

**Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA**

Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT

# **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**

**Documento Institucional Nº 3**

Brasília, novembro de 2005

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO  
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Luiz Inácio Lula da Silva  
Presidente da República

Miguel Soldatelli Rossetto  
Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

Humberto Oliveira  
Secretário de Desenvolvimento Territorial

Coordenação Técnica  
Coordenação Geral de Órgãos Colegiados e Planejamento

Elaboração:

Arlison da Silva Favareto  
Marcelo Duncan Alencar Guimarães  
Maria das Graças Correia de Almeida  
Paulo César Arns

Colaboração:  
Berenice Gomes da Silva  
Carla de Araújo Ferreira  
Danielle Chalub Martins  
Ivanilson Guimarães  
Marcelo Miná Dias  
Márcio Maia de Castro  
Roseli Bueno de Andrade  
Vera Maria Moura Echenique Azevedo

REFERÊNCIAS PARA A GESTÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS RURAIS

SÉRIE DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS  
03/2005

Publicado pela SDT/MDA em Novembro de 2005.  
Assunto: Gestão Social dos Territórios Rurais

Documento Elaborado pela equipe técnica da SDT com consultores

# Sumário

---

Apresentação .....	5
Desenvolvimento Territorial .....	7
Introdução .....	7
A SDT/MDA: Missão Institucional e Eixos Estratégicos .....	9
As Políticas para o Desenvolvimento dos Territórios Rurais para além da SDT/MDA .....	10
1 Gestão Social de Territórios Rurais .....	11
1.1. – Gestão Social .....	11
1.2. Gestão Social e Novas Institucionalidades .....	13
1.3. O Ciclo da Gestão Social .....	15
2 Macroprocessos da Gestão Social .....	18
2.1. Sensibilização e Mobilização .....	20
2.2. Planejamento .....	21
2.3. Organização .....	24
2.4. Controle Social .....	27
Considerações Finais .....	30
Referências Bibliográficas .....	31



# Apresentação

---

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), órgão integrante do Ministério do Desenvolvimento Agrário, tem como finalidades articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em benefício do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, como forma de reduzir as desigualdades regionais e sociais, integrando-os ao processo de desenvolvimento nacional e promover a melhoria das condições de vida das suas populações.

Com essa perspectiva, desde sua criação em 2003, a SDT estabeleceu como referência para sua atuação a abordagem territorial. O desafio é identificar e constituir institucionalmente os territórios a partir da composição de identidades regionais como elemento aglutinador e promotor do desenvolvimento sustentável. Nos marcos desse enfoque, todos os processos da gestão do desenvolvimento buscam a participação desde a articulação dos agentes locais em torno das ações que irão dar os contornos de seu futuro, até o monitoramento e avaliação de resultados e redefinição dos novos contornos.

Este documento tem por objetivo organizar os elementos relativos à concepção e método de trabalho da SDT/MDA no tema específico da gestão social dos territórios

rurais e, a partir disso, contribuir para equalizar as informações e orientações disponíveis junto a todos aqueles que estão ou estarão envolvidos nestas articulações territoriais.

Para atingir esse objetivo, o documento está organizado em duas partes. Na primeira é apresentada de maneira breve a concepção geral que orienta o trabalho da SDT/MDA: são abordados o que é o enfoque territorial e qual é o lugar da gestão social nesta nova visão do desenvolvimento rural. Na segunda parte são tratados os macroprocessos que compõem a gestão social dos territórios: cada um dos momentos é apresentado sucintamente em termos de seus aspectos conceituais, indicações de procedimentos metodológicos e resultados esperados.

Este texto se complementa com uma seqüência de “Documentos de Apoio”, organizados em torno de cada um desses macroprocessos específicos da gestão social, detalhando-os. Espera-se, com isso, dar mais um passo na construção de um projeto de desenvolvimento sustentável para os territórios rurais e, mais que isso, fazê-lo de maneira que a população beneficiária dos programas governamentais possa efetivamente realizar a tão desejada gestão social das políticas.



# Introdução

---

## Desenvolvimento Territorial

A idéia de desenvolvimento territorial entrou para o vocabulário acadêmico e dos formuladores de políticas públicas no Brasil na virada dos anos noventa para a presente década. A partir de 2003, este enfoque passa a orientar todo um leque de iniciativas e de políticas públicas para os espaços rurais, dentre os quais destaca-se a própria criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA).

Apesar da rápida disseminação da idéia de desenvolvimento territorial, ocorrida desde então, é preciso reconhecer que as concepções e definições disponíveis são várias<sup>1</sup>. As nuances vão desde a maneira como pensar quais são os elementos a serem mobilizados, quem são os agentes que devem compor as iniciativas, até o método e os passos para fazê-lo. Por isso, um primeiro passo a ser dado consiste em explicitar com que concepção a SDT/MDA vem trabalhando.

## O que é o enfoque territorial do desenvolvimento rural?

Nos documentos da SDT/MDA, territórios são definidos como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente

contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.<sup>2</sup>

Aqui já é possível identificar diferenças em relação às abordagens mais tradicionais do desenvolvimento rural. Enquanto toda a tradição das políticas públicas se constituiu associando o rural ao agrícola, a idéia de território sugere uma ampliação para o conjunto de setores e de atividades econômicas que compõem esta unidade espacial. Em segundo lugar, território envolve, portanto, não somente os espaços consagrados à produção primária – os campos –, mas também pequenas cidades e aglomerados populacionais e os agentes que

---

<sup>1</sup> Da botânica à sociologia, passando pela antropologia, a geografia e a economia, várias são as tentativas de conceituar a idéia de território. Para uma retrospectiva da retomada mais recente da idéia em sua aplicação ao desenvolvimento dos espaços rurais, consultar Veiga (1999).

<sup>2</sup> Cf. Condrad/NEAD (2003).

são característicos desses espaços. Este é o conjunto de agentes e de interesses a serem mobilizados nas iniciativas de desenvolvimento territorial.

As razões da emergência desta abordagem são muitas. A principal está relacionada aos achados de um amplo conjunto de estudos e pesquisas realizados nos últimos vinte ou trinta anos e que concluíram que a idéia de território é quem melhor identifica a unidade a ser priorizada através dos esforços públicos e privados voltados para a promoção do desenvolvimento de áreas rurais, pois permite a um só tempo: aproveitar a proximidade social como elemento que favorece a solidariedade e a cooperação; envolver uma diversidade de atores sociais amalgamando interesses complementares; articular, em vez de dicotomizar, as iniciativas públicas e privadas, as políticas sociais e produtivas, os instrumentos locais e extralocais. Tudo isso através da identificação e do fortalecimento de uma identidade própria, base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces para a mobilização das redes sociais<sup>3</sup> ali existentes.

Induzir, apoiar, fomentar processos de desenvolvimento territorial é algo que sugere, portanto, a necessidade de uma estratégia de concertação social em torno das formas de produção, distribuição e utilização dos ativos de uma região. O desafio é fazer tal movimento de maneira a favorecer a construção de modelos sustentáveis de geração de riquezas com melhoria da qualidade de vida do conjunto da população.

O enfoque ou abordagem territorial, na maneira como vem sendo trabalhado pela SDT/MDA, é, assim, uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas e tem na eqüidade, no respeito à diversidade, na solidariedade, na justiça social, no sentimento de pertencimento cultural e na inclusão social metas fundamentais a serem atingidas e conquistadas.

Espera-se, assim, que os resultados alcançados através das iniciativas desencadeadas nos marcos desta nova concepção contemplem quatro das principais dimensões dos processos de desenvolvimento:

- *A dimensão econômica:* resultados econômicos com níveis de eficiência obtidos através da capacidade de usar e articular recursos para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenas empresas e agricultores.

