

**PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS**

= pronat =

**REFERÊNCIAS PARA O APOIO AO  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

DOCUMENTO EM REVISÃO

## 1. APRESENTAÇÃO

Este documento foi elaborado<sup>1</sup> para orientar a metodologia de uma parte do processo de implementação do PRONAT no Território nacional, estimulando a sua conjugação e adequação às referências, aos conhecimentos e aos saberes regionais e locais.

A concretização dos resultados propostos pelo PRONAT depende da conjugação de diversos fatores, alguns inerentes aos próprios territórios, outros não. O PRONAT estima que a adequação, articulação e implementação de políticas públicas e o incremento da capacidade dos territórios em planejar e em gerenciar seu próprio processo de desenvolvimento são elementos fundamentais para o desenvolvimento sustentável, procurando contribuir para que isto seja atingido.

Contudo, o PRONAT não é suficiente para que todo o potencial dos territórios seja desenvolvido, sendo importante que outros mecanismos de políticas públicas sejam conjugados, a partir de uma lógica de planejamento ascendente.

## 2. INTRODUÇÃO

A orientação estratégica do Governo Lula para o Plano Plurianual (PPA) 2004 - 2007 direciona esforços para a redução da pobreza, o combate à exclusão social e para a diminuição das desigualdades sociais e regionais. Esta orientação está sendo consolidada nos programas sociais de vários ministérios cabendo ao MDA incorporar e implementar novos parâmetros para a intervenção pública em prol do desenvolvimento sustentável, prioritariamente nos espaços rurais de maior demanda social.<sup>2</sup> Assim o MDA amplia a sua contribuição para o combate à pobreza rural e para o aumento da inclusão social, concentrando seus esforços em três áreas integradas de atuação: Ampliação e Fortalecimento da Agricultura Familiar; a Reforma Agrária; e a Promoção do Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.

Experiências exitosas em outros países e no Brasil, coordenadas por entidades civis, públicas e movimentos sociais, indicam que apoiar os processos de desenvolvimento territorial<sup>3</sup> é uma forma inovadora e eficaz de combater a pobreza, a exclusão social e de promover o desenvolvimento sustentável. Seus eixos estruturantes são o fortalecimento do capital humano e social, dos sistemas produtivos e da governança territorial, gerando trabalho e renda,

---

<sup>1</sup> Elaboração: Celina Bragança, Humberto Oliveira, Marcelo Duncan, Paulo César Arns e Wilson Dias, com colaboradores internos e externos a SDT. Texto final: Marcelo Duncan.

<sup>2</sup> Demanda social registra a incidência de população caracterizada como agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária ou grupos que postulam acesso a terra.

<sup>3</sup> Ver documento "Referências conceituais do Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável", CONDRAF/NEAD, 2003.

integrando políticas públicas e construindo a gestão participativa do território.

O PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE TERRITÓRIOS RURAIS - PRONAT, é uma iniciativa do Governo Federal, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, que conta com a participação do INCRA, SRA, SAF e diversos organismos federais, tendo como colaboradoras entidades públicas e não governamentais, redes profissionais, institucionais e de organizações da sociedade civil, Governos estaduais e municipais, além da cooperação de Organismos Internacionais.

Alguns elementos caracterizam tais inovações - em especial o reconhecimento do *território* como projeção e expressão de uma *identidade* de uma população - com características sócio-culturais, ambientais, político-institucionais e econômicas peculiares, de tal forma que todo o processo de desenvolvimento interage com estes elementos.

### 3. MISSÃO DA SDT

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 integração de políticas públicas.

O enunciado da missão atribuída à Secretaria do Desenvolvimento Territorial destaca três eixos estratégicos:

#### 3.1. Organização e o fortalecimento dos atores sociais

Toda ação SDT devesse desencadear um processo de incremento do *capital social*<sup>4</sup>, 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.

---

<sup>4</sup> **Capital social** aqui é entendido como o conjunto de relações pessoais, sociais e institucionais desenvolvidas por comunidades específicas, fundamentadas na confiança, na reciprocidade, na cooperação e nas normas geralmente aceitas pelas comunidades. Capital social também são as habilidades das pessoas e dos grupos para obterem recursos e empreenderem ações conjuntas, com a finalidade de reduzirem custos de transação através da associação, da administração, da compra e venda conjuntas, do uso compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações, da reivindicação, por meio de relações ou de redes sociais.

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>6</sup>

O conceito de território<sup>7</sup> está muito ligado à idéia de domínio ou de gestão de determinada área. Assim, deve-se sempre associar à idéia de território a idéia de poder, quer seja o poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendam seus interesses por grandes áreas territoriais, além das fronteiras políticas.

O processo de desenvolvimento territorial, também pode ser interpretado como uma estratégia de concertação social sobre formas de produção, distribuição e utilização dos ativos de uma região, e deverá estar comprometido com a construção de modelos sustentáveis de geração de riquezas com inclusão social.

Na abordagem territorial o foco das políticas é o **território**, pois ele combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade própria, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces para o capital social.

Cabe assinalar que os territórios são **heterogêneos e diferentes** e revelam uma identidade única. É preciso conhecer suas especificidades porque não se podem aplicar processos idênticos a todos; é preciso construir novas estratégias à medida que os trabalhos progridem.

O **enfoque, ou abordagem, territorial** é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção, e tem na equidade, 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.

Trata-se de uma proposta de implementação de uma ação coletiva para a construção de um modelo de desenvolvimento com foco no **ser humano**, o que torna a participação das pessoas é fundamental. Ele só é verdadeiro quando envolve os cidadãos e cidadãs das localidades, engajados no processo de construção do seu futuro e sem eliminar o diálogo entre as diferentes concepções de desenvolvimento.

O enfoque territorial estimula as **parcerias** entre órgãos de governo e entre estes e organizações da sociedade e do mercado. Mas não basta complementaridade e convergência. Trabalha-se para que todos os envolvidos acreditem, tenham confiança mútua e estejam de fato engajados.

<sup>6</sup> CONDRAF/NEAD, 2003. Citado.

<sup>7</sup> Milton Santos refere-se ao “território abrigo” (visão do cidadão), ao “território poder” (visão do Estado) e ao “território recurso” (visão das empresas).

O enfoque territorial busca resultados nas soluções que contemplem uma combinação das quatro **dimensões do desenvolvimento sustentável**:

**Econômica:** resultados econômicos com níveis de eficiência através da capacidade de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenas empresas.

**Sociocultural:** mais equidade social, através da intensa participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores, a cultura do território e o respeito pela diversidade.

**Político-institucional:** novas institucionalidades que permitam a construção de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.

**Ambiental:** compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade, enfatizando o conceito de gestão da base de recursos naturais.

Como **estratégia** o PRONAT irá promover e apoiar o processo de construção e implementação de planos territoriais de desenvolvimento sustentável, que estimulem o desenvolvimento harmônico de regiões onde predominem agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário, colaborando para a dinamização econômica, ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios.

O PRONAT deverá ser implementado em cada território em três fases sucessivas de 5 anos cada. Na primeira fase trabalha-se a construção do PTDRS, a mobilização e capacitação dos atores sociais, os investimentos em infra-estruturas públicas, a formação de institucionalidades para a gestão social, a formulação de programas ajustados às características do território, a dinamização da sua economia (cooperação, inovação e diversificação) e a formulação e implementação de **projetos específicos**. Na segunda fase o apoio deverá concentrar-se no fortalecimento das institucionalidades e dos empreendimentos solidários, na consolidação da gestão social e na capacitação. Na terceira fase serão enfatizadas as parcerias externas, a participação em redes e a cooperação interterritorial.

O PRONAT estabelece como **diretrizes** para os trabalhos nos territórios:

- Adotar a abordagem territorial como **referência conceitual** nos processos de desenvolvimento rural sustentável.
- Foco na **percepção integral** do território, sua heterogeneidade única, potencialidades e fragilidades, promovendo **processos contínuos de planejamento**, que se traduzam na **elaboração e implementação de planos, programas e projetos específicos**, que tenham características estratégicas, convergentes e complementares.

