



# **Desenvolvimento territorial e políticas públicas na Serra do Brigadeiro, Minas Gerais**

**Alan Ferreira de Freitas<sup>1</sup>**  
**Marcelo Miná Dias<sup>2</sup>**  
**Alair Ferreira de Freitas<sup>3</sup>**

## **Resumo**

Objetivo deste trabalho é analisar a operacionalização do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) no Território Serra do Brigadeiro (TSB) em Minas Gerais. No TSB os representantes do Colegiado Territorial, criado para gerir o programa, protagonizam uma ação de monitoramento dos projetos que receberam recursos governamentais. Por meio de uma pesquisa qualitativa foi possível afirmar que o processo de monitoramento desencadeou um fluxo de informações e novas articulações políticas que qualificaram as formas de elaboração, seleção e execução dos projetos.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Desenvolvimento Rural; Território

## **Territorial development and public policies in the Serra do Brigadeiro, Minas Gerais**

---

*Recebimento: 21/8/2012 • Aceite: 22/11/2012*

<sup>1</sup> Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa. Docente da Universidade Federal de Viçosa (UFV). End: Campus Universitário, Viçosa, MG, Brasil. E-mail: freitasalan@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutorando em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. E-mail: E-mail: minad@ufv.br

<sup>3</sup> Doutorando em Administração pelo CEPEAD/UFMG. E-mail: alairufv@yahoo.com.br

**Abstract**

Objective of this paper is to analyse the operationalization of the national programme for Sustainable Development of Rural Territories (PRONAT) in Territory Serra do Brigadeiro (TSB) in Minas Gerais. In TSB Collegiate representatives was established to manage the Territorial programme, a feature of monitoring action projects that received government resources. By means of a qualitative research was impossible to say that the monitoring process has triggered a flow of information and new political articulations, shapes qualified selection and implementation of projects.

**Keywords:** Public Policy; Rural Development; Territory

## Introdução

A questão do desenvolvimento se apresenta hoje como um problema de difícil equacionamento. São muitos os posicionamentos científicos e políticos acerca das possibilidades de definição e, conseqüentemente, de operacionalização de ações que disputam as concepções de desenvolvimento. A falta de acordo sobre significados e sentidos políticos da mudança desejada é, por um lado, positiva, ao revelar uma característica essencial das sociedades complexas: a impossibilidade do pensamento único e a afirmação da diversidade cultural como valor fundamental do desenvolvimento (ESCOBAR, 2011). Por outro lado, temos um problema para a ação a ser empreendida. Atribuir significados àquilo que se quer promover possibilita objetivar ações e projetar metas e resultados. Um sentido atribuído torna o objeto da definição inteligível, adquirindo a capacidade de orientar ações e práticas profissionais. Mais especificamente, os significados são importantes referências às agências que buscam realizar mudanças, principalmente aquelas previstas pelas políticas públicas (HOWLETT et al., 2009).

Por exemplo, durante o período de modernização da agricultura (principalmente nos anos 1970) cristalizou-se a interpretação de que os “espaços rurais” se reduziām estritamente ao universo da produção agrícola e que haviam permanecido teimosamente à margem das mudanças sociais que atingiram os centros urbanos (DELGADO, 2001). Afirmava-se, dessa forma, uma representação social sobre o “atraso” dos espaços rurais – vistos essencialmente como lugares físicos nos quais se produz – em relação às “sociedades modernas”, indicando a necessidade política da intervenção para provocar a mudança dessa realidade social indesejada. Esta visão ganhou poder de influência sobre a formulação e elaboração de políticas públicas e ainda exerce fascínio sobre o mundo acadêmico das ciências agrárias.

Opondo-se a tal representação, a partir dos anos 1980, diversos estudos apontam para a emergência de ruralidades que afirmam antigas e novas dinâmicas sociais e econômicas (WANDERLEY, 2000; GRAZIANO DA SILVA, 2001; KAGEYAMA, 2008). Este novo contexto passa a elaborar e afirmar representações e visões positivas sobre a vida e o trabalho nos espaços rurais brasileiros, revelando sua diversidade, ao mesmo tempo em que expunha as dificuldades socioeconômicas de sua população, agravadas com o processo de modernização agrícola. O mundo rural, concebido como espaço de vida, de sociabilidades e de culturas (como também de produção) começa a se afirmar, influenciando mudanças nas leituras

reducionistas e utilitárias que ainda predominam. A “ruralidade” vai sendo significada como conceito de natureza territorial, enraizado nos costumes, tradições, na diversidade de modos de vida; e não apenas pelo viés setorial, que busca dar nome a um setor produtivo da economia (ABRAMOVAY, 2000). Tais concepções passaram gradativamente a ser incorporadas, ainda que de modo parcial e contraditório, pelas políticas públicas de desenvolvimento rural.

Considerando esses pressupostos, é importante compreendermos os significados que, recentemente, têm provocado importantes mudanças nos sentidos atribuídos às ações de desenvolvimento, particularmente, no caso analisado a seguir, ações que visam à promoção do *desenvolvimento rural*. Este trabalho objetivou estudar o processo no qual o Estado, por meio de seus agentes, incorpora certas mudanças conceituais e assimila novas referências à intervenção das políticas públicas. Faremos isso com a análise da operacionalização do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), criado para apoiar o desenvolvimento rural a partir de uma “abordagem territorial” do mesmo. Tal abordagem foi assumida como foco de uma Secretaria do principal órgão de políticas públicas para o meio rural no Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Especificamente, nos propomos analisar um processo que ocorre na Zona da Mata do estado de Minas Gerais, a partir de um tipo de inovação institucional verificada na operacionalização do PRONAT: o monitoramento de projetos que receberam recursos do Pronat.

A análise da política acontece a partir de duas questões principais. A primeira focou o âmbito da ação dos atores envolvidos na operacionalização da política pública e buscou investigar como se processou a inovação gerencial criada no âmbito de sua operacionalização. A segunda diz respeito à dimensão institucional desse processo, analisando a contribuição do monitoramento de projetos territoriais de desenvolvimento rural para a qualificação dos mesmos e da gestão social da política. Esse recorte analítico se mostrou relevante pela singularidade dessa experiência e pela novidade que ela representa para as práticas de gestão social dos territórios rurais.

Ao apresentarmos esses questionamentos nos guiamos pela hipótese de que o processo de monitoramento desencadeia um fluxo de informações e novas articulações políticas que qualificam as formas de elaboração, seleção e execução dos projetos territoriais e, deste modo, proporciona maior interação entre atores sociais, o que fortalece a

gestão social por meio de processos de aprendizagem sobre as capacidades necessárias à operacionalização de políticas públicas de desenvolvimento rural.

## Referencial Teórico

O referencial teórico mobilizado para esta pesquisa agrega ao debate sobre a noção de desenvolvimento, suas variações e inovações conceituais, de acordo com os aportes teóricos e os portadores do discurso, e a institucionalização do enfoque territorial como alternativa que converge a pauta de reivindicação de movimentos sociais rurais e as novas abordagens partidas da academia, desconstruindo a vinculação estrita a enfoques setoriais.

