

A estratégia participativa de monitoramento de projetos territoriais na Serra do Brigadeiro-MG

THE PARTICIPATORY MONITORING STRATEGY OF TERRITORIAL PROJECTS IN THE SERRA DO BRIGADEIRO-MG

Elisa de Jesus Garcia¹; Marcelo Miná Dias²

RESUMO

Este relato apresenta uma experiência de monitoramento participativo de projetos que está sendo protagonizada pelo Colegiado Territorial constituído no âmbito da política de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A experiência contribui para reflexão e compreensão a cerca dos processos de gestão social da política de desenvolvimento territorial que incidem no Território Serra do Brigadeiro, formado por nove municípios da Zona da Mata Mineira. O processo de monitoramento vem desencadeando um fluxo de informações e novas articulações políticas que estão qualificando as formas de elaboração e seleção dos projetos territoriais e, deste modo, proporcionando maior interação entre os atores sociais, o que fortalece a gestão social. Os resultados nos mostram que este processo esta proporcionando mudanças nas formas de atuação dos atores sociais e têm contribuído para a reformulação da dinâmica de seleção de novas ações e projetos financiados pelo Estado.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial, políticas públicas, gestão social.

ABSTRACT

This report describes an experiment of participatory monitoring of projects being starred by the Collegiate constituted under the Territorial Development Policy branch of the Ministry of Agrarian Development. This experience helps in understanding the social management process of the territorial development policy in Serra do Brigadeiro, a territory composed by nine cities in the Zona da Mata Mining, Minas Gerais, Brazil. The monitoring process has produced a flow of information and new political arrangements that lead to improving some forms of design and selection of projects for territorial development. Consequently, there is a growing interaction between social actors, strengthening social management. The results show that this process is providing changes in the forms of action of social actors and have contributed to the reformulation of the dynamics of selection of new activities and projects financed by the State.

Key Words: Territorial development, public policies, social management.

¹ Estudante de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Realiza pesquisas na área de Sociologia e Ciência Política e atua em projetos de desenvolvimento rural junto aos movimentos e organizações sociais.

² Professor Adjunto do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Realiza pesquisas na área da Sociologia com ênfase na Sociologia Rural, principalmente com a temática do desenvolvimento rural voltado a agriculturas familiares e suas interfaces com a sociologia política.

1. CARACTERIZAÇÃO E HISTÓRICO DO TERRITÓRIO

O Território da Serra do Brigadeiro está localizado na porção norte da microrregião da Zona da Mata do Estado de Minas Gerais, é formado pelos municípios de Araponga, Sericita, Pedra Bonita, Divino, Fervedouro, Miradouro, Muriaé, Rosário da Limeira e Ervália. Sua constituição, no ano de 2003, se deu no âmbito da criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais-PRONAT/MDA, fomentado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA. No entanto, como é destacado pelos próprios atores,

O Território da Serra do Brigadeiro é uma construção histórica. Mais do que uma política pública do atual Governo Federal, a Serra do Brigadeiro possui uma trajetória ímpar de mobilização em torno de uma unidade de conservação, tema que afeta a todos/as, e que tem sido objeto de discussão, consensos e entendimento das diferenças em acalorados debates, ao longo de mais de uma décadaⁱ.

Com o apoio do PRONAT/MDA, entre os anos de 2003 e 2009, foram investidos nos municípios que compõe o Território cerca de 4,5 milhões de reais em projetos de investimento e custeio propostos por organizações públicas e sociais com base no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS e aprovados e priorizados pelo Colegiado Territorial. Um dos principais critérios que esses projetos territoriais precisavam atender no momento de sua priorização era a garantia de uma gestão social, envolvendo o poder público, a sociedade civil e o as instancias territoriais de gestão. No entanto, a medida que esses recursos foram sendo executados nos municípios e as primeiras infraestruturas planejadas no âmbito territorial começaram a ser concluídas, tornou-se evidente a problemática da gestão social e a necessidade de construção de formas de acompanhamento desses projetos.

2. CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA TERRITORIAL DE MONITORAMENTOⁱⁱ.

A construção de uma estratégia de monitoramento se deu, portanto, a partir da necessidade do Colegiado de acompanhar a implantação dos projetos territoriais após sua aprovação. A falta de informações sobre a situação dos projetos começou a influir de forma negativa no momento de priorização de novas ações, além de inviabilizar a intervenção e participação das instancias territoriais nas diferentes fases de implementação dos projetos. Partindo disso, então, o Colegiado, em maio de 2008, definiu alguns pontos estratégicos para a realização de um trabalho de monitoramentoⁱⁱⁱ. Primeiro, era necessário construir um panorama com todas as metas contratadas com os recursos do PRONAT nos seis anos do Território, para, em seguida, planejar uma atuação em campo junto com aos executores e gestores nos municípios. Para isso, deveriam ser utilizados os recursos disponíveis anualmente através do projeto de apoio a gestão social, tendo em vista que o MDA não havia disponibilizado até o momento recursos específicos para esse fim, não sendo possível a remuneração em horas técnicas para os envolvidos nas atividades. Por último,

o colegiado definiu que o monitoramento deveria ser realizado pelos próprios atores sociais com o apoio das organizações e da assessora territorial, que deveriam criar os meios e materiais metodológicos para o trabalho. Dessa forma, desde o início, o monitoramento aconteceu de forma participativa, como fruto de uma demanda vivenciada pelo próprio Colegiado Territorial e construído conjuntamente entre suas instâncias, as organizações sociais e os representantes dos municípios, poder público e sociedade civil.

3. OBJETIVOS

Os objetivos do monitoramento foram conhecer *in loco* os projetos territoriais apoiados pelo PRONAT; promover um momento de intercâmbio com seus executores e gestores com vistas a buscar informações sobre a situação dos projetos; compreender os principais entraves, limites e potencialidades relacionados à sua execução e gestão; promover e garantir a existência de um fluxo perene de informações que permitam ao Colegiado gerar e aprimorar instrumentos de intervenção nas diversas etapas de gestão dos projetos; aperfeiçoar o processo de elaboração e priorização de novos projetos através da qualificação de critérios e proposição de novas metodologias; planejar novas ações para o fortalecimento da gestão social no Território.

4. METODOLOGIA

O monitoramento dos projetos foi realizado pelos próprios atores sociais do Território, representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, organizados em uma Comissão de Monitoramento, formada a partir do Colegiado. As ações para realização do monitoramento foram planejadas de forma conjunta entre a comissão de monitoramento e as instancias territoriais que utilizaram como norte os dados e resultados obtidos com o monitoramento inicial realizado em 2008. Esses resultados demonstraram que havia um cenário preocupante de contratos de investimento paralisados e atrasados, recursos mal executados, e muitas infraestruturas paradas por problemas diversos. Logo, foram planejadas visitas de monitoramento em cada município do Território. As visitas de monitoramento foram realizadas em três momentos. O primeiro deles compreendeu a ida as obras e possibilitou conhecer e registrar com fotos todos os bens construídos e adquiridos com os recursos do Território. Esse momento possibilitou averiguar as condições físicas das obras, o local de construção, a instalação e armazenamento dos equipamentos, móveis e veículos. Principalmente, foi possível ver a real condição de uso desses bens e confrontar com o objetivo previsto nos projetos técnicos. O momento seguinte incluiu uma reunião conjunta entre a comissão e os representantes das prefeituras e das organizações sociais gestoras dos projetos, sindicatos, associações e conselhos, e todas as organizações envolvidas. Para nortear a conversa, foram utilizados formulários simples com questões sobre a situação física e de gestão das metas de investimento do município. O objetivo do uso desses formulários foi garantir o registro e facilitar a sistematização das informações dadas pelos atores sociais. Um ponto importante é que essas fichas/formulários de monitoramento são materiais simples que podem ser manuseados por técnicos (as) e por agricultores (as).