- Estimular a construção de **alianças** entre os atores sociais que os vinculem no compartilhamento de responsabilidades, a formação de parcerias, a atuação solidária, a coesão social e territorial.
- Estimular a articulação entre as demandas sociais e as ofertas das políticas públicas.
- Promover o desenvolvimento de **capacidades**, do **capital social** e a **participação** das populações territoriais.
- Adotar o **planejamento ascendente** como instrumento de descentralização de políticas públicas e de autogestão dos territórios.
- Atuar de forma **descentralizada**, em sintonia com a sociedade civil, com os movimentos sociais e com o setor público.
- Priorizar a redução da desigualdade social e territorial.
- A promoção do desenvolvimento sustentável a partir do fortalecimento de uma **economia territorial** fundada na valorização dos recursos locais, na inovação e na diversificação de iniciativas, capaz de garantir aumento da renda e da oferta de empregos.

Para uma visão processual de implementação das atividades iniciais do PRONAT nos territórios recomenda-se consultar os Anexos I e II deste documento.<sup>i</sup>

## 5. REFERÊNCIAS PEDAGÓGICAS

### 5.1. Apoio e auto-organização

O referencial pedagógico para implementação do PRONAT constitui-se como uma ferramenta de promoção do desenvolvimento territorial que deverá contribuir para a ampliação da autonomia e da integração dos territórios rurais, estratégia esta que estabelece uma seqüência de momentos em que o PRONAT age no APOIO (oferta) e o território reage com a AUTO-ORGANIZAÇÃO (demanda).

O *apoio* caracteriza-se pela entrega<sup>8</sup> aos atores e institucionalidades, serviços na forma de recursos técnicos, humanos e financeiros, bem como informações, conhecimentos e instrumentos de gestão, que viabilizem as ações previstas no próprio processo metodológico, assim como na construção de condições propícias para o fomento às ações de *auto-organização*. Para tanto procura trabalhar assuntos e conteúdos, procedimentos, técnicas e

---

<sup>8</sup> O PRONAT deverá apoiar as oficinas de apropriação de conceitos e instrumentos para o planejamento, a elaboração e implementação de projetos específicos, o fortalecimento da infraestrutura pública, a construção das institucionalidades para a gestão social e o apoio à articulação de outras políticas públicas ao PTDRS.

instrumentos que permitam o avanço dos níveis cognitivo, motivacional e organizacional dos atores.

Já a *auto-organização* é o momento de exercício da gestão e do planejamento participativos, conduzidos pelas instituições e atores sociais do próprio território, do qual afloram demandas que se percebem importantes para fazer avançar o processo. A auto-organização concretiza-se através de iniciativas empreendidas pelos próprios atores que dão substância à execução do PTDRS. É um momento de exercitar e empreender, para o aperfeiçoamento e consolidação do processo de aprendizagem, do qual se extraem informações de monitoramento que apontam para eventuais necessidades de reprogramação.

## 5.2. Gestão e planejamento

Nas fases de apoio ao desenvolvimento territorial, os atores deverão experimentar a gestão e o planejamento, e se capacitarão para adaptar e aperfeiçoar este processo. Sendo tais práticas contínuas e permanentes pretende-se que cada novo ciclo mobilize novos atores, que permita diagnósticos mais acurados, que reúna condições de apontar soluções mais adequadas para enfrentar os problemas, que aproveite melhor as potencialidades e oportunidades, podendo articular mais e melhor os atores e as políticas públicas, bem como aprimorar o monitoramento e avaliação do processo de desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento territorial proposto pelo PRONAT está baseado no paradigma da sustentabilidade, sendo importante, portanto a questão da gestão social como elemento central das transformações pretendidas, o que implica na ampliação dos níveis das capacidades humanas, sociais e organizacionais do território.

## 5.3. Desenvolvimento das capacidades territoriais

O desenvolvimento territorial é visto também como o resultado possível de um complexo processo, multidimensional e multisetorial, que combina percursos técnicos, políticos e sociais, resultando na crescente inclusão dos atores às ações que produzam maior autonomia do território sobre suas múltiplas dimensões, sendo eles considerados gestores e sujeitos do desenvolvimento.

A implementação de um processo de mudança orientado por estes valores implica na adoção de uma estratégia de apoio ao desenvolvimento territorial fortemente alicerçada na formação técnica, social e política do Capital Humano, e no fortalecimento do capital social, tornando a transformação em um processo sócio-político de mudança cultural e institucional, que deve refletir-se na Dinamização das Economias Territoriais, em bases sustentáveis.

Portanto, é necessário que se provoquem mudanças substantivas no comportamento dos atores. A mudança comportamental deriva também do

processo de aprendizagem que se dá a partir da reflexão sobre a realidade e do interesse na sua transformação. É esta ação consciente de mudança da realidade que o desenvolvimento territorial busca, pois expressa a autonomia dos indivíduos e o exercício de uma cidadania ativa, regulada pelas redes de relações que se estabelecem dentro e fora do território.

A capacitação insere-se, portanto, num projeto sócio-político e cultural, de construção de uma democracia econômica, social e política, através da participação solidária, consciente e voluntária, impulsionada pelas organizações inseridas no local.<sup>9</sup>

O processo de construção do PTDRS busca envolver o conjunto dos atores territoriais em ações educativas, pois objetiva a compreensão consciente de novos valores e condutas nos indivíduos, grupos sociais e organizações, expressando-se em novos comportamentos frente ao desenvolvimento. O PRONAT propõe que o processo de construção da gestão social do território se constitua no objeto de aprendizagem dos atores sociais.

## 6. COMPONENTES DO PROCESSO PEDAGÓGICO

Além de fatores aleatórios e, portanto fora do controle do PRONAT, o alcance dos resultados propostos para o desenvolvimento territorial, depende da realização de um conjunto de ações agregadas, que se constituem nos componentes do PTDRS, a saber:

- ▶ Gestão Social dos territórios
- ▶ Fortalecimento do Capital Social
- ▶ Dinamização das Economias Territoriais
- ▶ Articulação interinstitucional

Estas ações compreendem um conjunto de atividades que, por sua vez, deverão ser complementares e interagirem sistemicamente no processo de apoio ao desenvolvimento territorial. Diferentemente de serem consideradas como *etapas* de um processo, representam as *áreas de esforços e de resultados* que serão desenvolvidas concomitantemente, bem como cada qual pode ganhar relevância em dado momento do processo, dependendo das características e demandas de cada território.

O conjunto das atividades agregadas nestes componentes deve desenvolver uma visão estratégica, um raciocínio sistêmico, um espírito empreendedor, uma capacidade de gerar parcerias, de orientar-se por resultados, de acompanhar e avaliar constante e participativamente o processo de desenvolvimento territorial, dentro de fóruns onde se possa exercitar a gestão social. A vivência e reflexão (prática teoria prática) destes processos poderão

---

<sup>9</sup> Paulo César Arns. Dissertação de Mestrado, 2001.



gradativamente incorporá-los às práticas cotidianas, num processo cumulativo de capital social.

### 6.1. Gestão Social dos Territórios

A sustentabilidade está diretamente relacionada à possibilidade da sociedade entrar num processo de negociação quanto ao tipo e aos rumos do seu próprio desenvolvimento com o Estado, com o empresariado e com o mercado e, gradativamente, construir mecanismos de controle social que envolva estes atores. Este processo de concertação denomina-se gestão social, dentro do qual todos os atores são sujeitos, protagonistas do desenvolvimento.

Para ter êxito, a gestão social do território necessita, desenvolver a capacidade de negociação, de regulação, de articulação e complementação das iniciativas locais com as ações do Estado, dos empresários e com os mercados. A gestão social busca garantir o equilíbrio das relações entre esses atores, a partir da concertação no plano horizontal e vertical, colocando Estado, empresas e mercado como mecanismos de desenvolvimento da Sociedade.