## Variações conceituais sobre o desenvolvimento

A ideia de desenvolvimento – e sua popularização – nos remete ao contexto pós segunda guerra e à expansão da modernidade capitalista como resultado da ação política norte-americana naquele contexto. Desde então foi erigida vasta literatura, produto de uma imensurável diversidade de pesquisas que avaliaram ações e elaboraram recomendações sobre como promover o desenvolvimento, principalmente daqueles países e regiões que foram diagnosticados como “atrasados” em relação ao padrão ocidental-capitalista de desenvolvimento (CHENAIS, 1996). Essa literatura científica evidencia que desenvolvimento e *modernização* foram significados como pares conceituais inseparáveis. Modernização passou a expressar, de modo simplificado, progresso e desenvolvimento, como resultado, principalmente, de crescimento econômico (GIDDENS, 1991). Assim, ressalta-se a prevalência da dimensão produtiva das economias como principal meio para obtenção do desenvolvimento. Esta associação teórica é predominante até hoje, contribuindo para ocultar a necessária relação de multicausalidade entre políticas econômicas e políticas sociais (SEN, 2001, DRAIBE, 2007).

De acordo com a noção dominante, o desenvolvimento é reduzido à necessidade de aumento da capacidade produtiva para realizar crescimento econômico. Do mesmo modo, também o desenvolvimento rural é definido como o incremento das atividades produtivas, capaz de gerar mais renda aos produtores, enfatizando, portanto, uma dimensão estritamente agrícola da economia rural (SCHNEIDER, 2010). Com base nessas associações de significados, os projetos e programas de desenvolvimento rural são geralmente

fundamentados em ações produtivas, ressaltando um viés técnico e setorial às alternativas de mudança que são executadas. Há uma crença generalizada de que a mudança técnica é capaz de solucionar os problemas de baixa produção, produtividade, comercialização, pobreza e qualidade de vida das famílias que têm a agricultura como principal atividade econômica.

Para Favareto (2007), o desenvolvimento, ao contrário do progresso e do crescimento econômico, não deixa de existir, nem perde por completo seu apelo científico, político ou utópico. O autor admite que o desenvolvimento passa a ser pensado a partir de bases multidimensionais, onde uma nova retórica se constitui a partir da crítica social e a partir de uma certa crise no poder explicativo das ideias tradicionais de desenvolvimento.

A ideia de desenvolvimento pretende evidenciar suas dimensões (econômica, social ou humana, ambiental e política ou participativa) da transformação estrutural da sociedade. Neste sentido, o termo remete às estruturas sociais e estruturas mentais partilhadas. Nesta visão, a dimensão econômica interage de modo recíproco com os aspectos sociais, ambientais e políticos, de forma a possibilitar a justiça e o bem-estar social, garantindo a participação dos cidadãos nas decisões que afetam a vida social (ALMEIDA, 1997; BOISER, 1999). “Desenvolvimento”, portanto, trata-se de uma categoria teórica, que reúne um conjunto de elementos que conformam um modelo abstrato, mas também uma categoria operativa, no sentido que se formara parâmetros a serem aplicados a uma dada realidade (SEN, 2000).

É bastante recente a importância relativa que vêm sendo atribuída às dimensões ambiental, humana e social do desenvolvimento (REGANOLD et al., 2011), revelando uma crescente preocupação com temas como “sustentabilidade”, “qualidade de vida” e “acesso e exercício de direitos políticos e sociais”, demandas expressas localmente que contribuem para reverter um padrão histórico de processos de mudança estimulados pelas políticas públicas brasileiras. Essa mudança conceitual, embora ainda incipiente e em curso, tem influenciado processos de elaboração de políticas públicas de desenvolvimento rural, ressaltando a importância do enfoque territorial (FAVARETO, 2007).

## **Desenvolvimento rural com enfoque territorial**

Abramovay (2000), apoiando-se no princípio de que ruralidade é um conceito de natureza territorial e não-setorial, mostra que três aspectos básicos caracterizam o meio rural: a relação com a natureza, a

importância das áreas não densamente povoadas e a dependência do sistema urbano. O bem-estar econômico das áreas de povoamento mais disperso depende, nessa argumentação, da atividade econômica das cidades próximas e mesmo dos grandes centros urbanos mais afastados. As ligações entre as esferas espaciais e a ampliação das escalas das estratégias de desenvolvimento seriam características da “nova” abordagem para o desenvolvimento.

Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. A economia tem prestado bastante atenção aos aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (complexos agroindustriais, por exemplo) do desenvolvimento, mas é recente o interesse por sua dimensão territorial ou espacial (ABRAMOVAY, 2000, p. 385).

A utilização da noção de território ou da “abordagem territorial” do desenvolvimento também é relacionada a outros fatores, que vão além das questões econômicas e técnico-produtivas. Estes fatores estão relacionados às mudanças políticas e organizacionais na forma de gestão e atuação do Estado e das políticas públicas, assim como os modos de interação dos atores e das instituições da sociedade civil com o Estado. Neste domínio, a relação entre desenvolvimento e território implica mudanças nas formas de interação do que poderia se chamar de esfera pública, que compreende o âmbito das relações entre Estado e sociedade civil (SCHNEIDER, 2009).

Favareto (2007) argumenta nesse mesmo sentido, porém traz outro elemento importante para a compreensão da emergência da abordagem territorial. O Estado aparece como ator que cria as condições favoráveis aos investimentos territoriais e os agentes privados são incorporados na análise.

A descentralização das políticas públicas e também da atividade industrial, associada à redução e a um certo redirecionamento da intervenção estatal, contribuíram para que, particularmente nos meados dos anos 80 e anos 90 se instituisse um padrão onde, em lugar dos investimentos diretos e do corte setorial, caberia ao Estado criar condições e um certo ambiente a partir do qual os agentes

privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais. Aqueles processos sociais de corte eminentemente territorial e este novo padrão são, em síntese, as principais razões da emergência e consolidação desta nova abordagem territorial (FAVARETO, 2007, p. 137).

Um exemplo da incorporação dessas novas referências para a intervenção do Estado por meio de políticas públicas é o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), criado, no Brasil, para induzir o desenvolvimento rural a partir de uma *abordagem territorial* (PERICO et al., 2011). Este Programa foi criado em 2003 pelo MDA e vem sendo operacionalizado, no âmbito desse órgão, pela SDT. A concepção do Programa afirma que o desenvolvimento rural não é meramente resultado de crescimento econômico, mas um processo que envolve múltiplas dimensões, principalmente uma espacial, referida à localização de ações que visam induzir dinamização econômica; e outra social, referida à necessidade de participação deliberativa dos destinatários da política na elaboração de projetos que permitam a alocação dos recursos repassados pelo governo federal (BRASIL, 2003). Ambas as concepções afirmam a necessidade de apropriação das ações de promoção do desenvolvimento às especificidades locais e de delegação de responsabilidades deliberativas a atores que vivem nessas localidades (EVANS, 2003, LOPES & THEISOHN, 2006).

