urban and Periurban Agricultural Development (trabalho de estudo).
- Plastow J. e S. Pantuliano 2001. Participatory Impact Monitoring (PIM) (trabalho de estudo).