A base pedagógica proposta pelo PRONAT é o estímulo à participação na gestão social do território, promovendo a superação de processos assistencialistas pelo diálogo, onde objetivos, produtos e resultados são estabelecidos e compartilhados pela coletividade. Participar também é tomar parte de iniciativas econômicas, políticas e culturais. Mas a inclusão econômica é parte essencial da inclusão social pois ela é capaz de oportunizar trabalho e renda, elementos fundamentais para que se reduzam as desigualdades e para que a gestão social se traduza também em ganhos concretos da população.

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.

A evolução nas relações sociais nas instituições, ou territórios, pode ser caracterizada por duas referências básicas. A tradicional, que se refere à ordenação centrada na autoridade de outrem, ou em normas exógenas impostas por entidades e organizações, e a autônoma, que representa a capacidade das instituições, ou territórios, de elaborar suas próprias regras de relações e de desenvolvimento (leis, normas, códigos) em processos, onde frequentemente afloram os conflitos latentes, de busca de consensos (projeto e ação coletiva).

No desenvolvimento territorial, um estágio mais evoluído de autonomia é alcançado através da intensificação da solidariedade, da cooperação, da confiança, da comunicação, da participação e da co-responsabilidade entre os atores, tornando o território um ator do seu próprio desenvolvimento. Este processo fortalece internamente as relações e as estruturas territoriais, mas nem sempre é suficiente para lançá-lo ao desafio de interagir autonomamente com outros territoriais, especialmente com aqueles que adotem outros valores, como os representados pelas sociedades de recorte predominantemente urbano.

Atualmente as organizações civis e as instituições públicas estão sendo testadas nas suas capacidades em superar as relações tradicionais e construir estruturas e relações mais autônomas, com maior domínio no processo de tomada de decisão, de resposta às dinâmicas do desenvolvimento sustentável, normalmente caracterizado por estruturas menos hierárquicas, mais críticas e flexíveis.

Para ser aplicada na prática do desenvolvimento dos territórios rurais, a questão da autonomia deve ser mediada pela estratégia geral de superação das dificuldades e incremento das vantagens territoriais para:

- Melhoria da qualidade de vida, e...
- Incrementos sustentáveis na renda e emprego da população territorial.

A primeira depende, em grande medida, da mobilização social e da implementação de serviços públicos de qualidade e em quantidade suficiente. É a inclusão social e está mais ao alcance da governabilidade territorial.

A segunda depende fundamentalmente das relações institucionais, cujas referências são marcos legais, sociais e econômicas que o território consiga desenvolver, em condições mais justas, com o ambiente externo, especialmente com sistemas políticos, econômicos e sociais mais avançados e desenvolvidos. É a inclusão global, que tem como viés mais comum a inserção econômica.

Portanto, ao se tornar uma organização interativa, o território necessariamente será influenciado pelas estruturas e costumes de outros territórios com os quais interage, sendo também certo que deverá influir nestes com maior ou menor intensidade. Portanto, a interação não é uma relação unidirecional isolada.

É um processo em que o contato entre os atores resulta na mútua influência, com vantagem para aquele que mais rapidamente conseguir se adaptar ao processo, preservando o que seja de seu interesse, observada sua autonomia e governabilidade, para influenciar os interlocutores sobre o que acreditar ser importante mudar.

Para se tratar da questão da autonomia deve-se também abordar a questão do empoderamento. Este é um processo seletivo consciente e intencional que tem como objetivo a equiparação de oportunidades entre os atores sociais. O critério central é de transformar setores sociais excluídos em atores e de buscar o nivelamento por cima dos atores mais frágeis.<sup>10</sup>

O desenvolvimento territorial deve proporcionar o empoderamento dos grupos e setores excluídos, fazendo com que todos se sintam participantes do poder. Cumpre com papel central o planejamento estratégico do território e a estruturação dos fóruns de monitoramento e acompanhamento do desenvolvimento, através dos quais a gestão social possa se processar.

Existem iniquidades nestes processos e sua superação depende das mudanças que se consigam lograr no conjunto da sociedade e, principalmente, nos marcos institucionais e legais existentes. O desenvolvimento territorial será concretizado, e generalizado, à medida que este movimento possa superar as suas próprias limitações e consiga inserir-se em processos onde predominem valores e processos que promovam a inserção social e o equilíbrio econômico, respeitados os condicionantes do desenvolvimento sustentável.

## 6.2. Fortalecimento do Capital Social

O exercício da gestão social favorece o desenvolvimento humano e fortalece o capital social e, ao mesmo tempo, é aprimorada por estes elementos. É a partir desta perspectiva que o fortalecimento do capital social se estrutura como o segundo componente do PTDRS.

O investimento no desenvolvimento humano e no capital social, como forma de fortalecimento organizacional da sociedade, tem se revelado um componente importante para que esta assuma um papel importante na relação com outros territórios e outros mercados.

Confiança, reciprocidade e cooperação são os elementos fundamentais do capital social. Na maioria dos casos, se pode afirmar que os exemplos bem sucedidos de desenvolvimento impulsionados apenas pelo capital social foram precedidos por longos e únicos processos de evolução que tomaram anos ou décadas. Somente em casos especiais, a estratégia de desenvolvimento adotada por um território pode ancorar-se apenas no capital social já existente e atuante. Contudo, está claro que o capital social, presente e

---

<sup>10</sup> "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre de 2001 (CEPAL-Universidad de Michigan).

atuante, traz resultados mais qualificados e duradouros aos processos de desenvolvimento.

O Capital Social e a Cultura estão intrinsecamente relacionados. As pessoas, as famílias e os grupos são ligados, essencialmente, pelo capital social e pela cultura, sendo portadores (ou não) de atitudes de cooperação, valores, tradições e visões da realidade que são parte da sua própria identidade. As redes e as atitudes de confiança se constroem a partir deste capital social e cultural assim como do caráter da pessoa.<sup>11</sup>

O capital social é como um cimento que consolida as relações sociais e as pode transformar em instrumentos de otimização das iniciativas em planos de desenvolvimento sustentável. Seus precursores já se encontram presentes em cada pessoa, grupo ou comunidade, sendo a ação de fortalecê-lo efetivada através de atividades de organização em torno de interesses comuns, capacitação técnica e gerencial, eventos de valorização cultural e de lazer, todas visando o estabelecimento de iniciativas coletivas, com objetivos concretos, que se fundamentem na confiança, reciprocidade e cooperação.

Em geral, a construção e o desenvolvimento do capital social é um desafio a ser enfrentado ao longo do planejamento e da gestão territorial, que culmina e encontra sustentabilidade na gestão social. Isto explica, em parte, a proposta de ação prolongada do PRONAT, que deverá resultar na consolidação de um capital social ainda pouco efetivo na maioria dos territórios a serem trabalhados.

O capital social<sup>12</sup> manifesta-se, ao menos, segundo quatro formas básicas:

Individual, que expressa relações de reciprocidade, baseadas em parentesco, vizinhança e identidade social, com benefícios de alcance pessoal;

Grupal, que ressalta as relações de confiança e cooperação entre indivíduos de um mesmo grupo, que melhoram as condições de competitividade em relação a outros grupos, com benefícios compartilhados seus membros;

Comunitário, que constitui instituições que representam principalmente a identidade cultural de grupos, comunidades e territórios; e

Externo, que é capaz de estabelecer "pontes" entre pessoas e grupos de um território com pessoas ou grupos de outro território com melhor dotação de recursos.

As três primeiras formas são fundamentais para a percepção da identidade territorial, para a celebração do acordo territorial, para a mobilização e organização das estruturas internas que viabilizam a gestão social e a melhora da qualidade de vida dos seus habitantes. São formas do Capital social especialmente necessárias para a coesão social e o empreendimento de iniciativas inovadoras e coletivas.