---

<sup>3</sup> As redes sociais nada mais são do que aquilo que a literatura sobre desenvolvimento vem chamando por capital social, e que pode ser entendido como o conjunto de relações sociais de que os agentes dispõem e que pode ser mobilizado em uma determinada direção ou visando determinados fins (Bourdieu, 2000). O texto mais difundido no Brasil sobre esse conceito é o livro de Putnam (1996), *Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna*. Para uma relação entre capital social e instituições ver também Woolcock (1999). Uma discussão sobre o conceito associado à idéia de território, e referida à realidade brasileira encontra-se em Abramovay (2003), em particular no capítulo intitulado - *O capital social dos territórios – repensando o desenvolvimento rural*.

- *A dimensão sociocultural:* mais eqüidade social, com intensa participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas de poder, tendo como referência a história, os valores, a cultura do território e o respeito pela diversidade.
- *A dimensão político-institucional:* criação de novas institucionalidades que permitam a construção de políticas territorialmente articuladas e negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção e exercício da cidadania.
- *A dimensão ambiental:* compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, enfatizando a idéia de gestão sustentável da base de recursos naturais e estimulando novas formas, mais responsáveis, de uso social da natureza.

Mas não basta apenas ampliar o universo de atividades econômicas e de agentes sociais a serem envolvidos nas iniciativas de desenvolvimento territorial. Para ser coerente com a concepção anunciada, é condição fundamental que isto se faça através de um pleno envolvimento das forças sociais existentes no território. Somente assim é possível haver comprometimento com as metas traçadas e com as ações desenhadas para atingi-las. É por isso que a idéia de gestão social é indissociável da idéia de desenvolvimento territorial.

É justamente visando a essa dupla articulação – de uma nova maneira de identificar o foco das ações destinadas a promover o desenvolvimento rural e de uma nova maneira de conduzir essas ações – que foram

desenhados os principais parâmetros de atuação da SDT/MDA.

## A SDT/MDA: missão institucional e eixos estratégicos

Apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e a integração de políticas públicas. Essa é a missão institucional da SDT/MDA. Para atingir a esse intuito, três eixos estratégicos organizam as ações desta secretaria:

- *Organização e o fortalecimento dos atores sociais:* Toda ação da SDT/MDA procura desencadear um processo de incremento das redes sociais dos territórios, através de ações permanentes e transversais de mobilização, organização e capacitação, onde se toma como referência a busca pela maior autonomia e empoderamento das comunidades na gestão do desenvolvimento.
- *Adoção de princípios e práticas da gestão social:* A ação pública da SDT/MDA se orienta por procedimentos que estimulem a adoção de práticas características da gestão social do desenvolvimento e pela busca da concretização dos espaços de debate e concertação capazes de garantir a transparência, a participação e a sustentabilidade.

- *Promoção da implementação e integração de políticas públicas:* A SDT/MDA busca ainda promover a convergência de diferentes iniciativas de políticas públicas, facilitando o diálogo e buscando a efetiva integração vertical (dos ambientes municipal, territorial, estadual e nacional) e horizontal (entre órgãos e/ou entidades distintas que atuam em um mesmo nível).

Esses eixos, por sua vez, se materializam num conjunto de ações e ofertas de apoio aos territórios rurais como aquelas relacionadas ao fortalecimento dos órgãos colegiados (CIAT, Codeter, CEDR, CMDR), ao desenvolvimento humano, à dinamização das economias dos territórios<sup>4</sup>.

## **As políticas para o desenvolvimento dos territórios rurais para além da SDT/MDA**

É preciso considerar finalmente que, para dar conta das necessidades dos territórios, esse leque de políticas e instrumentos sob coordenação da SDT e mesmo o conjunto mais amplo sob responsabilidade do próprio MDA, embora cubram um razoável leque de demandas, estão longe de ser o suficiente. Há todo um conjunto de recursos e de programas sob alcada de outras estruturas de governo que precisam igualmente ser mobilizados e postos à serviço desses territórios. Este é o caso, sobretudo, das políticas de educação e saúde, das políticas de proteção social e de transferência de renda, mas também de investimentos em

infra-estrutura e tecnologia, ou de políticas ambientais. Isto apenas no âmbito federal, sem falar na igualmente necessária integração entre os três níveis de governo.

Isto só reforça a orientação metodológica contida nas estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial e no conjunto de ações desencadeadas pela SDT/MDA: é preciso criar condições para pôr os agentes do território em diálogo e, a partir disso, estabelecer as gestões necessárias para garantir a integração das políticas; tanto das políticas federais, como das políticas estaduais e municipais, nas diversas áreas e competências. É, portanto, não só possível como desejável que os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável reúnam iniciativas que vão além daqueles programas sob responsabilidade da SDT/MDA. A gestão social se dá tendo por objeto os planos e processos de desenvolvimento territorial, e não apenas as políticas do Governo Federal ou, menos ainda, somente as políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A própria idéia de desenvolvimento territorial pressupõe o ultrapassar dos limites setoriais, seja da economia, seja do limite das políticas públicas.

---

<sup>4</sup> Para uma visão mais detalhada dos instrumentos de apoio e da forma de organização da SDT/MDA, consultar o documento - *Estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial*, SDT (2005).

No item anterior foram abordados os aspectos relativos à concepção de desenvolvimento que vem orientando as ações da SDT. Ali deve ter ficado claro o papel fundamental a ser desempenhado pela gestão social das iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. As próximas páginas são agora dedicadas a explicitar em mais detalhes a concepção de gestão social anunciada na parte anterior e a detalhar minimamente alguns macroprocessos em que ela se desdobra.

## 1.1. – Gestão Social

A SDT/MDA entende por gestão social uma certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais. Para que ela ocorra de maneira eficaz, deve se apoiar em sistemas descentralizados, baseados em forte participação, com maior fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede. Em desenvolvimento territorial isto requer a construção de pactos de concertação social – isto é, de formas de articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados -, o detalhamento do pacto em um plano de desenvolvimento negociado, a construção de institucionalidades que representem espaços

de compartilhamento do poder e das responsabilidades e, finalmente, mecanismos de controle social sobre as ações previstas no plano.

Tal visão contrasta com as concepções mais formalistas de participação social. Enquanto para uns, seu principal objetivo é fiscalizar a aplicação de recursos, aumentando com isso sua eficiência. Na idéia de gestão social pretende-se que os agentes sociais, a sociedade civil, o poder público estejam presentes em todos os momentos, que vão desde a mobilização e a sensibilização daqueles que precisam ser envolvidos, até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas.

Dois requisitos são necessários para que um verdadeiro processo de gestão social, nos termos acima definidos, ocorra. Em primeiro lugar, é preciso um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa, o que permite redefinir formas de organização social e estabelecer novas relações entre o político, o social e o econômico, numa perspectiva de sustentabilidade, transparência e efetiva participação da sociedade. Em segundo lugar, é preciso desenhar ações que conduzam ao empoderamento da sociedade, com a formulação de compromissos entre o público e o privado, entre agentes já constituídos e plenamente inseridos nas

dinâmicas de desenvolvimento e os agentes marginalizados e com dificuldade de acesso às arenas decisórias.

Por tudo isso, a base pedagógica das estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial consiste em estimular a participação na gestão social, promovendo a superação de processos assistencialistas pelo diálogo, onde objetivos, produtos e resultados são estabelecidos e compartilhados pela coletividade.

Participar da gestão é, principalmente, contribuir para o processo de decisão sobre as questões estratégicas do desenvolvimento, pois é nele que o indivíduo reforça sua auto-estima, posicionando-se como sujeito, vivenciando uma dimensão essencial da cidadania.