De acordo com as concepções do Programa, a abordagem territorial permite planejar e intervir, por meio de políticas públicas, considerando as especificidades locais, porque possibilitaria a participação e a expressão das demandas dos destinatários da política, os agricultores familiares. No Brasil, para fins de definição de público e operacionalização de políticas públicas, considera-se *agricultor familiar* aquele que possui um estabelecimento agropecuário que não ultrapassa quatro módulos fiscais<sup>4</sup>; utiliza predominantemente trabalho familiar em suas atividades; tem renda majoritariamente oriunda da atividade agrícola; e gerencia o estabelecimento de modo familiar, e não empresarial. O Censo Agropecuário 2006 informa que 84,4% dos

---

<sup>4</sup> Módulo fiscal é um parâmetro, expresso em hectares, que estabelece, para cada município, a classificação dos imóveis rurais quanto ao tamanho e ao potencial de renda obtida com a agricultura e pecuária de acordo com as características particulares da economia rural considerada.



estabelecimentos agropecuários brasileiros são classificados como pertencentes à “agricultura familiar”, totalizando mais de quatro milhões de estabelecimentos agropecuários, embora ocupem apenas 24,3% da área total. Este contingente de agricultores é responsável por cerca de 40% do valor bruto da produção agropecuária do país (IBGE, 2009).

Destinar e implementar políticas públicas para esse público tem sido um desafio para o Estado desde a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996. A enorme dispersão geográfica, a diversidade de tipos possíveis e a imprecisão da categoria “agricultor familiar” e a necessidade de estabelecer critérios de elegibilidade levaram os formuladores de políticas a categorizá-los de acordo com faixas de renda da atividade agropecuária, em busca de um melhor enquadramento do público. Para o PRONAT, os agricultores familiares tornam-se beneficiários do Programa à medida que caracterizam os espaços rurais em que estão presentes. Nesses territórios seria possível verificar a predominância de uma identidade historicamente afirmada, que teria imprimido traços característicos na cultura e na economia dessas regiões. O território, enquanto recorte geográfico para implementação do Programa, envolve, portanto, o agrupamento de vários municípios que possuem similaridades em aspectos econômicos, culturais, ambientais e sociais, determinadas, em parte, pela presença da agricultura familiar, fato que conformaria uma *identidade territorial* (SCHNEIDER, 2003).

Em 2010, de acordo com dados da SDT/MDA, havia no país 164 territórios em que o PRONAT estava sendo implementado. Um dos primeiros criados pelo MDA foi o Território da Serra do Brigadeiro (TSB), localizado na Zona da Mata de Minas Gerais, composto pelos municípios de Divino, Pedra Bonita, Ervália, Fervedouro, Araponga, Miradouro, Muriaé, Sericita e Rosário da Limeira. A principal instância do TSB é o Colegiado Territorial, composto por representantes das municipalidades que integram o Território, por representação dos agricultores familiares e das organizações públicas e privadas que têm sua ação relacionada ao desenvolvimento rural. O

Colegiado institucionaliza-se como espaço público para a *gestão social*<sup>5</sup> dos recursos federais destinados a financiar projetos de desenvolvimento territorial. O formato institucional para a implementação do Programa se materializa nos Projetos Territoriais, que são elaborados pelos atores sociais (conselheiros) atuantes no Colegiado.

No TSB o Colegiado Territorial protagonizou uma experiência relevante e inédita: o monitoramento dos projetos que receberam recursos do PRONAT (BRASIL, 2010). Esse trabalho foi realizado por uma comissão do próprio Colegiado para averiguar o cumprimento dos objetivos e metas dos projetos e oferecer um *feedback* à elaboração de novos projetos. Outras experiências de monitoramento são conhecidas, porém são realizadas por organizações ou consultores externos aos territórios. Desta forma, a experiência do caso em questão é inovadora no âmbito das políticas de desenvolvimento territorial.

### Aspectos Metodológicos

A pesquisa realizada adotou uma abordagem qualitativa e um caráter descritivo. Foram coletados dados primários e secundários. As fontes primárias foram obtidas em entrevistas semi-estruturadas e observações de atividades do Colegiado Territorial. Os dados secundários foram relatórios de estudos produzidos sobre o TSB, documentos do próprio território, projetos territoriais elaborados entre 2003 a 2010, informativos publicados, dentre outros documentos, incluindo aqueles produzidos pelo MDA. Além disso, foram acompanhadas as etapas da realização do monitoramento.

As observações foram de caráter não-participante, do tipo em que o pesquisador, embora presente no ambiente em que ocorre a ação (e percebido pelos demais), apenas visualizava a dinâmica e as discussões do espaço e procedia algumas anotações, sem causar

---

<sup>5</sup> Na concepção da SDT/MDA a gestão social significa administrar e cuidar dos interesses sociais, colocando-os em negociação, entre diferentes sujeitos, segmentos e agentes institucionais, com o objetivo de compartilhar o poder de decisão entre Estado e sociedade civil (BRASIL, 2009). A gestão social, neste caso é empreendida pelos representantes escolhidos ou eleitos em suas bases sociais ou organizações. A representação aparece como fator de garantia dos interesses da população e das instituições públicas.

interferência significativa. Ao todo foi possível participação em sete reuniões<sup>6</sup>, que ocorreram entre julho de 2009 a novembro de 2010.

A entrevista de roteiro semi-estruturado ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação (TRIVIÑOS, 1987). Foram elaboradas questões gerais que seriam respondidas por todos os entrevistados e questões específicas de acordo com categorias estabelecidas previamente. Os informantes da pesquisa compuseram quatro categorias: representantes do poder público, representantes de outras organizações governamentais, representantes de organizações da sociedade civil e a Articuladora Territorial<sup>7</sup>. Como sujeitos da pesquisa foram considerados os conselheiros do Colegiado e os gestores públicos envolvidos no processo. Do total de 37 conselheiros 15 foram entrevistados. As entrevistas foram realizadas a partir de agendamento prévio e no local de preferência dos informantes, normalmente no local de trabalho dos mesmos.

A seleção dos informantes foi feita com os critérios de “acessibilidade” e “exaustão”, determinados por Vergara (1998). A acessibilidade refere-se à seleção dos informantes de acordo com as possibilidades de acesso; e a exaustão diz respeito ao aparecimento de repetições das informações nas respostas dadas às questões formuladas. Desta forma, a quantidade de entrevistados não foi previamente definida, devido à necessidade de conseguir dados com qualidade.

## **Análise dos dados**

Analisaram-se os dados obtidos por meio de registro e transcrições das entrevistas e dos documentos utilizados na pesquisa. Esse trabalho consistiu na transcrição, leitura, sistematização e análise de todas as informações obtidas, organizando-as e conciliando-as com as questões que nortearam o tema de pesquisa.

Utilizou-se o método “análise de conteúdo” (BARDIN, 2009). Esse método foi utilizado como uma ferramenta para a compreensão da

---

<sup>6</sup> As reuniões não foram gravadas. Todos os relatos, comentários e intervenções dos conselheiros eram anotados em caderno de campo, posteriormente armazenados em meio digital para facilitar o trabalho com os dados.

<sup>7</sup> O Articulador Territorial é, de acordo com as orientações do PRONAT, o profissional responsável pela organização institucional do Colegiado Territorial e de suas ações, exercendo, como a denominação evidencia, uma função de articulação política entre os atores sociais que o compõe.

construção de significados e sentidos que os atores sociais exteriorizam no discurso. A análise de conteúdo, como argumentam Laville e Dionne (1999), não segue etapas rígidas e predeterminadas, mas uma reconstrução simultânea de um conteúdo com as percepções do pesquisador com vias possíveis e nem sempre balizadas. Sob esta perspectiva, estes autores assinalam que “a análise de conteúdo consiste em demonstrar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação” (LAVILLE e DIONNE 1999, p. 214).

A análise de conteúdo foi realizada através de três etapas, como sugerido por Laville e Dionne (1999), quais sejam: o recorte de conteúdos, a definição das categorias e a categorização final das unidades de análise.