---

<sup>11</sup> Elaborado a partir de textos apresentados na Conferencia "En busca de un nuevo paradigma: capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile, 24 al 26 de septiembre de 2001 (CEPAL-Universidade de Michigan).

<sup>12</sup> Idem

A quarta forma é fundamental para que o território se relacione construtivamente com outros territórios, principalmente quanto às suas possibilidades de captar recursos de que não dispõe. As pontes são acordos entre pessoas, grupos e entidades de diferentes territórios. Para que os objetivos de natureza econômica de cada território possam ter limites que estejam além dos recursos do próprio território, é importante para os territórios menos desenvolvidos que estas pontes sejam estabelecidas com territórios mais desenvolvidos, para que ambos possam beneficiar-se mutuamente das transações que venham a ocorrer.

Em todos os casos o capital social não representa relações igualitárias, pois existirão sempre atores diferenciados participando e contribuindo para o adensamento do capital social. Este é um elemento controverso, mas, certamente, necessário para que sejam buscados acordos que reduzam as relações tradicionais onde predomine a iniquidade e se desenvolvam relações de solidariedade, cooperação, respeito e interdependência.

O capital social também é apresentado segundo o conceito de comunidade cívica<sup>13</sup> que se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração. Contudo, estes são situações particulares que representam ciclos de desenvolvimento social necessariamente longos, onde a solidariedade foi exercitada diante de ameaças internas ou externas.

O desenvolvimento do capital social busca atingir a diversidade das estruturas organizacionais, envolve a mobilização das energias locais e coloca-as como potencialidade endógena. O fortalecimento do capital social se dá através do resgate do que existe historicamente construído<sup>14</sup>, colocando-o como alicerce sobre o qual podem-se fortalecer as relações de confiança, solidariedade e cooperação, ampliando as formas de organização e as redes de relações internas e externas ao território, ampliando também as relações de cooperação interterritorial, bem como a competitividade sistêmica do território, na dialética da cooperação interagindo com a competição.

A gestão participativa do desenvolvimento territorial pode dispor do capital social, e transformá-lo em ativo funcional ao desenvolvimento. Assim a mobilização das capacidades humanas e do capital social, representa um potencial para o desenvolvimento endógeno, um ativo social, um promotor de mudanças. A mobilização dos recursos humanos e a formação do capital social, através da ampliação do acesso à informação e ao conhecimento, provocam mudanças de comportamento<sup>15</sup> nas pessoas como atores sociais, agentes produtivos e sujeitos de sua existência. A gestão deve preocupar-se

---

<sup>13</sup> Descrevendo a experiência da Itália moderna Putnam (1996), aponta como elementos centrais desta noção de comunidade cívica a confiança (173-180)

<sup>14</sup> "A cooperação é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica". (Putnam, 1996)

<sup>15</sup> A capacitação no apoio ao processo de desenvolvimento territorial cumpre com o papel de democratizar o acesso e uso da informação e do conhecimento.

em gerar uma dinâmica crescente, um ciclo virtuoso de formação de capital social e humano.

O investimento em formação humana e social representa a construção de homens e mulheres na sua multidimensionalidade, que se realiza entre outras, na valorização e fortalecimento da identidade cultural, na vivência da cidadania e na contribuição social através do trabalho.

O Estado tem um papel indelegável de harmonizar conflitos e de garantir direitos e oportunidades iguais aos distintos pontos do território, grupos de interesses e pessoas. Nos níveis territoriais, Estados e Sociedade Civil interagem, fortalecendo-se mutuamente frente ao poder cada vez maior que se atribui ao mercado. O Estado tem o papel de gerenciar a ação pública e de coordenar, com a Sociedade, levando em conta o mercado, o PTDRS.

### 6.3. Dinamização das Economias Territoriais

O terceiro componente, a dinamização das economias territoriais, sobre o qual repousa o PTDRS, também está centrado neste espírito de confiança, solidariedade e participação.<sup>16</sup>

É sobre ele que se articulam as redes de cooperação, as concepções de cadeias e de arranjos produtivos, “clusters” ou de distritos industriais, necessários para construir uma visão sistêmica de desenvolvimento produtivo e de competitividade.

Está intimamente relacionado com a possibilidade da articulação interinstitucional gerar um entorno sócio institucional inovador capaz de apoiar os sistemas produtivos, formados basicamente por agricultores familiares, micro e pequenos empreendedores, mas não só, através do acesso a serviços que possam materializar no território os resultados dos trabalhos realizados e que garantam sua apropriação mais eqüitativa.

O espaço econômico deve se compreendido como um todo articulado, pois todos dele fazem parte, sejam como produtores ou como consumidores, ou ambos. Normalmente todos estão, enquanto pessoas ou empresas vinculadas a mais de um segmento das cadeias produtivas. Todos se beneficiam deste espaço econômico, que deve ser articulado através de redes que permitam o diálogo entre atividades rurais e urbanas, mantendo-se o compromisso com a geração de postos de trabalho, com a articulação de políticas específicas de apoio aos agricultores familiares, às micro e pequenas empresas, e com a busca de tecnologias que melhor se adequem à utilização sustentável dos recursos e potencialidades do território e ao seu estágio de desenvolvimento produtivo.

Para desenvolver o espaço econômico, o desenvolvimento territorial dá ênfase à agregação de valor aos produtos locais, à diversificação de atividades

---

<sup>16</sup> Putnam (1996) diz que *“a progressiva acumulação de capital social é uma das principais responsáveis pelos círculos virtuosos da Itália cívica”*. Portanto o capital social e humano estão colocados como elementos de construção do espaço econômico da comunidade.

produtivas e à inovação tecnológica e gerencial, para a melhoria da eficiência e competitividade sistêmica da economia territorial. Destaca também o uso de tecnologias que demandem maior ocupação das pessoas em atividades produtivas. Assim, atribui à renda o papel de apoiar a inclusão social, possibilitando o acesso a bens e serviços, e ao trabalho resgatar a dimensão produtiva do indivíduo e cidadão.

#### **6.4. Articulação interinstitucional**

As instituições públicas têm a missão original de gerenciar o patrimônio público e de animar os processos de concertação do desenvolvimento. A través da sua ação pode-se desenvolver o capital social, na perspectiva de gerar uma dinâmica crescente, bem como de organizar os recursos endógenos, criando um entorno político-institucional e cultural de fomento às iniciativas empreendedoras<sup>17</sup> através de um processo de cooperação e articulação interinstitucional.

A articulação está colocada no sentido do adensamento de políticas públicas específicas e adequadas aos interesses e necessidades locais. Trata-se de possibilitar o acesso a serviços inovadores, financeiros, informação, serviços tecnológicos, capacitação e apoio na formação de redes de cooperação.

O território enquanto espaço apropriado e gerido socialmente exige um conjunto de novas institucionalidades capazes de reorientar o processo de desenvolvimento. São novos valores, comportamentos (a democracia participativa, a cooperação, a solidariedade) que representam uma nova cultura política frente ao desenvolvimento.

A articulação interinstitucional a partir do território permite inicialmente integrar horizontalmente programas públicos com foco na realidade territorial e, paulatinamente, rearticulá-los e recriá-los a partir de novos arranjos institucionais, a exemplo de fóruns, comitês, conselhos e oficinas de desenvolvimento, com autonomia e legitimidade. Também permite uma verticalização desde baixo para cima, rompendo as visões setoriais normalmente predominantes nas políticas públicas descendentes, que quase desconsideram as diversidades locais e regionais. Resulta deste processo um conjunto de novas institucionalidades que representam uma nova concepção de desenvolvimento.

#### **6.5. Institucionalidades territoriais**

A aquisição de capacidades e o desenvolvimento humano não são suficientes para sustentar o desenvolvimento territorial. Boas técnicas de gestão e de

---

<sup>17</sup> Iniciativas empreendedoras são entendidas como aquelas com visão e capacidade de transformar idéias em oportunidades de negócios, é a dinâmica gerada e geradora de um ambiente onde pessoas socializam informações e as transformam em iniciativas críticas e criativas para resolver os problemas territoriais, sejam econômicos, sociais, políticos ou ambientais.

produção não são suficientes para que a base econômica se desenvolva e que a gestão social presida as relações sociais. O “acordo territorial” deve evoluir para institucionalidades estáveis, que cubram os requerimentos do território em suas múltiplas versões.