Os processos participativos têm como característica fundamental a reflexão sobre a prática social, pois é a partir dela que indivíduos, organizações e comunidades adquirem novos conhecimentos válidos sobre sua realidade e desenvolvem capacidades de transformá-la. Ao vivenciar o processo de gestão social do território, um conjunto de relações e interações ocorre entre homens, mulheres, artesãos, agricultores familiares, empresários, jovens, estudantes, prestadores de serviços, funcionários públicos, pessoas e grupos sociais não organizados, e destes com o trabalho produtivo. As interações geram condições para uma relação dialógica entre os sujeitos do processo de desenvolvimento, a partir da qual se conhece a situação presente e futura, a visão de mundo, a revisão de valores, o

nível de crítica, as tradições e a cultura das pessoas e dos atores sociais, possibilitando uma reflexão e uma transformação significativa<sup>5</sup>.

No desenvolvimento territorial, os sucessivos estágios de autonomia da sociedade local na determinação dos rumos de seu futuro devem ser alcançados através da intensificação da solidariedade, da cooperação, da confiança, da comunicação, da participação e da co-responsabilidade entre os atores, tornando o próprio território um ator coletivo do seu desenvolvimento.

Para ser aplicada à prática do desenvolvimento dos territórios rurais, a gestão social não pode, portanto, ter como horizonte único a participação formal. Se é verdade que a participação é uma condição incontornável para o estabelecimento de verdadeiros processos de desenvolvimento rural sustentável, é igualmente verdade que ela precisa se dar, de certa maneira e, mais que isso, envolver preocupações e entraves que vão além da abertura de espaços para a concertação social. Sobre a maneira pela qual esta participação precisa ocorrer, o fundamental é que ela não se restrinja aos mecanismos formais de consulta e fiscalização que marcaram muitas das experiências recentes<sup>6</sup>. É preciso, como já

---

<sup>5</sup> Ver a respeito Kuster, Angela, Hermanss, Klauss & Arns, Paulo C. (2004). Agenda 21 local: orientações para constituição e avaliação. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer.

<sup>6</sup> Ver a respeito a coletânea Políticas públicas e participação social no Brasil rural, organizada por Schneider et al (2004). Uma análise da mesma questão – participação e experiências institucionais – em outras esferas de programas e políticas pode ser encontrada em Coelho & Nobre (2004).

foi dito que se crie uma situação onde os agentes públicos e privados possam efetivamente decidir sobre o rumo e sobre as formas de aplicação de recursos. Sobre as preocupações e entraves, o horizonte deve ser a dinamização do território e a melhoria da qualidade de vida de sua população.

Devido à sua importância, o tema da gestão social está inscrito na própria missão institucional do MDA, onde há uma ênfase à forma participativa pela qual deve se dar a gestão do desenvolvimento dos territórios. Da mesma forma, nas estratégias delineadas para o desempenho dessa missão, destaca-se a necessidade de adotar princípios e práticas de gestão social mediante procedimentos que estimulem o desenvolvimento, e também a concretização de espaços de debate e concertação entre atores sociais, e que garantam transparência, participação e sustentabilidade nos processos de desenvolvimento dos territórios rurais nas diversas regiões brasileiras.

Atualmente, as organizações civis e as instituições públicas estão sendo testadas quanto a sua capacidade em superar as relações tradicionais e construir este tipo de estruturas e de relações mais autônomas, com maior domínio social sobre o processo de tomada de decisão e com capacidade de dar respostas aos desafios colocados pela utopia do desenvolvimento sustentável, o que sugere a presença de estruturas menos hierárquicas, mais críticas e flexíveis. Trata-se de uma nova maneira de pensar os contornos do que é o rural, de uma nova

delimitação do rol de agentes a serem mobilizados, de uma nova situação, enfim, que exige a criação de novas instituições locais<sup>7</sup>.

## 1.2. Gestão Social e Novas Institucionalidades

Se for levada a efeito desta forma, democrática e participativa, a gestão social pode ser não apenas um instrumento de controle público sobre as políticas e os recursos que elas permitem investir, mas também um instrumento que leva ao empoderamento da sociedade. Isto acontece pelos processos de aprendizado que as articulações a serem estabelecidas devem gerar, pelo acesso a informações e a ações de capacitação relacionadas, pela delegação aos agentes do território de atribuições e de competências relativas à gestão dessas políticas.

A idéia central presente na ênfase à gestão social como instrumento fundamental de promoção do desenvolvimento territorial é que, através dos processos com ela desencadeados, seja possível articular as redes sociais destes espaços – isto é, o conjunto de relações de que os agentes individuais e coletivos dispõem e que podem ser mobilizados numa determinada direção, e colocá-los a serviço da dinamização da economia dos territórios e da melhoria dos

---

<sup>7</sup> Cf. Kuster, Angela, Hermann, Klauss & Arns, Paulo C. (2004). Agenda 21 local: orientações para constituição e avaliação. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer.

indicadores sociais. Além da articulação entre estes três conceitos – territórios, redes sociais e gestão social – um quarto elemento precisa ser agregado: as novas institucionalidades. Para que os processos desencadeados com as iniciativas territoriais possam ser mais formalizados e se sedimentarem, é preciso que eles dêem origem a novas instituições, a novas regras de jogo, a novos espaços para a resolução dos conflitos surgidos das iniciativas postas em marcha.

Nessa tentativa de articulação é preciso, a um só tempo, certa dose de criatividade – pois as receitas não se aplicam uniformemente em diferentes espaços sociais –, mas também, grande capacidade em aprender com as lições derivadas de outras experiências. E o aprendizado gerado com um sem número de articulações territoriais já existentes ensina que:

- Quando se fala em mobilizar redes sociais, não se está falando somente das relações existentes entre organizações, mas também entre pessoas. Na maior parte das vezes, inclusive, as redes sociais dos territórios não são mobilizadas por organismos públicos ou privados, permanecendo numa espécie de subterrâneo da vida social local. Descobrir quais são os laços de colaboração e de cooperação entre os membros de uma sociedade e mobilizá-los na direção do desenvolvimento do território é um dos principais desafios a serem superados.
- Mesmo apostando, sobretudo, nos recursos locais para a dinamização dos territórios, dada à fragilidade de muitos espaços rurais, será sempre preciso recorrer a recursos externos ao local (seja na forma de recursos de conhecimento não disponíveis, seja na forma de riquezas a serem atraídas para o território). Por isso, é importante não confundir a idéia de promover o desenvolvimento a partir da base endógena do território com qualquer tipo de autonomismo, o que só faria acentuar os limites já vividos.
- Se a mobilização das redes sociais de um território é o desejo a ser perseguido, então é fundamental não se ater aos agentes tradicionais do rural. Há sempre uma dificuldade grande, tanto em reconhecer e mobilizar esses agentes, como em evitar que seus interesses se sobreponham aos interesses dos agricultores familiares – público prioritário do MDA. Porém, sem essa ampliação a abordagem territorial fica mutilada: é preciso, necessariamente, contar com o conjunto de agentes do território, mesmo que isto implique em conflitos a serem sanados ou administrados pelo processo de gestão social.
- A forma de institucionalizar a gestão social dos territórios deve obedecer, sobretudo, ao histórico de êxitos e fracassos do território. Certamente ali já aconteceram iniciativas similares e isto deve estar presente no raciocínio dos agentes locais. Saber o que deu certo e o

que precisa ser aprimorado é, portanto, um passo decisivo. Junto disso, deve-se agregar àquele rol de preocupações a que se fez referência anteriormente a necessidade de não restringir a gestão social a aspectos formais, a importância de envolver o conjunto de atores, o caráter democrático e transparente que deve reger as ações. É desejável que o espaço a ser designado como o fórum responsável por conduzir o processo de gestão social do desenvolvimento não se constitua em paralelo ou em concorrência com outros. Se possível, deve-se procurar a fusão desses órgãos, evitando perda de tempo e de recursos. Esse fórum poderá tanto ser algo inédito no território – como as CIATs (Comissões de Instalação das Ações Territoriais) –, como pode-se atribuir as mesmas responsabilidades a algum fórum já constituído (Consad, Fórum Territorial, etc).