O Recorte de Conteúdos, na qual os conteúdos coletados (os relatos) foram decompostos para em seguida serem reorganizados para melhor expressar sua significação, teve a finalidade de agrupar elementos em função de sua significação. Essa reorganização buscou recortar o conteúdo seguindo uma proximidade de sentido, contendo fragmentos do discurso e idéias temáticas. Os elementos recortados constituíram as unidades de análise. Na Definição das categorias analíticas, após reorganizados os dados sob os devidos recortes, foram estabelecidas as categorias analíticas que orientaram as análises. As categorias analíticas, de acordo com Laville e Dionne (1999), são “rubricas sob as quais virão se organizar os elementos do conteúdo agrupados por parentesco de sentido”. A categorização final das unidades de análise tratou-se de uma análise de verificação e reconsideração da alocação dos conteúdos sob determinados recortes e sua categorização, a fim de otimizar e qualificar a organização e análise dos dados.

Foram estabelecidas três categorias para alocar as informações: Colegiado Territorial, Projetos e Processo de Monitoramento. No que se refere à categoria “Colegiado Territorial”, foram elencadas informações sobre a dinâmica de reuniões, deliberações e composição deste órgão. Sobre os projetos territoriais direcionamos informações sobre a formulação, dinâmicas de seleção dos projetos no âmbito do Colegiado, tramitação dos projetos em outras instancias e sobre a implementação dos mesmos. Na categoria “processo de monitoramento” foram organizadas informações a respeito da emergência de uma proposta de monitoramento no TSB, as discussões sobre sua formalização, a estrutura de organização das comissões, os trabalhos realizados, as mudanças geradas a partir de

então e alguns resultados encontrados. Por fim consideramos dois recortes sobre os quais foram alocadas as análises; a) o processo de inovação criado pelo TSB e (b) a qualificação da gestão social como resultado da inovação criada.

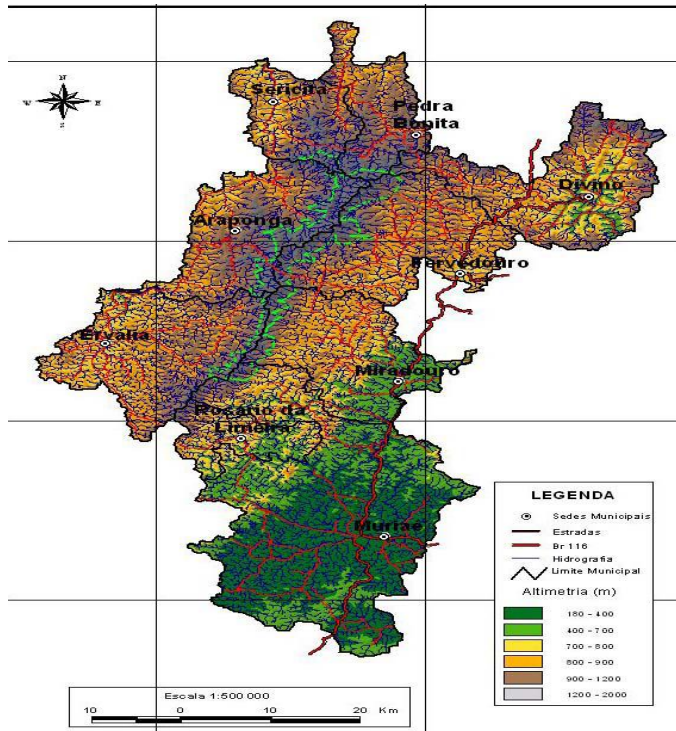
## **Resultados e Discussão**

### **O processo de criação do Território da Serra do Brigadeiro**

Na Serra do Brigadeiro, na década de 1990, várias organizações de apoio a agricultura familiar iniciaram a discussão de criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB). Tal ação iria incidir diretamente sobre a vida das populações rurais, pois visava delimitar área de conservação ambiental. As organizações e os agricultores se mobilizaram para garantir que o impacto fosse mínimo. As discussões imprimiram uma dinâmica de participação social na contestação acerca dos impactos da instituição de unidades de conservação, aglutinando ações e forças sociais locais em prol da construção de uma proposta de desenvolvimento alternativa e sustentável para a região.

A partir das entrevistas constatamos que as mobilizações empreendidas para criação do PESB foram essenciais para a construção de uma rede de relações entre atores sociais locais. Ademais, essa experiência propiciou a emergência de um tecido social fortalecido, com uma identidade relacionada à Serra do Brigadeiro, à agricultura familiar e à marcante diversidade cultural, social e econômica que a região congrega. Na Figura 1, mostrada a baixo, pode-se notar a abrangência do PESB e os municípios que o circundam, delimitando geograficamente o território da Serra do Brigadeiro.

**Figura 1:** Municípios que compõem o Território da Serra do Brigadeiro e PESB – mapa planialtimétrico



Fonte: CTA (2005)

Na articulação entre estes municípios apresentados na Figura 1, o processo de concertação interinstitucional originado no decurso da criação do PESB torna-se importante na criação e posterior estabelecimento do Território da Serra do Brigadeiro (TSB) pela SDT/MDA. No depoimento de um dos informantes percebemos a inter-relação entre os dois processos que ocorreram em momentos distintos.

A criação do parque criou o capital social. É um território que se diferencia de outros porque já tinha uma base social articulada e fortalecida, uma coisa é você pegar um lugar que tem agricultura familiar dispersa, outra coisa é você pegar a agricultura familiar que já tem uma luta histórica, que tem cooperativa, os sindicatos; é jogar semente em solo fértil. É um solo propício. Outra coisa é que o parque já é uma política pública de conservação, mas não de desenvolvimento,

que já obriga os agricultores a lidar com política pública (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil)<sup>8</sup>.

Nota-se que as mobilizações e as articulações em torno da criação do PESB garantiram a base social para a delimitação da Serra do Brigadeiro como um dos territórios rurais criados pelo MDA. O processo de criação do PESB forjou uma dinâmica – criando um lastro institucional – que propiciou as discussões sobre a gestão da política pública de desenvolvimento rural com abordagem territorial e abriu caminhos para a ampliação das discussões sobre o desenvolvimento rural (sustentável) da região.

É importante perceber como o entrevistado destaca a importância da mobilização e organização da experiência de instituição do PESB para o engajamento em torno da política de desenvolvimento territorial. Os laços de confiança e as redes de cooperação e sua institucionalização em organizações formais passaram a ser acionadas pela oportunidade política oferecida pela SDT/MDA. Este é o “*solo fértil*” possibilitado à experiência da política de desenvolvimento territorial.

Foi no ano de 2003 que determinados atores sociais da região, com missão institucional de atuar na promoção de ações voltadas para o desenvolvimento sustentável, pleitearam e obtiveram aprovação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais (CEDRS) para inclusão da Serra do Brigadeiro no PRONAT. Esta inclusão esteve vinculada aos critérios preestabelecidos pelo Programa: concentração de agricultores familiares; baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), revelando a ocorrência de “pobreza rural”; existência de patrimônio ambiental e cultural como eixo aglutinador do desenvolvimento; e capital social e institucional desenvolvido (FERNANDES, 2008).