Uma profusão de instituições também não conduz, necessariamente, à satisfação das necessidades do desenvolvimento sustentável. Por outro lado, sempre que grupos sociais não se sentem contemplados pelas institucionalidades existentes é legítimo que novas entidades surjam para representá-los. Instituições civis de representatividade duvidosa tendem a perder espaço para as que conseguem apoio da sociedade. Portanto é salutar que sempre existam instituições sociais sendo criadas e atuando. Para a gestão territorial, entretanto, o que se pretende são instituições estáveis e com profunda representatividade.

A gestão social do território implica em que os atores sociais tenham espaço para expressar opiniões e sugestões, que participem diretamente das diversas iniciativas e que recebam as informações pertinentes quanto aos resultados e avanços obtidos.

A organização institucional para a gestão social do território prevê a existência de uma instância de caráter **consultivo** e participação popular<sup>18</sup>, que abrigaria representantes dos diversos grupos sociais, com poder para acompanhar, analisar, avaliar e encaminhar recomendações sobre os fatos mais relevantes de interesse do desenvolvimento do território. Esta instância poderia ser um Fórum territorial.

Outra instância, de caráter **deliberativo**<sup>19</sup>, que congregaria atores dos grupos sociais e profissionais mais representativos<sup>20</sup>, e os poderes públicos do território, a qual caberia dirigir a gestão do PTDRS. Esta instância poderia assumir o formato de um Conselho territorial.

Por fim, outra instância, extraída da anterior, de caráter **executivo**, que gerenciaria a execução do Plano Territorial. Esta instância poderia assumir a forma de uma Comissão executiva, de uma Agência de desenvolvimento ou de

---

<sup>18</sup> Reconhecendo que já existem institucionalidades locais em muitos municípios e regiões, principalmente “fóruns” e conselhos que atuam em prol da gestão social, é recomendável que cada território busque constituir a sua institucionalidade consultiva sem reduzir a importância dos conselhos e fóruns municipais, mas sim propondo instâncias coletivas que atuem com base nessas institucionalidades, trazendo seus representantes para discutirem temas de interesse territorial.

<sup>19</sup> Esta instância deve apresentar um número razoável de participantes, geralmente no formato de um “conselho de desenvolvimento territorial”, onde estejam representados o Poder público (Prefeituras e Câmaras Municipais) e o Poder civil (entidades de representação social, local e movimentos de organização da sociedade). Por tratar-se de uma instância deliberativa, seria mais adequado que os representantes com voto pertencessem às entidades territoriais, evitando-se, por exemplo, que entidades públicas estaduais ou nacionais se fizessem representar pelo voto, pois poderiam ocorrer interferências que desvirtuariam o processo de empoderamento da sociedade local. Nessas instâncias, deve haver equilíbrio entre representações do Poder público e Poder civil, preferencialmente com predominância deste.

<sup>20</sup> A relevância dos grupos sociais advirá da tipicidade e identidade dos representados, nunca apenas da quantidade ou da posição social dos que compõem o grupo.



um Consórcio, do qual participassem, equilibradamente, os atores sociais envolvidos da gestão do PTDRS.

A existência dessas três instâncias não implica em redução da importância das demais institucionalidades, que devem ser organizadoras dos diversos setores econômicos, sociais, políticos e culturais, com representatividade suficiente para conectarem-se à maioria da população territorial, com poder de expressar suas reivindicações e participarem da gestão social através dos espaços de poder mais apropriados.

## **7. IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA**

A implementação do PRONAT tem início na aplicação de critérios para a priorização de territórios e a celebração de acordos, via Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural, para a articulação de alianças e parcerias nas escalas nacional e estadual.

### **7.1. Apoio ao desenvolvimento institucional**

O passo seguinte é promover oficinas estaduais e territoriais para nivelamento conceitual, mobilização e capacitação de atores e formação da Comissão de Instalação das Ações Territoriais - CIAT. Ele representa a fase embrionária da instância de gestão participativa do território, sendo de grande relevância para a realização das diversas fases do planejamento, gestão, monitoramento e avaliação.

A experiência brasileira e internacional tem demonstrado a importância do surgimento no território de um espaço de discussão, de encontro dos diferentes atores para concertarem interesses sobre os rumos do desenvolvimento territorial que possa orientar a ação dos atores sobre o território. Podem se configurar como consórcios, fóruns, conselhos, comitês, agências, etc., adquirindo maior ou menor formalidade e capacidade deliberativa e normativa. A construção destas institucionalidades busca dotar o território de um espaço de gestão participativa, neste sentido, para o PRONAT, muitos territórios selecionados podem já conter instâncias com legitimidade para assumir esta função. Em outras situações, o PRONAT apoiará a estruturação de uma comissão provisória para a instalação das ações territoriais - CIAT.

O processo de capacitação, mobilização e organização conduzem à formulação do PTDRS. Os espaços de gestão social necessitam construir participativamente um instrumento de gestão, que represente o pacto territorial em torno do desenvolvimento. O processo deve possibilitar o fortalecimento da identidade territorial, o empoderamento dos atores e do território como ator do desenvolvimento. O Plano representa o direcionamento estratégico do território, explicita o senso compartilhado de propósito dos atores territoriais devendo ter a capacidade de aglutinar os

diferentes interesses em prol do desenvolvimento. É um instrumento de gestão que orienta os investimentos econômicos e sociais e contribui para facilitar o processo de controle social do desenvolvimento territorial.

O PTDRS contém as orientações gerais do desenvolvimento territorial no qual se articulam projetos específicos. Em torno de cada projeto específico são articuladas instituições que implementam ações e dão sustentação. Os arranjos congregam instituições que organizam a demanda e articulam com instituições que organizam a oferta de serviços. Esta rede de organizações, entidades e instituições, resultante de parcerias e alianças, formam um sistema complexo e flexível responsável pela gestão de projetos setoriais.

## 7.2. Estratégia metodológica

A estratégia metodológica para apoio à implementação do PRONAT constitui-se como uma ferramenta de promoção do desenvolvimento territorial e deverá contribuir para a ampliação da autonomia e da integração dos territórios rurais.

Compõe-se de três fases (Veja mais detalhes no item 7.4 e Anexo 2 Quadro 1) nas quais os atores vivenciarão o ciclo da gestão e do planejamento e se capacitarão para adaptar e aperfeiçoar este processo. Sendo tais práticas contínuas e permanentes pretende-se que cada novo ciclo mobilize novos atores, que permita diagnósticos mais acurados, que reúna condições de apontar soluções mais adequadas para enfrentar os problemas, que aproveite melhor as potencialidades e oportunidades, podendo articular mais e melhor os atores e as políticas públicas, bem como aprimorar o monitoramento e avaliação do processo de desenvolvimento sustentável. A estratégia estabelece uma seqüência de momentos em que o PRONAT age no APOIO (oferta) e o território reage na AUTO-ORGANIZAÇÃO (demanda).

O *apoio* caracteriza-se pela entrega aos atores sociais de serviços técnicos, na forma de conhecimentos e instrumentos, que viabilizem as ações previstas no próprio processo metodológico, assim como na construção de condições propícias para o fomento às ações de *auto-organização*. Para tanto procura trabalhar assuntos e conteúdos, procedimentos, técnicas e instrumentos que permitam o avanço dos cognitivo e organizacional dos atores sobre o território.

Já a *auto-organização* é o momento de exercício da gestão e do planejamento participativos, da implementação de ações programadas e projetos específicos, revelando demandas que se percebem importantes para fazer avançar o processo. É um momento de exercício prático de vivência para o aperfeiçoamento e consolidação do processo de aprendizagem. Este referencial organiza nas três fases os eventos e resultados que devem ser perseguidos no processo de capacitação dos atores para a gestão social do território.