Por fim, é bom ter em mente, também, que o tema da participação é cercado de perigos que devem ser evitados, como: o democratismo, que pode levar a participação a um exagero absurdo que imobiliza as organizações; o centralismo, quando o poder fica concentrado em poucas pessoas ou entidades; o populismo, que procura levar a população a acreditar em propostas com as quais as lideranças (proponentes) não se comprometem, sabendo de antemão da sua inviabilidade; o assistencialismo, que constitui uma prática desmobilizadora dos movimentos populares.

### 1.3. O Ciclo da Gestão Social

A gestão social do desenvolvimento territorial é, antes de qualquer coisa, um processo. Enquanto tal, ele se desdobra em um conjunto de macroprocessos que precisam ser trilhados e cujos limites, de um a outro, são muito tênues. Ademais, o caminho por esses macro processos não é linear. Ao contrário, seu encadeamento obedece mais à imagem de um ciclo contínuo e retroalimentador que precisa ser sistematicamente acompanhado e avaliado em seus objetivos e resultados obtidos.

Essa idéia de ciclos pode ser melhor visualizada na figura 1 a seguir. Como se pode observar, o ciclo envolve a sensibilização e a mobilização dos atores locais, avança pela construção da visão compartilhada de futuro e do diagnóstico participativo da situação nela envolvida, passa pelo planejamento e seu desdobramento em planos e projetos específicos, passa ainda pela articulação das políticas e instrumentos necessários para dar vida a esse plano, e alcança finalmente os momentos de monitoramento e avaliação, os quais, por sua vez, sempre irão ensejar a atualização daquela visão de futuro, os diagnósticos sobre seus entraves, e assim sucessivamente. Independente de por onde este desenho se inicie, o fundamental é que ele cumpra os três grandes macroprocessos que, enfim, conformam o ciclo de gestão social das iniciativas de desenvolvimento dos territórios rurais: planejamento, organização e controle social.

**Figura 1 – CICLO DA GESTÃO SOCIAL**



Como se espera que tais práticas sejam contínuas e permanentes, pretende-se que cada novo ciclo a ser experimentado:

- Mobilize novos atores
- Permita diagnósticos mais acurados, aproveitando melhor as potencialidades e oportunidades locais, quer econômicas, quer políticas e quer organizacionais.
- Reúna condições de apontar soluções mais adequadas para enfrentar os problemas.

- Articule mais e melhor os atores e as políticas públicas, fortalecendo os arranjos institucionais.

- Aprimore o controle social do processo de desenvolvimento sustentável.

O que a idéia de gestão social traz de novo em relação à estratégia mais recente de apoio ao desenvolvimento rural ? A proposição desses ciclos desloca a ênfase que na última década repousou sobre o planejamento do desenvolvimento rural para o planejamento

e gestão social das iniciativas territoriais. Com isso, em vez de fomentar apenas a origem de bons planos (que no mais das vezes ficavam restritos ao papel), pretende-se apoiar processos de mobilização social onde este momento do planejamento continua sendo fundamental, mas aparece agora subordinado e vinculado a outros macroprocessos capazes de lhe conferir mais vida e aderência às expectativas dos agentes locais<sup>8</sup>. É por isso que a questão do necessário aperfeiçoamento das capacidades humanas, sociais e organizacionais do território ganha em importância. O aspecto, por assim dizer, pedagógico do processo de mobilização do território passa a ter tanta importância quanto os projetos ou iniciativas efetivamente gerados.

Como os macroprocessos e a metodologia de sua implementação podem variar de território a território, dependendo do estágio de maturação da articulação entre seus agentes ou da experiência anterior das pessoas envolvidas, é bom sublinhar que o fundamental é reter quatro princípios contidos no desenho aqui proposto e que podem ser operacionalizados de formas e em etapas distintas. São eles:

- *Participação*: que deve ser sempre ativa e envolver todos os momentos da elaboração à gestão das iniciativas voltadas para o desenvolvimento territorial.
- *Descentralização*: como condição para que a gestão das políticas fique mais próxima do horizonte de intervenção dos agentes sociais do território e para que seus contornos se aproximem das demandas reais e da vida local.
- *Democracia*: como princípio básico a orientar todo o conjunto de ações e procedimentos envolvidos na gestão social do desenvolvimento territorial.
- *Transparéncia*: como elemento fundamental para gerar confiança, cooperação e aprendizado entre os agentes locais.

---

<sup>8</sup> Ver a avaliação dos planos municipais de desenvolvimento rural feita pelo Ibase (2001). A este respeito consultar também Abramovay (2003), em particular o artigo Conselhos além dos limites, e também vários dos artigos reunidos em Schneider et al (2004) e que tratam dos conselhos e dos planos de desenvolvimento, em particular Favareto & Demarco (2004) e Moruzzi Marques (2004).

As páginas a seguir trazem uma definição mínima dos macroprocessos contidos na idéia de ciclo da gestão social do desenvolvimento territorial. Apesar de serem apresentados em uma seqüência isso não significa que um momento dependa, necessariamente, do esgotamento do anterior. A dinâmica local de organização e de inserção da comunidade é o que vai determinar o ritmo e o desenho final desses passos.

Em resumo, os macroprocessos fundamentais da gestão social podem ser assim definidos:

- *Sensibilização e mobilização:* A preocupação constante é a aproximação e o envolvimento de novos atores – políticos e econômicos, individuais e coletivos, públicos e privados – ao processo de gestão das iniciativas territoriais, buscando sua mobilização e comprometimento. Para isso, deverá ser aportada informação e recursos. É uma etapa ou momento que não deve se restringir ao início das atividades, já que a motivação para o envolvimento permanente deve perpassar todas as fases do ciclo da gestão social. No momento inicial, as ações definidas para essa etapa devem contemplar discussões sobre os elementos de compreensão do desenvolvimento territorial possibili-

tando um alinhamento conceitual mínimo a respeito do que se está tratando. Deve haver preocupação com a representatividade e a heterogeneidade dos agentes a serem mobilizados: organizações de representação, organizações produtivas, comunitárias, instituições públicas, empresas e associações privadas, administração pública local e seus órgãos.

- *Visão de Futuro:* É a etapa onde são estabelecidos os rumos do processo de desenvolvimento. Ao ser definida, participativamente, a visão de futuro torna-se um instrumento importante na construção do senso compartilhado de propósito (eixo dos projetos coletivos) e no sentimento de apropriação do território como espaço de identidade e de gestão. É o início da construção de uma estrutura organizacional. Essa fase deve propiciar a formação e articulação de grupos de interesse apontando para possíveis arranjos institucionais. A Visão de Futuro estabelece aonde se quer chegar em determinado espaço de tempo. É o estado desejado que vai nortear os caminhos do diagnóstico e a definição dos objetivos.
- *Diagnóstico:* Amplia o senso compartilhado de propósito e de apropriação do local pelo fato de ampliar a compreensão da

realidade local – suas causas e processos históricos – e propiciar a racionalização dos elementos de identidade do território. Deve ser construído, também, de forma participativa, o que deve facilitar a obtenção de dados primários e permitir melhores condições para uma reflexão mais crítica da realidade. O respeito aos saberes e modos de pensar das pessoas é fundamental. Igualmente indispensável é a mobilização de dados secundários e de estudos já elaborados sobre o território ou sobre temas locais que influenciam na moldagem de um plano de desenvolvimento.