Duas coisas foram de extrema relevância para o bom andamento das visitas e o alcance dos objetivos propostos pelo monitoramento. Uma delas foi a organização do material com as informações sobre os projetos, metas e contratos de cada município. Esses documentos permitiram a comissão ter um panorama prévio do que deveria ser visto, observado e monitorado. A outra foi a mobilização dos atores locais para o acolhimento da comissão e a organização dos documentos institucionais, como ofícios, documentos de licitação, contratos financeiros, contratos de comodato, termo de gestão, entre outros. Nesse sentido, a comissão encontrou algumas dificuldades onde não havia pessoas que soubessem fornecer informações sobre os projetos. Em alguns municípios os representantes do poder público e da sociedade civil não possuíam documentos e não sabiam informar valores, motivos de paralisação de uma obra, causas da mudança de um terreno. Nesses casos, foi possível observar a dimensão das fragilidades de gestão de alguns projetos que se manifesta desde o desconhecimento de informações mínimas até o sumiço da chave de uma obra. Em contraposição, nos municípios em que houve um bom envolvimento dos representantes, foi possível obter dados mais seguros sobre as metas, manusear documentos sobre a execução físico-financeira, entrar nas edificações e ver todos os equipamentos e veículos. A sistematização do trabalho do monitoramento incluiu a elaboração de planilhas, tabelas e gráficos com os dados das 61 metas de investimentos do Território contratadas entre os anos de 2003 e 2008. Além do registro de todas as informações fornecidas ao longo das visitas e das percepções e sugestões da comissão ao Colegiado e aos executores e gestores de projetos. Todo esse material foi organizado conjuntamente com a comissão de monitoramento e apresentado ao Colegiado, em novembro de 2009, e subsidiou o trabalho para definição de novas estratégias e novos passos para o fortalecimento da gestão social.

5. PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES

O monitoramento conseguiu mobilizar e sensibilizar os atores sociais do Território para a importância do processo contínuo de acompanhamento como forma de garantir o controle social dos projetos priorizados pelo Colegiado e promover a gestão social do desenvolvimento territorial. Além disso, demonstrou que ações participativas geradas a partir de demandas coletivas e implementadas através de métodos simples são eficazes no processo de construção e implantação de uma estratégia de monitoramento. O envolvimento dos atores sociais do Território nas atividades de monitoramento garantiu o aproveitamento de práticas e saberes gerados e fortalecidos ao longo do processo de construção da política de desenvolvimento territorial na Serra do Brigadeiro. Portanto, o monitoramento realizado por aqueles que acompanham, desde o princípio, a elaboração e execução do PTDRS e a aprovação dos projetos no colegiado permite agregar elementos e informações que não seriam de tal forma comum a atores externos. Além de promover a comunicação e proporcionar o empoderamento daqueles que estão envolvidos nos demais processos de gestão social do desenvolvimento territorial, ou seja, daqueles que seguirão no Território realizando o planejamento de novas ações, assumindo os espaços de coordenação e envolvendo e articulando novos atores.

A formação de uma Comissão de Monitoramento a partir do Colegiado qualificou a intervenção feita junto aos executores e gestores à medida que

permitiu elucidar e confrontar informações sobre a situação dos projetos com aquelas fornecidas no âmbito de sua proposição e priorização no Território. O fato de aqueles que estavam monitorando terem feito parte da aprovação do projeto e conhecerem os compromissos assumidos naquele momento imprimiu legitimidade ao trabalho de monitoramento tanto no ato de sua realização quanto no momento da socialização dos resultados junto as instancias territoriais. Assim, as críticas, problemas e fragilidades trazidos à tona a partir do monitoramento suscitaram insatisfação de alguns, mas em nenhum momento foi objeto de desconfiança ou descrédito perante o Colegiado. Pelo contrário, a trajetória que vem sendo construída juntamente com os trabalhos do monitoramento demonstra a agregação dos seus resultados aos demais processos de gestão social do Território. Dessa forma, o monitoramento tem contribuído sobremaneira para qualificar o processo de elaboração e priorização de novos projetos territoriais, rever os princípios e diretrizes da atuação dos agentes envolvidos no desenvolvimento territorial, planejar ações que promovam a gestão social e deverá contribuir em médio prazo para revisão e qualificação do PTDRS.