A proposta preliminar de constituição do Território Serra do Brigadeiro foi organizada por uma comissão constituída para esse fim – formada por ONGs, organizações de agricultores e órgãos governamentais – e apresentada e discutida com os demais atores sociais em 8 de agosto de 2003. Foi encaminhada ao CEDRS em 27 do mesmo mês e ano, que em 9 de outubro de 2003 aprovou cinco

---

<sup>8</sup> A transcrição das respostas dos entrevistados aparecerá em itálico, para diferenciá-las das citações diretas. Optamos pela não identificação nominal dos entrevistados, indicando apenas se são representantes de entidades públicas/governamentais ou de organizações da sociedade civil.

territórios prioritários em Minas, entre os quais figura o Território da Serra do Brigadeiro (FERNANDES, 2008).

Fernandes (2008) atribuiu o êxito da aprovação do território no âmbito do PRONAT em seu pleito ao fato de o documento demonstrar que o território possuía potencialidades para um processo de desenvolvimento rural de caráter territorial.

Criado o território, seguiu-se o estabelecimento, em 2004, de sua Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT), formada por oito organizações, sendo quatro da sociedade civil e quatro do poder público: Associação Regional dos Trabalhadores Rurais da Zona da Mata, Pólo Regional da Fetaemg, Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA/ZM), Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Ervália (CMDR), Empresa de Pesquisa Agrícola de Minas Gerais (EPAMIG), Empresa Mineira de Assistência Técnica e Extensão Rural -MG/Viçosa (EMATER), Instituto Estadual de Florestas/PESB (IEF) e Prefeitura Municipal de Araponga, respectivamente (FERNANDES, 2008).

A CIAT foi constituída como fórum provisório que, posteriormente, daria lugar ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial, que passou a ser designado CODETER. O Colegiado foi inicialmente composto por 37 membros, indicados por instituições públicas, organizações não governamentais, municipalidades, organizações representativas dos trabalhadores rurais e agricultores familiares, além representantes das comunidades do entorno da unidade de conservação.

Para a realização dos trabalhos do CODETER os representantes construíram um Regimento Interno (RI), que estabelece e define as normas e formas de funcionamento das instâncias territoriais: o Colegiado o Grupo Gestor e a Secretaria Executiva. Ao CODETER, pelo seu regimento, é atribuído o caráter de espaço público de participação, discussão, proposição, deliberação, gestão e controle social das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável.

O Colegiado Territorial é o nível deliberativo máximo do território. A partir das decisões nele tomadas é que se definem todos os outros espaços de apoio à gestão do território. A responsabilidade sobre a seleção e apoio aos projetos fica a cargo deste espaço representativo. A ele também é incumbido a tarefa de apoiar e garantir a implementação de planos municipais e das ações do PTDRS, além de criar mecanismos de monitoramento e avaliação das ações incluídas neste plano.



De acordo com Art. 6º do RI, cabe ao CODETER definir prioridades e deliberar sobre a proposição e execução de projetos bem como acompanhar e fiscalizar a execução dos mesmos; apoiar e garantir a implementação dos projetos específicos a serem apoiados; monitorar e avaliar a execução destes projetos e; decidir sobre adequação e alteração dos projetos. O colegiado, como dito anteriormente, é composto, conforme consta no Art 7º:

[...] por três representantes de cada município que compõe o território sendo um/a representante o Poder Público Municipal indicado pelo Executivo Municipal e dois representantes da agricultura familiar, sendo um agricultor(a) residente no entorno do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro e um(a) do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, respeitando a equidade de gênero; Representantes da sociedade civil que atuam em nível regional: AEFA - Associação Escola Família Agrícola, Associação Regional dos Trabalhadores Rurais da Zona da Mata, CEPEC - Centro de Pesquisa e Promoção Cultural, CEIFAR - Centro de Estudo Integração e Formação e Assessoria Rural da Zona da Mata, CTA - Centro de Tecnologia Alternativa da Zona da Mata, FETAEMG - Federação dos trabalhadores Rurais do Estado de Minas Gerais - Pólo zona da Mata, Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar - FETRAF, Sociedade Amigos de Iracambi; e representantes das Instituições Públicas: EPAMIG - Centro Tecnológico da Zona da Mata, EMATER - MG; IEF - Instituto Estadual de Florestas/PESB; UFV - Universidade Federal de Viçosa.

O Grupo Gestor do território é o órgão que toma as decisões gerenciais dos programas, projetos e planos. Decisões mais urgentes e atividades designadas pelo Colegiado são atribuídas a este espaço. O Grupo gestor é constituído por representantes das organizações do poder público e da sociedade civil. A composição dos espaços de decisão e planejamento do território deve ter maioria simples de representantes de organizações da sociedade civil. O Colegiado toma as decisões consideradas “mais importantes”, e por sua vez, direciona

ações que devem ser executadas pelas organizações dos agricultores, Grupo Gestor e Secretaria Executiva.

A secretaria executiva exerce suas atividades operacionais, relativas aos registros de atividades, documentação e comunicação entre conselheiros e entidades que compõem o Colegiado. Cabe a ela oferecer apoio técnico e administrativo às ações territoriais, dando suporte às organizações que executarão os projetos, obedecendo aos trâmites burocráticos para elaboração dos mesmos. Também é sua atribuição apoiar ao arranjo institucional constituído pelo Colegiado e pelo Grupo Gestor, que é responsável pela elaboração e operacionalização dos projetos. O contato mais direto com os municípios e, principalmente, com as ações que estão sendo executadas neste âmbito é feito por essa instância do Colegiado.

### Destinação de recursos públicos no TSB

Entre 2003 e 2010 foram alocados no TSB cerca de 4,8 milhões de reais em projetos de investimento. Esses projetos foram elaborados com referência às diretrizes do PRONAT e as prioridades de investimento definidas de modo participativo pelas representações presentes no Colegiado Territorial. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos recursos aprovados de acordo com os municípios. Ressalta-se que a diferença de acesso a recursos deveu-se principalmente à capacidade de participação e influência das organizações sociais presentes nos municípios que integram o TSB.

**Tabela 1:** Distribuição de recursos públicos do PRONAT investido no Território Serra do Brigadeiro de acordo com os municípios no período de 2003 a 2010

MUNICÍPIO	TOTAL DE RECURSOS (R\$)	PERCENTUAL
Araponga	1.391.902,42	29,12%
Miradouro	1.040.700,45	21,78%
Ervália	547.084,73	11,45%
Rosário da limeira	612.777,00	12,82%
Divino	404.304,00	8,46%
Fervedouro	358.676,03	7,50%
Muriaé	337.760,99	7,07%
Pedra bonita	86.000,00	1,80%
Serecita	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>4.779.205,62</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

A análise dos projetos territoriais entre 2003 e 2010 permitiu classificar os Projetos Territoriais em cinco diferentes tipos, de acordo com tema ou foco de investimento dos mesmos: a) produção e comercialização; b) educação do campo; c) turismo e cultura; d) cooperativismo de crédito; e d) gestão social. Os valores destinados a cada um dos tipos e seus respectivos percentuais são apresentados na Tabela 2. Percebe-se que há significativo investimento em temas e ações que extrapolam a predominância das atividades setoriais vinculadas à produção agrícola. Mais da metade dos recursos alocados em projetos visou temas como educação, turismo, cultura, cooperativismo e fortalecimento de capacidades para a gestão social do processo de desenvolvimento, indicando a afirmação da noção mais abrangente de desenvolvimento rural prevista pela política pública.