- *Planejamento ou planificação:* Momento privilegiado de tomada de decisões estratégicas que definem, a partir das capacidades e dos recursos (materiais, humanos, tecnológicos, financeiros, etc) mobilizados, quais são as prioridades de intervenção no território. É o momento da formatação dos planos, programas e projetos de ação, de eixos aglutinadores.
- *Arranjos institucionais:* Os arranjos são acordos em torno da implementação dos programas e projetos pactuados e de interesse do território. Através desses arranjos deve-se estabelecer formas de catalisar habilidades e competências que em geral se encontram dispersas num conjunto de organizações e agentes, públicos e privados, individuais e coletivos, e operar estes atributos colocando-os a serviço da dinamização da economia local e da melhoria dos indicadores sociais.
- *Organização para execução dos planos:* Requer a definição de papéis, atribuições e tarefas articuladas com todas as etapas ou macroatividades. A Comissão Intersetorial de Apoio ao Desenvolvimento Territorial - CIAT, por exemplo, e sua metamorfose para uma institucionalidade mais complexa e duradoura – os Codeteres (Colegiados para o Desenvolvimento dos Territórios), com estatuto e regimento interno, planos e projetos a serem efetivados e acompanhados, é algo que deve ser perseguido com essa etapa ou macroatividade. Isso implica uma preocupação com a capacitação das organizações locais existentes no sentido de fortalecer sua capacidade de intervenção e inserção nesses espaços de gestão compartilhada.
- *Direção para execução dos planos:* A coordenação do processo participativo no planejamento, execução, monitoramento e avaliação, e a garantia de que isso ocorra de maneira transparente e eficaz são as principais preocupações dessa etapa. O controle e a transparência são importantes alicerces da gestão social. Aqui os cidadãos são responsáveis pelo que é de interesse público e sujeitos do processo de mudanças.
- *Monitoramento e Avaliação:* O monitoramento das iniciativas de desenvolvimento territorial envolve um acompanhamento passo a passo do

desenvolvimento das ações dentro do ciclo de gestão, subsidiando o eventual redirecionamento das ações em intervalos de curto prazo. A avaliação, por sua vez, refere-se a momentos de aprofundamento da reflexão sobre os caminhos adotados, sempre se pautando por indicadores claros e pactuados entre os agentes envolvidos.

---

**O que se espera é que, ao final do ciclo, os seguintes resultados tenham sido alcançados:**

- Capital social do território reconhecido e mobilizado.
- Diagnóstico e plano de desenvolvimento territorial elaborado.
- Planejamento da execução das iniciativas elaborado ou aprimorado.
- Arranjos institucionais de implementação negociados e estabelecidos.
- Projetos específicos elaborados, negociados e em implementação.
- Objetivos e metas monitorados e avaliados sistematicamente.
- Sistema de gestão social retroalimentado.
- Agentes locais dominando o processo de gestão social do território.

---

Os próximos itens apresentam os aspectos centrais desejados para cada macroprocesso do ciclo de gestão social e os resultados esperados em cada um deles.

## **2.1. Sensibilização e Mobilização**

A sensibilização e a mobilização são processos que não devem ocorrer apenas no início das ações a serem implantadas no território. É claro que uma ênfase maior ocorre nesta etapa, quando a mobilização se dá através de atividades de animação, esclarecimentos e aproximação dos atores que irão se envolver nas etapas seguintes. Porém durante todas as etapas de conclusão, elaboração, implantação e gestão das ações de desenvolvimento elas devem estar, igualmente, presentes. É também um momento de aproximação da realidade do território, de levantamento de dados sobre o local, de conquista de possíveis parceiros e atores sociais.

Este primeiro macroprocesso envolve, no mínimo: capacitação, nivelamento conceitual, mapeamento das institucionalidades locais, levantamento de dados preliminares sobre o território. Nesse contexto se estabelece um acordo inicial de cooperação, a definição de objetivos comuns e de ações integradas e complementares.

Atenção especial tem que ser dada para que este momento não ocorra de maneira eminentemente formal, como é a regra. O

sucesso de uma iniciativa de desenvolvimento territorial pode ser comprometido irremediavelmente se estes procedimentos não acontecer a contento. O fundamental aqui é apreender o território e os agentes que o compõem e fazer com que as forças vivas deste espaço – sejam elas as forças dominantes ou não, coesas ou conflitantes – tenham a condição política e institucional de se envolver. Vale lembrar que a idéia de território pressupõe não só uma ampliação da escala espacial a ser priorizada para além dos municípios isoladamente, é preciso pensar a relação entre eles, mas também uma ampliação dos agentes envolvidos nas iniciativas de desenvolvimento, para além da agricultura, para além daqueles envolvidos nas atividades primárias. Se o momento da sensibilização e da mobilização não conseguir atingir aqueles agentes que hoje respondem pelos rumos do território, sejam eles benéficos ou não para os agricultores, dificilmente se conseguirá estabelecer pactos e acordos que influenciem verdadeiramente nessas tendências.

A SDT/MDA oferece alguns instrumentos de apoio a esse tipo de iniciativa, como a realização de oficinas e estudos preliminares. Os caminhos em que isso pode se dar irão certamente variar nos diferentes locais. O importante é que, independente dos instrumentos e dos caminhos adotados, se consiga: a) partir do acúmulo já existente no território; b) envolver o conjunto de forças sociais ali existentes e que respondem por sua dinâmica.

---

#### Principais resultados esperados do macroprocesso de sensibilização e mobilização

- Acordos de integração ao processo por parte dos prefeitos e instituições locais definidos.
- Compromissos de apoio logístico e de participação formalizados.
- Organizações da sociedade civil mobilizadas a participar do processo.
- Co-responsabilização da população na definição de diretrizes.

---

## 2.2. Planejamento

O planejamento deve ser entendido como o movimento capaz de levar ao alcance de uma situação desejada de um modo eficiente, eficaz e efetivo com o maior aproveitamento de esforços e recursos disponíveis. Enquanto tal, o planejamento pressupõe a capacidade dos agentes em reconhecer a situação atual, projetar um horizonte desejado, identificar os entraves para chegar até ele, e arranjar de maneira inteligente e viável os recursos necessários para tanto.

As ações realizadas neste momento devem contribuir para gerar nos agentes locais (ou para agregar a eles) as habilidades e competências necessárias para tal empreitada. Por isso é fundamental que haja,

aqui, a preocupação em realizar eventos e iniciativas capazes de gerar:

- Reconhecimento dos principais interessados no processo de planejamento e suas expectativas.
- Uma equalização entre os participantes sobre a história e a conjuntura social, econômica, ambiental e cultural local. Isto é, estabelecer um referencial comum da realidade.
- Identificação ou definição das condições legais/estruturais para implementação do plano e do processo de planejamento.
- Definição dos objetivos e eixos aglutinadores das ações de desenvolvimento territorial, tanto na dimensão produtiva quanto nos aspectos sociais, ambiental, até o organizativo e institucional.
- Estabelecimento de valores/diretrizes compartilhadas que orientem a implementação do plano e sua avaliação e monitoramento.