### 7.3. Ações de alcance geral

São ações que antecedem o início propriamente dito, da implementação do PRONAT ou são ações desenvolvidas de forma contínua no âmbito supraterritorial.

#### 7.3.1. Seleção dos Territórios

As metas do PRONAT forma definidas segundo a análise dos potenciais territórios rurais existentes no Brasil, segundo parâmetros adotados pela SDT:

a) Caracterização geral da denominação “território rural”<sup>21</sup>, tendo por base as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 hab/km<sup>2</sup> e população média por município até 50.000 habitantes.

b) Critérios de priorização a partir do foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário:

- ▶ Concentração de agricultores familiares;
- ▶ Concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária;
- ▶ Concentração de famílias de trabalhadores acampados.

c) Ordenamento e priorização dos trabalhos nos territórios, considerando-se indicadores pertinentes ao PRONAT, feita em parceria com as Governo e Sociedade Civil, organizados em cada respectivo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável:

- ▶ Maior incidência de Capital Social;
- ▶ Convergência de interesses e participação da sociedade civil e governos estaduais;
- ▶ Áreas de prioridade de ação do Governo Federal nos Estados;
- ▶ Incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento<sup>22</sup>

#### 7.3.2 Fortalecimento Institucional dos Atores e Órgãos Colegiados ligados às políticas de desenvolvimento agrário.

Será desenvolvido um conjunto de ações que contribuam para o fortalecimento institucional dos atores, buscando qualificar a intervenção destes junto aos espaços de formulação e gestão de políticas públicas. Concomitantemente devem ser desenvolvidas ações de assessoramento a estas instâncias, com o objetivo de estimulá-las a adequarem o compartilhamento de espaços de decisão entre o Estado e a Sociedade. Esta ação será

---

<sup>21</sup> Para esta caracterização, foram utilizadas as seguintes fontes de referências:

Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil (IPEA/ IBGE/ UNICAMP)–1999; “O Brasil rural precisa de uma estratégia de Desenvolvimento”. (José Eli da Veiga) – 2001.

<sup>22</sup> Respeitando tais critérios, ao longo do ano de 2003, foram selecionados e homologados nos Conselhos Estaduais de vinte Estados brasileiros 63 territórios, abrangendo 878 municípios.

desenvolvida em quatro escalas: CONDRAF, CEDRS, Instancias Territoriais colegiadas e CMDRS.

### **7.3.3 Monitoramento, Acompanhamento e Avaliação da Operacionalização do PRONAT.**

O PRONAT contém um conjunto de ações voltadas à estruturação de um sistema de acompanhamento, monitoramento e avaliação da sua execução, construindo um banco de dados com informações que apoiem o desenvolvimento dos territórios rurais e o seu controle social. Este banco de dados será abastecido com informações provenientes do processo de diagnóstico, programação e monitoramento, além de informações secundárias obtidas em fontes seguras.

Os atores sociais serão envolvidos no processo de formação do banco de dados e da socialização das informações nele contidas.

### **7.3.4. Estabelecimento de Parcerias no âmbito federal e estadual.**

A missão da SDT estabelece a articulação de políticas públicas como uma das suas linhas de ação. Isso implica em apoiar o governo federal, os estaduais e municipais, a incorporarem o enfoque territorial como abordagem das políticas públicas sob sua governabilidade, para que mudanças estruturais e sustentáveis ocorram no país.

Neste sentido buscará mobilizar, esclarecer e sensibilizar gestores e decisores públicos para que estabeleçam instrumentos de articulação com os valores e estratégias preconizadas para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

## **7.4. Implantação do PRONAT nos Territórios.**

Em sua concepção integral, o PRONAT foi proposto para atuar por cerca de 15 anos consecutivos em cada território, em três períodos de implementação, com cinco anos de duração cada um<sup>23</sup>. A cada período se modificarão a intensidade e a natureza das ações, visto que, neste período, o território deverá atingir plenamente sua autonomia e capacidade. Este documento tratará apenas da implementação do primeiro ciclo.

Fundamentalmente, cada ciclo do PRONAT compõe-se de três fases onde estão intercalados períodos de atuação direta e intensificada do Programa (oferta), com períodos de acompanhamento e suporte aos territórios (auto-organização). Para cada uma delas, está prevista a efetivação de determinados resultados. São elas:

---

<sup>23</sup> Para cumprir este ciclo nos 450 Territórios rurais presumivelmente existentes no Brasil, o PRONAT deverá vigorar por 32 anos ininterruptos.

### **A. Sensibilização, mobilização e articulação.**

Caracteriza-se pelo diálogo com o conjunto dos atores do território para sensibilizá-los, mobilizá-los a articularem uma proposta de desenvolvimento territorial, gerando as condições básicas para organizar ações que possibilitem o planejamento e a gestão participativa do território.

Busca-se o estabelecimento de acordos e compromissos entre os atores do território e destes com a SDT, a instalação de institucionalidades locais que possam coordenar o processo de gestão e planejamento do desenvolvimento territorial.

Nesta fase inicial, desenvolve-se um diagnóstico preliminar orientado para subsidiar a construção participativa da concepção básica do território, isto é, uma primeira aproximação dos elementos de um PTDRS, construído pelos atores envolvidos.

### **B. Planejamento e gestão do desenvolvimento territorial.**

O planejamento de um território deve ser orientado como um processo participativo e aberto a inovações metodológicas. Entretanto, deve ser orientado pelos resultados a serem obtidos.

As ações realizadas nesta fase devem desenvolver nos atores e agentes a habilidade de estabelecer estados futuros desejados, com objetivos e metas; diagnosticar a realidade percebendo nela os limites e possibilidades; e a partir delas estabelecer estratégias prioritárias de atuação, capazes de provocar mudanças sustentáveis.

Deve ser buscada a celebração de um "acordo para o desenvolvimento territorial", que envolva todos os atores sociais, referendado pelas entidades e organizações das quais dependa a sua realização, que deverão direcionar seus esforços no sentido de apoiá-lo concretamente.

O "acordo territorial" deve gerar uma agenda de ações prioritárias que aglutina os atores facilitando a articulação das políticas públicas nas três esferas de governo. Nesta fase, o núcleo gestor territorial necessita ampliar sua capacidade de organização e coordenação pois, na medida em que sejam implementadas decisões e articuladas políticas, dá-se continuidade ao aprofundamento das etapas do processo de planejamento.