**Tabela 2:** Distribuição de recursos públicos do PRONAT investido no Território Serra do Brigadeiro de acordo com tipos de projetos no período de 2003 a 2010

TIPO DE PROJETO	TOTAL DE RECURSOS	PERCENTUAL
Agricultura e comercialização	2.071.759,09	43,35%
Educação do campo	1.392.099,05	29,13%
Turismo e cultura	958.837,03	20,06%
Gestão social	180.574,05	3,78%
Cooperativismo de crédito	175.936,40	3,68%
<b>TOTAL</b>	<b>4.779.205,62</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

Alocar recursos públicos em projetos de desenvolvimento rural foi uma ação introduzida pelo PRONAF em meados dos anos 1990, que definia o município como locus dos investimentos públicos. Em 2003 o PRONAT modificou esta orientação, estabelecendo o território como espaço para a execução de projetos, buscando romper com o domínio das ações municipalizadas (ABRAMOVAY et al., 2010). Para o MDA e para o Colegiado Territorial do TSB, particularmente, o desafio passou a ser o acompanhamento e a avaliação dos projetos territoriais que haviam recebido recursos. Era necessário estabelecer um mecanismo institucional que possibilitasse essa ação. A elaboração de uma estratégia de monitoramento se deu, portanto, a partir da necessidade do Colegiado de acompanhar a implantação dos projetos territoriais após a contratação dos mesmos. Até 2008, no TSB, a implementação caracterizava-se pela ausência de informações sobre a aplicação dos

recursos, fato que influenciava negativamente a priorização de novas ações e a participação das instâncias territoriais nos processos de implantação dos projetos nos municípios.

Apresentaremos os resultados da pesquisa quanto à ação de monitoramento em relação a dois aspectos: (a) o processo de inovação criado pelo TSB, descrevendo sua institucionalização e efeitos; (b) a qualificação da gestão social como resultado da inovação criada.

## **A inovação criada e sua institucionalização**

A falta de informações sobre a implantação dos Projetos Territoriais passou a representar um limite à ação do Colegiado Territorial do TSB. Era necessário ter dados e informações precisas sobre os processos que ocorriam nos municípios, de modo a qualificar a gestão dos projetos. É neste contexto que o monitoramento surge como alternativa de ação para o Colegiado Territorial.

Monitoramento geralmente se refere ao processo de verificar regularmente a situação de um programa ou projeto por meio da comparação da implementação das atividades com o plano de trabalho (plano de ação) construído anteriormente. No caso da experiência do TSB, este processo visa monitorar os projetos territoriais basicamente por meio de suas metas. Para Souza (2004), os processos de avaliação de políticas públicas ajudam os envolvidos, as organizações da sociedade civil, a encontrar seus próprios caminhos de aprendizagem e desenvolvimento. A aprendizagem gerada por um processo avaliativo ou de monitoramento torna-se a principal razão pela qual os atores sociais podem mudar o curso das ações, ou estabelecer novas regras para sanar problemas ou fortalecer iniciativas.

A primeira iniciativa no TSB foi realizada em 2008, com um levantamento preliminar de informações sobre a implementação dos projetos. O objetivo foi compreender a situação dos projetos que haviam recebido recursos do PRONAT desde 2004, servindo de subsídio para a ação de monitoramento. O procedimento foi enviar fichas que solicitavam informações a serem fornecidas pelos responsáveis pelos projetos. O resultado do levantamento chamou a atenção para vários elementos que condicionavam, positiva e negativamente, a execução dos projetos nos municípios, indicando a necessidade de intervenção do Colegiado para corrigir falhas e aprender com os bons resultados. Podemos notar isso nos depoimentos dos conselheiros.

Foi através de conversas reuniões do colegiado que surgiu a idéia. Alguns

municípios tiveram os recursos perdidos, projetos aprovados e não aproveitados. Houve até um período que até o MDA faz a cobrança de fiscalização. E o colegiado tem também o poder de polícia fiscal dos projetos. Dentro do próprio colegiado partiu de conversas dos representantes e fazer a fiscalização dos projetos e se realmente se estava utilizando dentro daquilo que foi proposto. E a gente percebia que vários recursos estavam inúteis (Conselheiro, representante de entidade governamental).

Cada vez que vem a discussão sobre dinheiro, a gente pergunta: mas esse dinheiro está sendo gasto com o que? Está trazendo algum resultado? Não se passa nenhuma reunião sem falar isso, e a necessidade surge desta demanda. Com certeza podemos ver alguns resultados. A consciência que o monitoramento traz é muito importante. Agora o proponente sabe da importância de prestar conta e os representantes sabem onde está sendo gasto o dinheiro (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Ter acesso a informações atualizadas e precisas sobre projetos aprovados contribuiu para reforçar a necessidade do monitoramento. Um dos principais resultados desse trabalho foi a formação, no Colegiado, de uma comissão de monitoramento, que institucionalizou o trabalho de acompanhamento dos projetos e tornou possível, a partir de 2009, o planejamento de ações sistemáticas de monitoramento.

Para que o processo se efetivasse definiu-se que, apesar de não terem sido produzidos indicadores, o monitoramento deveria ser feito por intermédio da análise da situação das metas dos projetos. Ele seria realizado pelos próprios representantes do Colegiado, sem contratação de consultoria externa. O recurso para subsidiar as ações seria derivado de projetos já aprovados que tinham como meta fortalecer a gestão social.

Quanto à sua operacionalização, o monitoramento dos projetos foi dividido em três etapas de trabalho, compreendendo (i) o planejamento das ações, (ii) a organização e realização das visitas aos municípios; e (iii) a sistematização e socialização dos dados junto as instâncias territoriais. As ações para realização do monitoramento

foram planejadas de forma conjunta entre a Comissão de Monitoramento e as instâncias territoriais (Colegiado, Grupo Gestor e Secretaria Executiva). A comissão criada visitou todos os municípios que tiveram projetos aprovados. Foram coletadas informações sobre as obras, veículos e equipamentos, constatando sua situação. Junto aos responsáveis pelos projetos pesquisaram os motivos que explicariam eventuais paralisações e/ou atrasos quanto ao cumprimento do cronograma de execução. Além disso, as visitas averiguaram a forma de gestão dos projetos, buscando identificar os elementos responsáveis por sucessos e insucessos.

Dois requisitos foram fundamentais à realização do monitoramento e obtenção dos resultados. Primeiro, a disponibilidade de informações atualizadas acerca da execução dos projetos. Quando disponíveis, os documentos possibilitaram à comissão identificar entraves e buscar, de modo mais objetivo, respostas aos problemas verificados. Segundo, a execução de um trabalho prévio de mobilização dos atores locais envolvidos com os projetos, de modo que os mesmos pudessem acolher a comissão e organizar previamente os documentos necessários à avaliação da situação dos projetos.

Na fala de um dos informantes da pesquisa evidencia-se como o monitoramento ganhou relevância no território e a sua importância para o processo de gestão social.