Também, aqui, atenção especial tem que ser dada aos riscos de se incorrer no formalismo e no artificialismo. Um bom planejamento não é aquele que produz uma peça (um relatório, um projeto) tecnicamente competente e coerente, mas sim aquele que consegue identificar a estrutura do território (as diferenças entre municípios e grupos sociais, as atividades predominantes, as relações sociais que sustentam os laços de

dominação ou as atividades mais dinâmicas), as tendências sociais e econômicas desse território, seus impactos benéficos ou desagregadores para os agricultores familiares, as forças sociais que respondem por essas tendências, os pontos de confluência e de divergência entre os atores, e os acordos que se pode fazer em torno desses pontos.

Por tudo isso, não se chega a um bom planejamento somente em uma ou duas reuniões, nem em um horizonte de tempo excessivamente limitado. No outro extremo, também não se pode estender o processo de planejamento por um período demasiadamente longo, sob pena de desestimular os agentes e burocratizar os espaços de reflexão e de deliberação. Para ganhar tempo e evitar repisar caminhos já trilhados, é preciso partir dos acúmulos já existentes, de planos e projetos já elaborados, e analisar cuidadosamente seus êxitos e limites. E sobre eles, sobre o aprendizado já gerado, traçar novas e atuais diretrizes. É assim que se pode garantir uma boa combinação entre cumulatividade, evitando o eterno recomeço, e criatividade, evitando a eterna repetição.

Em geral, um bom processo de planejamento tem que percorrer pelo menos três grandes passos: a realização de um bom diagnóstico, a construção de uma visão de futuro consistente e capaz de mobilizar as pessoas e organizações e um momento de planificação onde as intenções se materializam em bons planos e projetos.

- *Diagnóstico:* Este momento deve servir para ampliar o senso compartilhado de propósito e de apropriação do local pelo fato de ampliar a compreensão da realidade – suas causas e processos históricos – e propiciar a racionalização dos elementos de identidade do território. Deve ser construído, também, de forma participativa, o que deve facilitar a obtenção de dados primários e permitir melhores condições para uma reflexão mais crítica da realidade. O respeito aos saberes e modos de pensar das pessoas é fundamental. Igualmente indispensável é a mobilização dos dados secundários e de estudos já elaborados sobre o território ou sobre temas locais que influenciam na moldagem de um plano de desenvolvimento.
- *Visão de futuro:* É o momento onde são estabelecidos os rumos do processo de desenvolvimento. Ao ser definida, participativamente, a visão de futuro torna-se um instrumento importante na construção do senso compartilhado de propósito (eixo dos projetos coletivos) e no sentimento de apropriação do território como espaço de identidade e de gestão. É o início da construção de uma estrutura organizacional. Este momento deve propiciar a formação e articulação de grupos de interesse apontando para possíveis arranjos institucionais. A visão de futuro estabelece aonde se quer chegar em determinado espaço de tempo. É o estado desejado que vai nortear o detalhamento do diagnóstico e a definição dos objetivos estratégicos.
- *Planificação:* Momento privilegiado de tomada de decisões a partir das capacidades e dos recursos mobilizados e a mobilizar. É aí que são definidas as prioridades de intervenção e de investimento no território. É o momento de formatação dos planos, dos projetos e dos programas. Aqui será fundamental mapear quais são as fontes possíveis de investimentos. Atenção especial tem que ser dada para as complementariedades entre fontes de recursos: públicos e privados, do governo federal ao municipal passando pelos governos estaduais. A planificação exige um exercício em se combinar diferentes possibilidades, sempre tendo por horizonte a visão de futuro compartilhada.

Também para esse momento há instrumentos e ofertas de apoio da SDT/MDA que podem ser utilizadas pelos territórios. Mas é fundamental que os territórios não fiquem restritos a esses instrumentos: o planejamento será mais eficaz à medida que consiga, justamente, combinar políticas e recursos originários de diferentes fontes e esferas, sejam elas governamentais ou não. O planejamento deve envolver as políticas e os processos de desenvolvimento territorial, e não a mera execução das linhas de apoio de uma secretaria ou ministério.

---

### **Principais resultados esperados do macroprocesso de planejamento**

- Aprimoramento dos acordos de integração ao processo por parte dos prefeitos e instituições locais definidos.
- Ampliação dos compromissos de apoio logístico e de participação formalizados.
- Organizações da sociedade civil mobilizadas a participar do processo.
- Co-responsabilização da população na definição de diretrizes, atores locais comprometidos com o processo de desenvolvimento.
- Interesses coletivos devidamente expressos com os respectivos grupos e segmentos devidamente representados e comprometidos.
- Dados coletados e analisados sobre o território, diagnóstico do território consolidado, potencialidades e dificuldades identificadas.
- Visão de futuro e eixos aglutinadores estabelecidos.
- Planos, programas e projetos de ação definidos e estruturados.
- Políticas públicas melhor articuladas e planos de desenvolvimento territorial construídos de forma participativa.

---

## **2.3. Organização**

O modelo a ser adotado na gestão das políticas e dos processos de desenvolvimento num território deve refletir uma espécie de

arquitetura organizacional que dê suporte à operacionalização das estratégias previstas no Plano de Desenvolvimento Territorial. A organização da gestão não significa apenas a divisão de responsabilidades. Ela exige, além disso, o comprometimento de todos os interessados no desenvolvimento do território, estabelecendo-se uma co-responsabilidade na execução das atividades, em sua gerência, assim como na obtenção dos respectivos resultados.

Entre outras coisas, é importante explicitar os mecanismos e as instâncias de participação da sociedade e dos atores no acompanhamento e na implementação do plano, os papéis de cada um, as complementaridades a serem estabelecidas. Essas instâncias podem envolver as CIATs/Codeteres, Câmaras Técnicas, os Arranjos Institucionais, Grupos de Trabalho, etc. Isso favorece a aprendizagem da democracia, a descentralização do poder de decisão, e propicia condições para uma crescente cooperação entre os agentes do território.

Para que isso ocorra é preciso:

- identificação dos mecanismos institucionais que assegurem a eficiência e a eficácia das políticas públicas, dos programas e dos projetos do plano de desenvolvimento;
- um sistema de acompanhamento e de avaliação do plano permitindo as modificações e os ajustes necessários quanto aos objetivos, às metas e à estratégia de ação;

- a consolidação de um sistema de participação da sociedade no processo de acompanhamento;
- capilaridade, envolvimento e integração das diferentes instituições envolvidas;
- contratos claros entre os agentes locais, estabelecidos e baseados em resultados a serem alcançados.

Essa modalidade de gestão de políticas e processos de desenvolvimento não é fácil, já que a tradição é a forma gerencial descendente ou piramidal, onde uns poucos planejam, outros executam e a avaliação é sempre *a posteriori*. Para construir um modelo horizontalizado, com controle social, devem ser pensadas estratégias de estímulo à formação e à capacitação para a atuação neste tipo de espaço. Uma alternativa nesse sentido é formular planos de trabalho específico para os órgãos ou fóruns encarregados da gestão das políticas e iniciativas – seja ele uma CIAT/Codeter, um Consad, um Fórum de Desenvolvimento Territorial. Neste plano de trabalho podem estar contempladas todas as preocupações pontuadas nas linhas anteriores. Ele deve ser a base para a contratualização da divisão de responsabilidades e dos resultados a serem alcançados e monitorados.

Estes colegiados territoriais – CIAT, Codeter, outros fóruns – nada mais são do que um tipo específico de arranjo institucional. Esses arranjos têm um papel de destaque, pois é através deles que se pretende construir acordos em torno da implementação dos projetos de interesse do território, catalisando habilidades e

competências dispersas num conjunto de organizações e agentes, públicos e privados, individuais e coletivos, e operar esses atributos colocando-os a serviço do território. Os arranjos institucionais podem, portanto, estar orientados para a gestão do plano de desenvolvimento territorial, ou para a implementação de ações específicas neles contidas. Mas, afinal, o que são estes arranjos institucionais? Em que eles diferem das parcerias?