### **C. Implementação de projetos, avaliação e re-direcionamentos.**

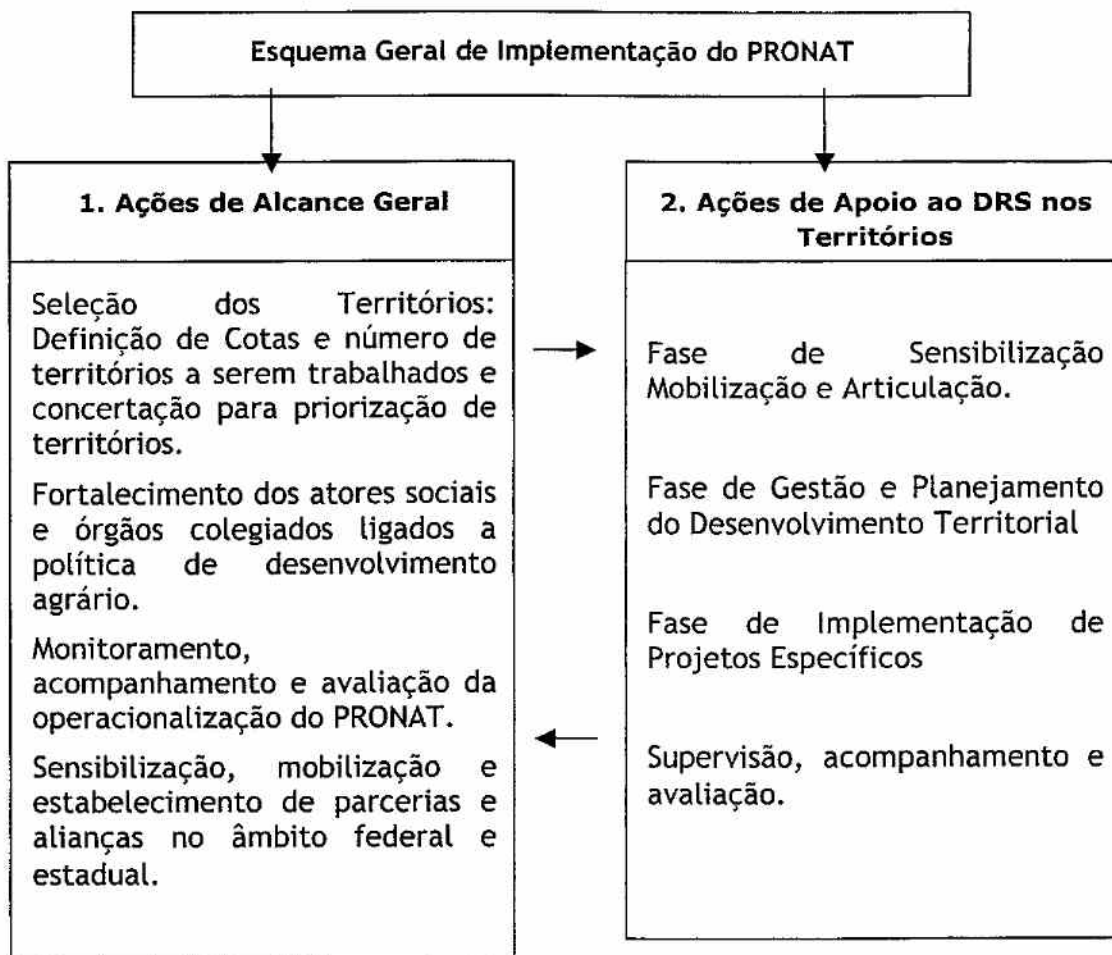
Nesta fase, busca-se reforçar as capacidades de articulação institucional focando políticas, programas e projetos que efetivamente contribuam com o desenvolvimento territorial, conforme pactuado na fase de planejamento.

Os projetos são os instrumentos para gestão e orientadores da articulação das políticas públicas. Esta fase deve amadurecer o processo de controle social

sobre o desenvolvimento, estabelecendo indicadores para o monitoramento e avaliação do processo.

Não deve ser entendida como final, mas como o momento no qual o território tenha exercitado um primeiro ciclo completo do processo de gestão e planejamento, esperando-se que este seja permanentemente revisto e retomado.

QUADRO I: Implementação do PRONAT



## 8. RESULTADOS ESPERADOS

Apesar de sua diretriz norteadora ter um caráter processual e de longo prazo, o PRONAT evidencia áreas de resultados que devem traduzir a efetividade da ação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e dos demais parceiros, no fomento ao processo de desenvolvimento territorial sustentável.

A seguir, abordaremos brevemente cada uma delas, destacando produtos e/ou ações específicas vinculadas.

### 8.1. Fortalecimento do Capital Social

Em apoio ao desenvolvimento do capital social serão acionados mecanismos que favoreçam o incremento da capacidade técnica, gerencial e articuladora dos atores sociais, bem como o empoderamento das comunidades envolvidas com o PTDRS. Espera-se, neste sentido, fomentar e efetivar a constituição de uma institucionalidade gestora no território, que tenha um papel articulador do processo de desenvolvimento, atuando segundo os princípios da gestão social. A viabilização desta prática é esperada na concretização de duas fases:

#### 8.1.1. Criação da Comissão de Instalação de Ações Territoriais (CIAT)

O CIAT deve ser o embrião de uma instância colegiada gestora do processo de desenvolvimento no território<sup>24</sup>, cabendo a ele atuar decisivamente nas duas primeiras fases do PTDRS. Suas atribuições concentram-se no suporte político, organizacional e técnico ao PRONAT, de tal forma que sejam compatibilizadas e implementadas as ações propostas, especialmente nas etapas de auto-organização do território. Sua constituição deve ser consolidada ao final da primeira fase do PTDRS.

#### 8.1.2. Construção da Instância Colegiada Territorial

Núcleo do processo de gestão social do desenvolvimento, a instância colegiada deve integrar e legitimar as diferentes representações sociais do território, sendo responsável não apenas pela elaboração participativa do Plano e dos projetos específicos, mas também pela sua execução, monitoramento e aprimoramento contínuo. A interlocução com diversos atores sociais e a articulação com diferentes instâncias de poder público são características esperadas na composição desta institucionalidade territorial.

---

<sup>24</sup> O CONDRAF acaba de instalar um Grupo Temático que estudará e proporá sobre o tema das institucionalidades e da gestão social para o desenvolvimento rural sustentável.

Sua efetiva constituição deve ser fruto do amadurecimento do processo de gestão social, esperando-se que o CIAT se constitua no vetor que viabilize a formação desta instância ampliada.<sup>25</sup>

## 8.2. Dinamização das Economias Territoriais

O resultado do processo de desenvolvimento econômico objetivado em novas possibilidades de arranjos produtivos, em perspectivas que possibilitem agregação de valor à produção, bem como a inovação e diversificação de atividades econômicas rurais, são elementos estruturantes da intervenção proposta pelo PRONAT.

A grande maioria das experiências bem sucedidas de desenvolvimento sustentado de territórios demonstra que as transformações na economia territorial foram capazes de responder às necessidades das comunidades, gerando incrementos sustentados na qualidade de vida através do aumento da renda e do emprego.

O caminho mais comum começa pelo fortalecimento da economia territorial, gerando oportunidades de negócios entre parceiros do território, incrementando atividades fundadas nos próprios recursos locais, na demanda e nas possibilidades de oferta do próprio território. Em uma fase subsequente, arranjos com maiores possibilidades competitivas deverão alcançar mercados de outros territórios, preferivelmente os que apresentem maior capacidade econômica e, portanto, maior possibilidade de valorização dos produtos territoriais.

Entre outras, as ferramentas setoriais (programas e projetos) de que dispõe o Poder Público (tanto o próprio PRONAT como os demais programas do MDA e de outros órgãos públicos), devem ser acionadas de forma convergente para o fortalecimento do território. Para tanto, a articulação de políticas públicas deverá ser buscada em todos os níveis de governo, sendo maximizada na ação dos atores sociais dos territórios.

Não se deve secundarizar a importância dos setores empresariais de um território, especialmente o formado por pequenos e médios empresários locais, cuja ação pode abrir espaços importantes para a valorização dos produtos da economia rural do território, assim como seus investimentos podem ser importantes elementos na estruturação de arranjos produtivos vitais para a viabilização da renda e do emprego rurais.

---

<sup>25</sup> Diversas experiências em gestão social demonstram que este não é um assunto trivial. As instâncias colegiadas são espaços de poder e, portanto, exigem que seus integrantes sejam capazes de atuar segundo regras explícitas que garantam o equilíbrio de forças dentre os diversos segmentos representados.



### 8.3. Elaboração de Planos e Projetos específicos

Um elemento central da abordagem territorial do desenvolvimento sustentável é o processo e o produto da planificação multidimensional e multissetorial do território.

O Plano de Desenvolvimento Territorial, a ser gerido pela instância colegiada, deve refletir os elementos centrais do “acordo territorial”, contemplando todos os segmentos sociais envolvidos, apontando para as prioridades eleitas consensualmente. Sim, o PTDRS deve buscar um nível de corte fundado no consenso, pois com ele será mais fácil respaldar a mobilização e a co-responsabilidade dos atores sociais. O PTDRS deve apontar para os Projetos Específicos.