A Comissão de Monitoramento adotou uma metodologia interessante e rica. Cada membro da Comissão só iria acompanhar os municípios os quais não tivessem muito conhecimento. [...] Este trabalho do monitoramento está sendo extremamente valioso para o território, a gente olha os projetos, avalia sem com isso gastar muito tempo. Com dois dias da pra se fazer a visita. O trabalho feito pela comissão tem por base aperfeiçoar melhor a elaboração dos projetos. Eles devem ser qualificados para não dá tantos problemas no futuro. A elaboração é o cerne de todo processo. Devemos nos preocupar com a apropriação destes projetos por parte do povo, de quem são os envolvidos. (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Ao apontar situações negativas na execução dos projetos e promover um processo de interação entre os atores de cada município

e os representantes do Colegiado, o monitoramento esta propiciando a criação de espaços de diálogo no sentido de gerar novas formas de controle social.

Um problema está relacionado às estruturas constituídas [pelos projetos], a maioria não foi discutida com a base. Acho que a saída é que os projetos passem por um estudo de viabilidade. Para garantir minimamente que ele possa dar certo. Tudo foi, na realidade, apenas ajeitado para pegar recursos. Criar mais estruturas para não funcionar é preferível não criar. Para que dê certo é preciso que prefeituras e sociedade civil se unam e consigam trabalhar em conjunto do jeito que o monitoramento tá fazendo. Agora foi um passo dado e acertado só temos que continuar a fazer as coisas como foi proposto, os projetos precisam melhorar e a gente se unir mais. (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

Esta fala de um dos representantes elucida como a informação e a participação estão conduzindo a novas formas de coordenação das relações sociais e da gestão social. As proposições como alternativas às situações indesejadas são os caminhos para o surgimento de inovações, e representam a “aprendizagem social”<sup>9</sup> (SABEL & ZEITLIN, 2008), da qual leva a renovação no ciclo de gestão social.

A análise das entrevistas evidencia que as informações coletadas no monitoramento permitiram conhecer e analisar o montante de recursos acessados por meio do PRONAT; diagnosticar a situação das metas estabelecidas pelo TSB e perceber questões relacionadas à gestão e ao funcionamento dos projetos, destacando o papel essencial desempenhado – positiva e negativamente – pelas municipalidades na execução dos mesmos.

A formação da Comissão de Monitoramento no Colegiado do Território Serra do Brigadeiro qualificou a intervenção feita junto aos executores e gestores dos projetos à medida que permitiu elucidar e confrontar informações atuais sobre a implementação dos projetos com o que havia sido prevista quando de sua elaboração. Essas informações

---

<sup>9</sup> Aprendizagem social é inerente à interação social, a capacidade de criar e assimilar comportamentos e ideias, é resultado de um processo interativo imerso nas relações sociais e vinculado a um contexto cultural e institucional (SABEL & ZEITLIN, 2008)

desencadearam proposições, feitas pelos próprios representantes, para qualificar o processo de gestão social da política pública de desenvolvimento territorial.

### **A qualificação do processo de gestão social da política**

A geração de informações sobre os projetos territoriais possibilitou um novo tipo de interação entre conselheiros e gestores públicos envolvidos diretamente com a execução dos mesmos. Um dos efeitos iniciais do monitoramento foi fazer com que distintos agentes envolvidos com a política passassem a dialogar sobre fatores que facilitavam ou impediam a obtenção de resultados desejados. A busca de entendimento sobre os entraves à execução dos projetos e a busca de alternativas representam parte de um processo que pode conduzir ao surgimento de inovações institucionais. Neste sentido, a experiência do monitoramento do TSB pode ser referida a um processo de *aprendizagem social*, contribuindo para fortalecer o processo de gestão partilhada de políticas públicas (SABEL & ZEITLIN, 2008).

O monitoramento permitiu mobilizar e sensibilizar atores sociais do território para a importância do processo contínuo de acompanhamento como forma de garantir o controle social dos projetos priorizados pelo Colegiado, além de promover aprendizado sobre a gestão social do desenvolvimento territorial. Da forma como explicitado por um conselheiro, representante de entidade do poder público, o processo permitiu “[...] *agregar elementos e informações que não seriam de tal forma comum a atores externos, e por isso mesmo é que é importante a presença dos representantes que estão vinculados desde início com as ações do TSB*”.

Outros depoimentos de conselheiros são importantes na direção de verificar as contribuições do monitoramento de projetos no processo de gestão social do território.

Com a apresentação do monitoramento ficava constrangedor para um município ver que seus projetos não estava sendo executados e tava tudo parado então criou no pessoal uma vigilância maior, e muitos estavam vendo o porquê os projetos não estavam dando certo. Aqui o monitoramento não foi só para ver os dados, foi para pressionar, para dizer que tem alguém olhando (Articuladora Territorial).

Este monitoramento permite ver a realidade, e o que acontece na prática, e assim possibilitar ao colegiado entender o que deve



ser feito, quais medidas de contenção deve-se tomar (Conselheiro, representante de organização da sociedade civil).

As visitas aos municípios e o simples fato de criar um sistema de monitorar os projetos disseminou, como podemos constatar em alguns depoimentos, um senso de responsabilidade em relação aos projetos, pois “*criou no pessoal uma vigilância maior*”. A partir deste fato, “*ficava constrangedor para um município ver que seus projetos não estava sendo executados e tava tudo parado*”. E, assim, o monitoramento “*não foi só para ver os dados, foi para pressionar, para dizer que tem alguém olhando*” (articuladora territorial).

Os depoimentos acima são consonantes com a perspectiva teórica de Frey (2000), que defende a tese de que é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise e avaliação de políticas públicas às condições peculiares dos contextos em que são implementadas. É com base nessa premissa que Souza (2004), Favareto & Schroder (2007) e Abramovay et al. (2010) afirmam que a participação dos atores locais no processo de decisão a respeito das políticas públicas poderia levar à maior eficiência e efetividade na alocação dos recursos. Evans (2003) constrói argumento semelhante ao afirmar que os planejamentos institucionais devem ser feitos a partir dos contextos locais, enraizados nas demandas e dinâmicas sociais locais. Percebe-se, evidentemente, o caráter normativo destas elaborações. Este “dever ser” configura-se como um ideal e as realidades concretas vão apontando suas possibilidades e limites.

Ações de avaliação e monitoramento de políticas públicas representam um instrumento da gestão social ao possibilitar, por meio da participação social, subsídios ao planejamento e à formulação de ações de intervenção; ao acompanhamento de sua operacionalização; aos consequentes ajustes a serem adotados; e até às decisões sobre sua manutenção, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção da política pública. Não obstante a essas possibilidades, atividades de monitoramento podem contribuir para a viabilização de controle mais rigoroso sobre a aplicação dos recursos públicos, levando maior transparência e *accountability*<sup>10</sup> às ações governamentais (RUA, 1996).

No TSB o monitoramento tem também contribuído para qualificar o processo de elaboração e seleção de novos projetos territoriais; para rever os princípios e diretrizes da atuação dos

---

<sup>10</sup> Está relacionado à responsabilização ou a prestação de contas de representantes aos seus representados ou organizações.

agentes envolvidos no desenvolvimento territorial; para planejar ações que promovem a gestão social. De forma prática, o monitoramento possibilitou, além da atualização das informações sobre a execução dos recursos aprovados para operacionalização de projetos territoriais pelo PRONAT, identificar problemas e fragilidades presentes em todas as etapas de implantação dos projetos. Por fim, a qualificação do processo de gestão social da política gerou importantes informações acerca da própria política, de sua potencialidade e das necessidades de ajustes.