Existem regras e acordos que funcionam em um nível macro, como, por exemplo, a legislação de um país ou as normas que regem a atuação dos órgãos públicos e empresas, e existem regras que operam, sobretudo, numa escala menor, no âmbito de territórios ou cobrindo iniciativas e atores mais localizados. Visando clarear mais esta distinção sobre como instituições operam em diferentes níveis, costuma-se diferenciar o ambiente institucional dos arranjos institucionais. Por ambiente institucional entende-se o conjunto de grandes regras, de acordos, de leis, de normas e de contratos, todos os macroreferenciais, enfim, que estabelecem as bases para a produção, a distribuição e a troca entre os agentes de uma sociedade. Isso vale também para as macropolíticas e para as orientações gerais dos organismos públicos. Por arranjo institucional, por sua vez, entende-se os acordos e contratos entre agentes específicos, através dos quais eles irão cooperar ou competir numa dada situação<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Para uma distinção entre ambiente institucional e arranjos institucionais no caso aplicado dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, ver o artigo de Favareto & Demarco, publicado no livro organizado por Schneider et al (2004).

Esta distinção entre ambiente institucional e arranjo institucional é importante para se entender que as articulações que irão ocorrer no âmbito de um território não se dão soltas no espaço e no tempo, não são livres de condicionantes, não são apenas o resultado do desejo dos agricultores ou de agentes do poder público. Cada arranjo institucional é condicionado, de um lado, pelo conjunto de grandes regras que orientam o comportamento dos agentes e, de outro lado, pela trajetória particular de cada um desses agentes, seu histórico anterior de êxitos e de frustrações em iniciativas similares, de seu aprendizado acumulado.

Os arranjos institucionais bem sucedidos são aqueles que procuram: a) dar suporte a uma estrutura de relações na qual os membros possam cooperar para obter algo que eles não obteriam se não fizessem parte dessa estrutura; e/ou b) estabelecer mecanismos de mudança nas regras que governam a ação desses agentes de maneira que estes mesmos indivíduos ou grupos possam transacionar em outras bases.

Considerando esses objetivos, de um lado, e as dificuldades acima esboçadas, de outro, pode-se dizer que a construção de arranjos institucionais envolvendo as iniciativas de desenvolvimento territorial podem seguir alguns passos ou preocupações indicativos.

O primeiro passo deve ser a definição do foco em torno do qual se quer construir o arranjo. Para saber qual é o conjunto de agentes a fazer parte do arranjo é preciso definir qual é o foco em torno do qual os

acordos terão que ser estabelecidos. Isto será relativamente fácil, se o desenho do arranjo tiver sido precedido de um bom processo de diagnóstico e de planejamento do território. Quanto mais bem definido estiver o foco da iniciativa, maior é a possibilidade de êxito do arranjo a ser criado. Isto porque é preciso que haja transparência e acordos sólidos para que a cooperação possa ocorrer.

O segundo passo é a leitura do quadro institucional local. Sabendo aonde se quer chegar é possível mapear o quadro institucional local, identificando quem são os agentes que atuam na situação em foco, de que habilidades e competências eles dispõem. Mas a leitura desse quadro local não se esgota no levantamento das organizações e suas possíveis contribuições. É preciso ir além em pelo menos dois aspectos: a) É preciso qualificar essas organizações e esses agentes, tentando compreender suas motivações, suas limitações, as possíveis áreas de conflito entre elas. Desta maneira, é possível sair de uma leitura idealista e voluntarista e pensar em termos reais, se abrindo para os interesses de cada um desses agentes; b) É preciso também identificar ausências, isto é, identificar quais as habilidades e competências que seriam necessárias para o bom andamento das iniciativas em questão e que, no momento, não são supridas por nenhuma das organizações com atuação no território.

O terceiro passo é o diálogo com/entre os agentes. Ele deve se dar com base no foco das iniciativas e também com base nas

potencialidades e limites de cada um, tal como indicado nos passos anteriores. Neste momento, é importante que o diálogo não se dê somente em torno da execução de uma ação, mas que ele traga a possibilidade de que a relação estabelecida a partir daquele projeto possa ser profícua para os envolvidos numa perspectiva futura. Os arranjos serão mais robustos e mais bem sucedidos à medida que os agentes vejam nessa relação a possibilidade de ganhos (tangíveis ou não-tangíveis) para além de uma mera “contratação de serviços”. É somente assim que se pode sair de uma relação demandante/demandado para uma relação em que há um efetivo compromisso, uma real confiança, uma verdadeira cooperação entre os agentes. Junto com a clareza em torno do objeto e com o efetivo diálogo com os interesses dos agentes, é preciso que o arranjo preveja a base para a avaliação dos acordos estabelecidos. A definição das bases em que vai se dar o monitoramento das iniciativas constitui-se, assim, em um aspecto determinante.

O quarto passo é a operacionalização de arranjos institucionais. A arquitetura dos arranjos não termina com o estabelecimento de acordos. Ao contrário, ela em geral só se mostra correta ou não, útil ou não, quando esses acordos começam a valer. É aí que começa a haver ruídos de comunicação, é aí que se explicitam as divergências entre os atores; é neste momento que a disputa e a competição podem minar as bases de confiança e de cooperação. Os arranjos institucionais só irão valer e atingir o intento desejado se eles forem vistos como processos

permanentes de concertação e de diálogo, onde a transparência e a comunicação orientam a solução de conflitos, sempre estimulando confiança e cooperação. Este caráter processual, no entanto, não deve obscurecer o fato de que os arranjos institucionais são arranjos de regras e acordos, que, enquanto tais, precisam estar explicitados e bem equacionados desde o início.

---

#### **Principais resultados esperados do macroprocesso de organização**

- Agentes locais fortalecidos, capacitados e atuantes.
- Políticas territoriais negociadas entre os agentes governamentais (dos vários níveis e das várias pastas) e entre os agentes da sociedade civil.
- Arranjos institucionais desenhados, parcerias estabelecidas e atuantes.
- Novas institucionalidades organizadas, fortalecidas e atuantes.
- Políticas públicas articuladas e a serviço do Plano de Desenvolvimento Territorial.
- Passos e responsabilidades definidos e distribuídos entre os diferentes agentes.

---

## **2.4. Controle social**

A idéia mais presente de controle social refere-se à participação da sociedade no acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública na execução das políticas, avaliando os objetivos, os processos e os

resultados. A noção de controle social implica que os órgãos executores e os próprios agentes sociais aprendem com seus próprios erros e acertos, se aperfeiçoando a cada ciclo que repete; e que esse aprendizado é tanto mais profícuo quanto mais integrado aos processos em questão em que estiverem esses agentes.

Como foi dito anteriormente, há concepções de controle e de participação social que enfatizam, sobretudo, o papel de fiscalização nelas envolvido. Porém, é desejável que os agentes sociais e o poder público estabeleçam modalidades participativas em todas as etapas que envolvem uma política pública ou uma iniciativa local. Trata-se mesmo de criar um ambiente marcado pela fluidez de informação e o comprometimento com as ações pactuadas, de maneira a se ter uma permanente avaliação e controle sobre os rumos do projeto do território. Informação, comunicação, transparência e fluidez são cruciais para criar um ambiente social inibidor de práticas desagregadoras e comportamentos conflitantes com os objetivos comuns pactuados entre os agentes locais.