De forma prática, o monitoramento possibilitou, além de atualizar as informações sobre as metas contratadas em todo Território, identificar os problemas e fragilidades presentes em todas as etapas de implantação dos projetos. A ida aos municípios e a interação com os executores e gestores dos projetos foi essencial para apreensão do processo como um todo. Um dos aspectos relevantes, é que o monitoramento demonstrou de que forma a atuação da prefeitura municipal influi diretamente para o alcance dos objetivos dos projetos, muitas vezes determinando seu sucesso ou seu fracasso, a de projetos que não funcionam ou funcionam mal devido a compra de equipamentos de má qualidade, a construção de infraestruturas em locais inadequados ou os casos em que as prefeituras possibilitam através de outros recursos de seu orçamento uma determinada complementação imprescindível ao funcionamento dos projetos. Em contraposição, elucidou os problemas vivenciados pelas prefeituras para executar recursos públicos indicando os entraves causados pela legislação, pelos longos e morosos processos licitatórios, pelas dificuldades impostas pelo agente financeiro, pelos limites operacionais e técnicos pelos quais passam grande parte dos municípios. Enfim, sobre esse aspecto, o monitoramento evidenciou o papel singular que as prefeituras possuem na efetivação dos anseios contidos nos projetos, dando subsídios ao colegiado para planejar ações que promovam uma maior aproximação com o poder público. Do mesmo modo, a situação diagnosticada através do monitoramento deu contornos claros aos limites e potencialidades das organizações sociais enquanto gestoras do processo de implantação dos projetos e as implicações desses ao desenvolvimento territorial. Foram expressos pelos atores sociais e percebido pela comissão que muitas organizações sociais não possuem recursos e corpo técnico suficientes para assumir de forma objetiva a gestão de alguns projetos territoriais, apesar do compromisso feito junto ao Colegiado. Essa dificuldade tem minimizado as possibilidades de interferência dessas organizações no rumo e no funcionamento desses projetos comprometendo a gestão social do desenvolvimento territorial. Sobre esse aspecto, é importante ressaltar que compromissos formais feitos a partir de critérios e documentos não têm garantido uma intervenção equilibrada entre poder público e sociedade civil na implantação e no funcionamento dos projetos. Quando esses compromissos não se traduzem em divisão de custos e tarefas, a gestão compartilhada, em

grande parte dos casos, não se efetiva e pode se transformar em um problema para todo o processo, inclusive o alcance aos beneficiários. Diante disso, o monitoramento elucidou que apesar das organizações sociais estarem inseridas nos espaços de decisão do Território é urgente a construção de instrumentos que garantam seu protagonismo em todos os espaços e etapas do desenvolvimento territorial. Somasse a essas dificuldades a ausência de interação entre a prefeitura e as organizações sociais e os agricultores (as) familiares em momentos essenciais ao bom funcionamento dos projetos. A falta de informações afeta demasiadamente a intervenção dessas organizações e ganham dimensões mais graves em municípios onde a sociedade civil apresenta um histórico de desmobilização. Essas deficiências no fluxo de informação, que não raras vezes afetam a qualidade dos projetos e geram insatisfação, são sintomas da necessidade de fortalecer os arranjos institucionais e capacitar agentes de desenvolvimento local que possam se empoderar dos instrumentos de controle e gestão social.