## Conclusões

As recentes transformações conceituais e históricas sobre a idéia de desenvolvimento rural provocaram, em larga medida, a sua re-significação, trazendo elementos que permitiram a emergência da abordagem territorial como referência importante. O desenvolvimento rural com abordagem territorial surge como afirmativa de novas ruralidades, apoio a iniciativas localizadas e ao planejamento regional da dinamização socioeconômica. As políticas públicas, neste âmbito, incorporam tais mudanças principalmente em termos de “ideias-guia” que passaram a balizar suas ações.

No Território Serra do Brigadeiro, a criação de um “território de identidade” foi precedida de um processo de mobilização das forças sociais locais em prol da luta pela reformulação das propostas de constituição do PESB. O resultado desse processo foi a consolidação de um capital social e das articulações entre sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas, associações, ONGs, poder público dos municípios, organizações governamentais em geral, universidades, etc. Firmou-se, a partir da criação do PESB, a base social e institucional necessária à aprovação da Serra do Brigadeiro como território prioritário do MDA. Este é um elemento distintivo do TSB. Diferencia-o de outros territórios, criados por decreto ou por interesses políticos oportunistas. Não podemos apresentar conclusões sem considerar esta trajetória histórica do território.

As dinâmicas, projetos e percepções apresentadas ao longo do texto evidenciam que, a partir da operacionalização do PRONAT no TSB, está sendo forjado um processo de desenvolvimento rural cujo *locus* é o território, onde se expressam forças sociais que se articulam e combinam iniciativas em prol de um “espaço rural” diversificado e multifuncional. Neste processo, a participação incentivada pela política de desenvolvimento territorial, embora ainda seletiva, está permitindo a ocorrência de um tipo de aprendizagem – tanto para as organizações da sociedade civil quanto para os gestores públicos envolvidos – acerca

dos processos sociais de negociação e construção de acordos sobre projetos de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a maior transparência e participação na gestão do programa têm levado a uma mudança de perfil nos projetos apresentados, tornando-os mais próximos dos interesses de agricultores organizados.

A pesquisa também permite concluir que a inovação institucional do monitoramento de projetos de desenvolvimento territorial no TSB cumpriu importante papel para a implementação da política pública, qualificando o próprio processo de desenvolvimento rural. Fundamentando esta afirmação observou-se que o monitoramento: (a) criou um instrumento de apoio à tomada de decisões para o Colegiado Territorial, influenciando a elaboração e definição de novos projetos para alocação de recursos públicos; (b) intensificou o diálogo e a articulação entre agentes que são envolvidos direta e indiretamente nas ações de execução dos projetos, potencializando a criação de redes de informação e ação que podem qualificar os resultados dos projetos. Importante ressaltar que o monitoramento contribuiu para inibir os gestores que não implementaram os projetos de acordo com seus objetivos determinados; (c) gerou dados e informações que podem ser utilizados como feedback para os formuladores da política pública de desenvolvimento territorial; e (d) qualificou o processo de gestão social, subsidiando as decisões do Colegiado Territorial com as informações geradas sobre a implementação dos projetos.

De acordo com Abramovay et al., (2010, p 285-289) os Colegiados de Desenvolvimento Territorial “[...] não influem sobre as decisões quanto ao uso de seus recursos” e “[...] não há qualquer mecanismo que estimule os atores a aprender com a experiência e a avaliar os efeitos mais gerais daquilo que estão fazendo”. Essas considerações não se aplicam à experiência de monitoramento de projetos territoriais do TSB. Os resultados da pesquisa permitem uma conclusão que a contraria. No TSB as informações geradas pelo monitoramento dos projetos e a própria experiência conduzida pelos membros do Colegiado produziram importante aprendizado sobre a qualidade de projetos territoriais e os limites institucionais que ainda precisam ser mais bem compreendidos e enfrentados pelos processos que buscam afirmar uma concepção mais abrangente de desenvolvimento rural.

## Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. et al. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**, v.12, n.24, p.268-306, mai./ago. 2010.

ABRAMOVAY, R. O Capital Social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada** - Vol. 4, n 2: 379-397, abril/junho, 2000.

ALMEIDA, J. “Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável”. In: Almeida, J. e Navarro, Z. (orgs.): **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS,1997, p.33-55.

BARDIN, L. (2009), **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta. 226 p.

BOISER, Sergio. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. **Planejamento e políticas públicas**, n° 19, p. 307-343, jun 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Boas práticas dos territórios rurais**. Brasília: MDA, 2010. 146p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referência para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: MDA/IICA, 2009. 33p.

CENTRO DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS DA ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS (CTA/ZM). **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Viçosa: CTA, 2005.

CHENAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996. 134p.

DELGADO, Guilherme. Expansão e Modernização do Setor Agropecuário no Pós-Guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, n° 43, v. 15, São Paulo, USP, set./dez. 2001, pp. 157-172

DRAIBE, S. M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G. et al. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. 398p.

ESCOBAR, A. Sustainability: design for the pluriverse. **Development**, v.54, n.2, p.137-140, 2011. Disponível em: <

[www.sidint.net/development/](http://www.sidint.net/development/)>. Acesso em 13 ago. 2011. doi: 10.1057/dev.2011.28.

EVANS, P. Para além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, v.5, n.9, p.20-62, jan./jun. 2003.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu: Fapesp, 2007. 220p.

FAVARETO, A.; SCHRODER, M. Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: XLV Congresso da SOBER: conhecimento para agricultura do futuro. **Anais...** Londrina, PR, 22 a 25 de julho de 2007.

FERNANDES, Maria Luiza Dias. **A política pública de Desenvolvimento Territorial e os processos de Construção Social na Serra do Brigadeiro-MG**. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, p.211-259, 2000.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora da Unesp, 1991. 177p.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Velhos e novos mitos do rural brasileiro**. Estudos avançados – dossiê desenvolvimento rural. Vol.15, nº43, set-dez, 2001.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy: policy cycles & policy subsystems**. 3<sup>rd</sup> ed. New York: Oxford University Press, 2009. 298p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Senso Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural: conceito e aplicações ao caso brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS-Editora, 2008, 230p.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. (1999), **A construção do saber**. Belo Horizonte: UFMG. 340 p.

LOPES, C.; THEISON, T. **Desenvolvimento para céticos: como melhorar o desenvolvimento de capacidades**. São Paulo: Editora da Unesp, 2006. 368p.

PERICO, R. E. et al. **Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para a construção de um marco jurídico-normativo**. Brasília: IICA, 2011. 242p.

REGANOLD, J. P. et al. Transforming U.S. agriculture. **Science**, v.332, p.670-671, may 2011. Disponível em: <www.sciencemag.org>. Acesso em 6 mai. 2011. doi: 10.1126/science.1202462.

SABEL, C. F.; ZEITLIN, J. Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU. **European Law Journal**, v.14, n.3, p. 271–327, may 2008.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n.3, p. 511-531, jul./set. 2010.

SCHNEIDER, S. Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ LOZANO, Fabio.; MEDINA, Juan Guillermo Ferro (Editores). (Org.). **Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI**. 1 ed. Bogotá/Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, v. 1, p. 67-108.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 410p.

Sergio Schneider. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003, 254p

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, v.18, n.2, p.27-41, 2004.

SZTOMPKA, P. **A sociologia da mudança social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998. 568p.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas: 1987.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1998. 2ª edição.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo**. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro:CPDA/UFRJ, n. 15, p. 87-145, 2000.