Além da informação, é preciso materializar esta perspectiva em um sistema de monitoramento para o qual estas avaliações permanentes possam ser canalizadas e transformadas em insumos para o contínuo aprimoramento das definições tomadas. Por isso, uma primeira característica de que o processo de monitoramento e avaliação deve se revestir é ter um caráter permanente e retroalimentador do ciclo de gestão social das ações territoriais. Essa é uma condição

para que a prática da avaliação seja incorporada de fato ao processo, para que ela seja valorizada pelos agentes locais, coisa que raramente acontece quando ela se dá somente ao final do processo, quando em geral, o comprometimento do plano já está demasiadamente adiantado para que sejam introduzidas inovações capazes de corrigir o rumo adotado. Por isso, monitoramento e avaliação são dois instrumentos complementares e indissociáveis.

Uma segunda característica desejada, como tem sido enfatizado, só pode ser o caráter eminentemente participativo que o monitoramento e a avaliação requerem. É natural que os agentes locais e também os representantes do poder público extralocal se sintam mais sensibilizados por resultados de monitoramento e de avaliação que se apóiam em expectativas e indicações previamente discutidas com estes mesmos agentes. Desta maneira, se evita o questionamento posterior sobre pressupostos e dimensões tratados na avaliação e se aumenta o nível de comprometimento dos agentes com os resultados obtidos.

O papel fundamental das práticas de monitoramento e avaliação é medir a eficiência e a eficácia da implementação das políticas públicas subsidiando permanentemente a execução do plano. É isto que permite aos agentes do território o controle sobre os resultados que gradativamente vão sendo construídos e sobre suas consequências. É isto que permite à direção do processo desencadeado promover correções de rumo em tempo de não comprometer os esforços envolvidos.

Sobre a metodologia do monitoramento e avaliação, há uma infinidade de técnicas e procedimentos, cada qual com vantagens e desvantagens. O fundamental é, pois, observar as características desejadas e o objetivo desta ação, tal qual exposto acima. O detalhamento disso em termos de indicadores a serem observados deve ser objeto de debate e definição no âmbito do próprio território. É altamente recomendável que aquele mesmo conjunto de agentes que vem participando desde o momento de mobilização e de sensibilização seja chamado também a sugerir e pactuar dimensões e indicadores a serem cobertos pela prática do monitoramento e avaliação.

Por fim, é recomendável também que essas ações combinem momentos de auto-avaliação, onde os próprios agentes envolvidos produzem indicadores e refletem sobre os impactos das ações sobre eles, com momentos em que um olhar externo pode ser convidado a dar sua contribuição. Em geral este contraste entre auto-avaliação e a avaliação externa é extremamente rico para mapear problemas e tatear soluções para contorná-los.

Assim como no caso dos macroprocessos anteriores, também no caso dos mecanismos de controle social é preciso entender que eles ocorrem de maneira a combinar espaços formais – os próprios colegiados, comissões de avaliação, etc – e momentos e relações informais: o simples diálogo e o estreitamento dos contatos entre

organizações locais favorecem uma maior circulação de informações, de troca de impressões, de situações, enfim, que implicam maior apropriação das iniciativas em curso pelos agentes locais. É preciso, pois, valorizar estas formas de fortalecimento dos laços sociais sem, no entanto, deixar de lado a necessária sistematização e formalização de procedimentos de monitoramento e avaliação. É do bom equilíbrio entre processos não-institucionalizados e processos formalmente estabelecidos que depende a boa avaliação das ações em curso e, mais que isso, os usos sociais que as coletividades dos territórios podem fazer dos elementos trazidos com esta avaliação.

---

#### **Principais resultados esperados do macroprocesso de controle social**

- Fluxos de informação em pleno funcionamento.
- Ambiente social inibindo comportamentos desagregadores e destoantes dos objetivos comuns pactuados entre os agentes locais.
- Estratégias de monitoramento e avaliação definidas.
- Indicadores e procedimentos de monitoramento e avaliação construídos participativamente.
- Objetivos e metas monitorados e avaliados.
- Ciclo da gestão social aprimorado e retroalimentado

---

## Considerações Finais

---

Nas páginas anteriores foi possível ver como a abordagem ou enfoque territorial do desenvolvimento traz uma série de novos desafios para as maneiras de se pensar as estratégias de implementação das políticas públicas para os espaços rurais: amplia-se o leque de agentes envolvidos, amplia-se a escala geográfica das iniciativas, e, com isso, ampliam-se igualmente os conflitos e as dificuldades em fazer isso de maneira a perseguir uma visão comum de futuro capaz de colocar esses territórios no caminho do dinamismo econômico e da melhoria da qualidade de vida de suas populações.

Mas foi possível ver também como, junto com estas dificuldades, vêm um conjunto de novas possibilidades representadas pelas complementaridades que municípios com diferentes trajetórias e especializações no interior de um mesmo território podem apresentar, pelos recursos diferenciados que distintos atores podem mobilizar, pela

convergência de interesses que se pode estabelecer entre as várias forças sociais que influenciam nos êxitos e nos fracassos em perseguir aquela visão de futuro.

O divisor de águas entre as dificuldades ampliadas e as possibilidades abertas é a maneira pela qual esses mesmos agentes sociais dos territórios irão se comportar ante o desafio a eles colocado de se envolver e tomar para si a tarefa de construir esta visão de futuro e perseguir-a racionalmente. A criação da SDT e o conjunto de instrumentos previstos nas estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial são um instrumento para isso. Um instrumento importante, à medida que busca criar novas e melhores condições para que a articulação entre os diferentes agentes aconteça. Mas o passo decisivo depende dessas forças vivas do território, depende de que elas utilizem esses instrumentos da melhor maneira possível.

# Referências Bibliográficas

---

ABRAMOVAY, Ricardo (2003). **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.

BOURDIEU, Pierre (2000). **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Ed. Seuil.

BUARQUE, Sergio C. (1999). **Metodologia do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1999.

CIARS (2004) **Indicadores Sociais e Gestão Social**. [www.unpan.org](http://www.unpan.org), consultado em 07 de junho de 2004.

COELHO, Vera S.R. & NOBRE, Marcos – orgs. (2004). **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34.

FAVARETO, Arilson & DEMARCO, Diogo (2004). Entre o capital social e o bloqueio institucional – uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sérgio et al. – ogs. (2004). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**.

KUSTER, Angela, HERMANSS, Klauss & ARNS, Paulo C. (2004). Agenda 21 local: orientações para constituição e avaliação. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer.

IBASE (2002). **Os planos municipais de desenvolvimento rural**. Relatório de pesquisa. Ibase/IICA-SAF/MDA.

Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. MDA/IICA-Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar/CONDRAF/NEAD: 2002 (texto para discussão 4).

PUTNAM, Robert (1998). **Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

SCHNEIDER, Sérgio et al. – ogs. (2004). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**.

SDT/MDA (2004). **Formação em desenvolvimento territorial – insumos para as ações de apoio ao desenvolvimento territorial**. CD/ROM.

SDT/MDA (2005) *Estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial. Série Documentos Institucionais*. (no prelo).

VEIGA, José Eli (1999). **A face territorial do desenvolvimento**. XVII Encontro Nacional de Economia. Anais, V. II. Belém, Dezembro de 1999.

ZAPATA, Tânia. OSÓRIO, Carlos, ARNS, Paulo César, PARENTE, Silvana. JORDAN, Arturo. (2000). **Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local – Projeto BNDES/PNUD**. Recife.

Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT  
SBN Q. 1, Ed. Palácio do Desenvolvimento, 8º andar  
70057-900 - Brasília-DF  
Telefones: (61) 2191 9880/9874 Fax: (61) 2107 0005  
Correio eletrônico: [sdt@mda.gov.br](mailto:sdt@mda.gov.br)  
Foto capa: INPE - LANDSAT 5