Portanto, à medida que elucidava todos esses entraves, a prática contínua do monitoramento contribuiu para que o colegiado, as organizações e prefeituras trabalhassem cada vez mais de forma conjunta na implementação das ações de modo a evitar possíveis impasses e garantir o cumprimento dos objetivos dos projetos territoriais. De outro modo, o monitoramento também possibilitou vivenciar experiências bem sucedidas promovidas ou apoiadas pelo Território e trazê-las para o conhecimento do Colegiado. Nesses casos, a contribuição foi não apenas no sentido de fazer conhecer, mas de indicar essas experiências enquanto práticas que deveriam nortear a implantação de novos projetos e ações. Uma conclusão ressaltada pela comissão e afirmada pelos atores sociais em momentos de discussão ao longo do trabalho de monitoramento é a de que o sucesso de um projeto no âmbito do desenvolvimento territorial depende, além de sua viabilidade econômica, do seu embasamento social, da articulação e envolvimento da sociedade em torno de seus objetivos e da interação equilibrada entre o poder público e a sociedade civil na busca pela sua efetivação. Os dados e informações sobre a situação dos projetos do Território ilustram com fidelidade a importância desses fatores e demonstram as consequências de sua ausência. Nesse sentido, os passos traçados pelo Colegiado a partir dos dados do monitoramento procuraram ir ao encontro dessas questões e garantir, a curto prazo, o aperfeiçoamento do processo de aprovação de novos projetos. A partir de 2008, o Colegiado agregou o histórico de execução e gestão das metas do município como um critério para seleção de novos proponentes e projetos territoriais. Isso só foi possível por que com o monitoramento o colegiado pode ter um panorama das metas e identificar problemas locais relacionados à implantação dos projetos. A implicação desse novo critério foi a alocação de novos recursos em municípios onde os recursos anteriormente contratados através do PRONAT havia se traduzido em projetos em situação normal de execução, sem atrasos ou perdas financeiras, com infraestruturas em funcionamento. O conhecimento desse histórico, proporcionado pelo monitoramento, dificultou a aprovação de recursos e projetos para municípios que apresentavam um quadro complexo de metas atrasadas, paralisadas e canceladas, e projetos concluídos sem funcionamento.

Um outro passo dado já a partir de 2009 foi a qualificação do processo de análise dos projetos pelo Colegiado. Para isso foi formada uma comissão com técnicos(as) e agricultores(as) com a função de se debruçar sobre os projetos e analisar a consistência de seu orçamento, sua articulação com outras

iniciativas, sua coerência com o PTDRS e com os critérios, no sentido identificar pontos relevantes para subsidiar a análise feita pelo colegiado. Essa inovação qualificou a Rodada de Projetos em 2009 uma vez que agregou elementos de importância trazidos pela comissão, anteriormente excluídos e encobertos, devido à superficialidade do processo de análise dos projetos. Além disso, contribuiu para a inserção de fatores técnicos na aprovação e priorização de projetos em contraposição, ao menos em tese, a mera primazia de fatores políticos que não raras vezes determina o rumo das decisões do Colegiado e da distribuição dos recursos do PRONAT. De forma gradual, essa nova dinâmica poderá contribuir, principalmente, para melhorar a qualidade dos projetos e evitar diversos problemas à medida que limites e entraves sejam aflorados ainda na fase de seleção. Contudo, ainda são necessários instrumentos que permitam analisar, avaliar e monitorar os projetos de maneira qualitativa de modo a evidenciar e identificar de forma mais clara os problemas de natureza política, social e cultural presentes em todo o processo de implantação do PRONAT.

ⁱ Afirmação extraída do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Serra do Brigadeiro: CENTRO DE TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS DA ZONA DA MATA (CTA-ZM). **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural sustentável (PTDRS) do Território da Serra do Brigadeiro**. Viçosa, 2004.

ⁱⁱ A experiência que segue foi apresentada no II Salão Nacional dos Territórios Rurais, em Brasília, a única sobre o tema, e sua síntese também pode ser encontrada em: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Catálogo de boas práticas territoriais**. II Salão Nacional dos Territórios Rurais: Território da Cidadania em foco. Brasília: MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial. 2010, 191p.

ⁱⁱⁱ Na experiência de monitoramento relatada não houve a construção anterior de indicadores, o objetivo foi acompanhar e averiguar a implantação das infraestruturas com base nos projetos apresentados. O trabalho desenvolvido até aqui pode subsidiar posteriormente a construção de indicadores de desenvolvimento territorial que possam ser aplicados na Serra do Brigadeiro e em outros Territórios do PRONAT/MDA.