Os Projetos Específicos devem responder às oportunidades e aos desafios postos pelo Plano. Eles poderão ser apoiados diretamente pelo PRONAT sempre que se revestirem de três características fundamentais: serem inovadores, demonstrativos e associativos.

- ▶ Inovadores - devem viabilizar avanços nos conhecimentos e nas práticas empreendidas no sentido geral do desenvolvimento territorial, principalmente quanto aos instrumentos operados pela SDT;
- ▶ Demonstrativos - devem ter características que estimulem a sua adoção como exemplos por outros grupos e por outros territórios;
- ▶ Associativos - devem priorizar o apoio às iniciativas que beneficiem mais do que pessoas, mas atinjam grupos de pessoas do território.

Os Projetos Específicos podem ser de natureza econômica, social ou institucional (ou uma combinação deles), sempre conjugados com recursos públicos de outros programas e com recursos privados. Portanto, um Projeto Específico sempre deve resultar de um acordo multilateral, ter viabilidade e visão estratégica. Deve ser coadjuvado por investimentos em mobilização, informação e capacitação e, sempre, ter profundo e inequívoco valor social.

Os Projetos Específicos podem ser apoiados pelo PRONAT desde a fase de sua concepção, passando pela formulação, implementação e gestão. Os investimentos que se façam necessários devem ser buscados em fontes de financiamento específicas, inclusive no PRONAF Infra-estrutura e em outros instrumentos de políticas públicas manejados por outros Ministérios e níveis de Governo. Caso suas características exijam, o PRONAT deverá apoiar o concurso de consultores e de especialistas, porém sem esquecer que muitas entidades parceiras possuem recursos humanos, técnicos e financeiros que podem ser mobilizados, sem ônus para o território.

Os Projetos Específicos deverão atender às especificidades apontadas pelo Plano, de tal forma que, apesar do foco reduzido, mantenha-se a articulação das ações, públicas ou privadas, no território.

Os Planos, portanto, devem consolidar as ações propostas participativamente pelo território para que se efetive o processo de desenvolvimento. Espera-se

que seja resultante da vivência das três fases do PRONAT, atendendo a algumas características mínimas, a saber:

- ▶ Constituir-se como instrumento de gestão do desenvolvimento territorial, garantindo flexibilidade para os ajustes pertinentes;
- ▶ Ter sido constituído de forma participativa, e assim fortemente apropriado pelos atores territoriais;
- ▶ Ter caráter multidimensional e multisetorial, oferecendo as condições necessárias para a atração de investimentos diversos e com características inovadoras;
- ▶ Assumir mecanismos de monitoramento e avaliação a partir de informações geradas endogenamente, de tal forma a efetivar um processo continuado de revisão, amadurecimento e aperfeiçoamento de suas diretrizes e propostas.

## 9. Organização da Operação do PRONAT.

O PRONAT foi concebido como um programa que estimula reações. O ordenamento que ele representa, diretamente e pelas articulações que promove, pretende agir em apoio às entidades territoriais, de forma que elas reajam com iniciativas que promovam o desenvolvimento sustentável.

A estratégia geral fundamenta-se na ampliação das capacidades territoriais de assumirem responsabilidades no planejamento e na gestão do seu próprio desenvolvimento.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial atuará de maneira descentralizada através de quadro próprio, dos Consultores nacionais e territoriais, que cumprirão atividades de apoio e acompanhamento às ações desenvolvidas pelas entidades territoriais.

Também será acionada a Rede Nacional de Colaboradores<sup>26</sup>, formada por profissionais autônomos e entidades especializadas em desenvolvimento rural sustentável, bem como apoiará a constituição da institucionalidade territorial de gestão do PTDRS, especialmente o Núcleo Técnico de que será dotada, conforme exposto anteriormente. Este Núcleo se responsabilizará por respaldar tecnicamente a execução do Plano Territorial e os Projetos Específicos, sendo também possível a disponibilização de Consultores especializados em temas que estejam sendo apropriados pelos territórios.

Os mecanismos de apoio a serem implementados pelo PRONAT cobrem parte substancial das possíveis demandas dos territórios, mormente em aspectos que não são comumente incluídos em outros programas.

---

<sup>26</sup> Presentemente encontra-se em estudos a proposta de se agregarem colaboradores institucionais a esta rede, bem como se estabelecerem mecanismos de cooperação permanente entre organismos e entidades idôneas e territórios rurais.

## Projetos específicos.

O Programa prevê a disponibilização de um montante anual de recursos para financiamento parcial de projetos inovadores, demonstrativos e associativos, de caráter econômico, social ou institucional, ou combinações dos mesmos. Estes aportes estão previstos para serem efetivados durante cinco anos consecutivos.

Juntamente com estes recursos serão disponibilizados recursos humanos para diversas etapas de implementação dos projetos específicos, com um limite de aportes de até três anos. Estes projetos deverão constar do PTDRS e serem apresentados à SDT para acolhimento. Regulamento específico será produzido para orientar estes procedimentos.

- **Infra-estrutura e Serviços territoriais.** O PRONAT prevê disponibilizar um montante anual para cada território aplicar em projetos de infra-estrutura e serviços territoriais. Critérios específicos serão fixados a cada ano que permitam aos territórios planejar este aporte por cerca de cinco anos consecutivos.
- **Capacitação.** O PRONAT disporá de recursos para implementar ações de capacitação de atores territoriais, gestores públicos, agentes de desenvolvimento e membros das entidades colegiadas, segundo as necessidades evidenciadas nos PTDRS, durante os cinco anos que compõem a primeira fase do Programa.
- **Apoio às entidades associativas, à comercialização e à diversificação.** As entidades associativas que apresentem projetos inovadores e demonstrativos em associativismo, comercialização e diversificação econômica poderão concorrer a montantes específicos com projetos que venham a trazer soluções criativas para os problemas enfrentados pelo público componente da demanda social do MDA.
- **Apoio às iniciativas de comércio e novos negócios.** Como estratégia geral, o PRONAT apoiará iniciativas dos territórios que viabilizem arranjos dedicados a melhorar a capacidade comercial dos territórios, promovam a economia e o comércio solidários, bem como incentivem a inovação em negócios que venham a diversificar e consolidar as alternativas de renda e emprego no território.

- **Cooperação horizontal.** Os territórios, através das entidades gestoras dos respectivos PTDRS poderão propor projetos de cooperação horizontal entre eles, ou entre eles e instituições idôneas, o que poderá ser apoiado por linha específica de recursos administrada pela SDT, segundo critérios a serem definidos.

Todos estes mecanismos de apoio deverão ser regulamentados, sendo certo que as institucionalidades de caráter deliberativo dos municípios, territórios e estados estarão envolvidas necessariamente na sua análise e encaminhamento a SDT.

Importantes papéis desempenharão as instâncias colegiadas existentes, ou que venham a se constituir, com objetivos de aprofundarem a participação, o empoderamento e a gestão social de políticas de desenvolvimento.

Os Conselhos de desenvolvimento rural sustentável<sup>27</sup>, de todas as esferas, deverão ser espaços de construção de uma nova relação social, onde governos, sociedade civil, outras entidades e organizações deverão buscar meios de articulação em função de objetivos comuns capazes de formarem parcerias solidárias e cooperativas de interesse do território.

Essas instâncias serão apoiadas principalmente pelo CONDRAF, cabendo a SDT e as Institucionalidades respectivas, estabelecerem mecanismos de consultas recíprocas, trocas de informações e gestão compartilhada em processos de atuação, sempre que possível e conveniente, de acordo com as esferas de atuação.

Os Governos Estaduais e Municipais e entidades a essas instâncias vinculadas são gestores de políticas e de meios fundamentais à concepção e execução dos Planos Territoriais. Essas instâncias deverão ser sensibilizadas e atraídas a participarem decisivamente de todo o processo, seja através dos Conselhos, seja diretamente, mediante engajamento em projetos desenvolvidos nos territórios. Preferencialmente através de ambos os vetores.

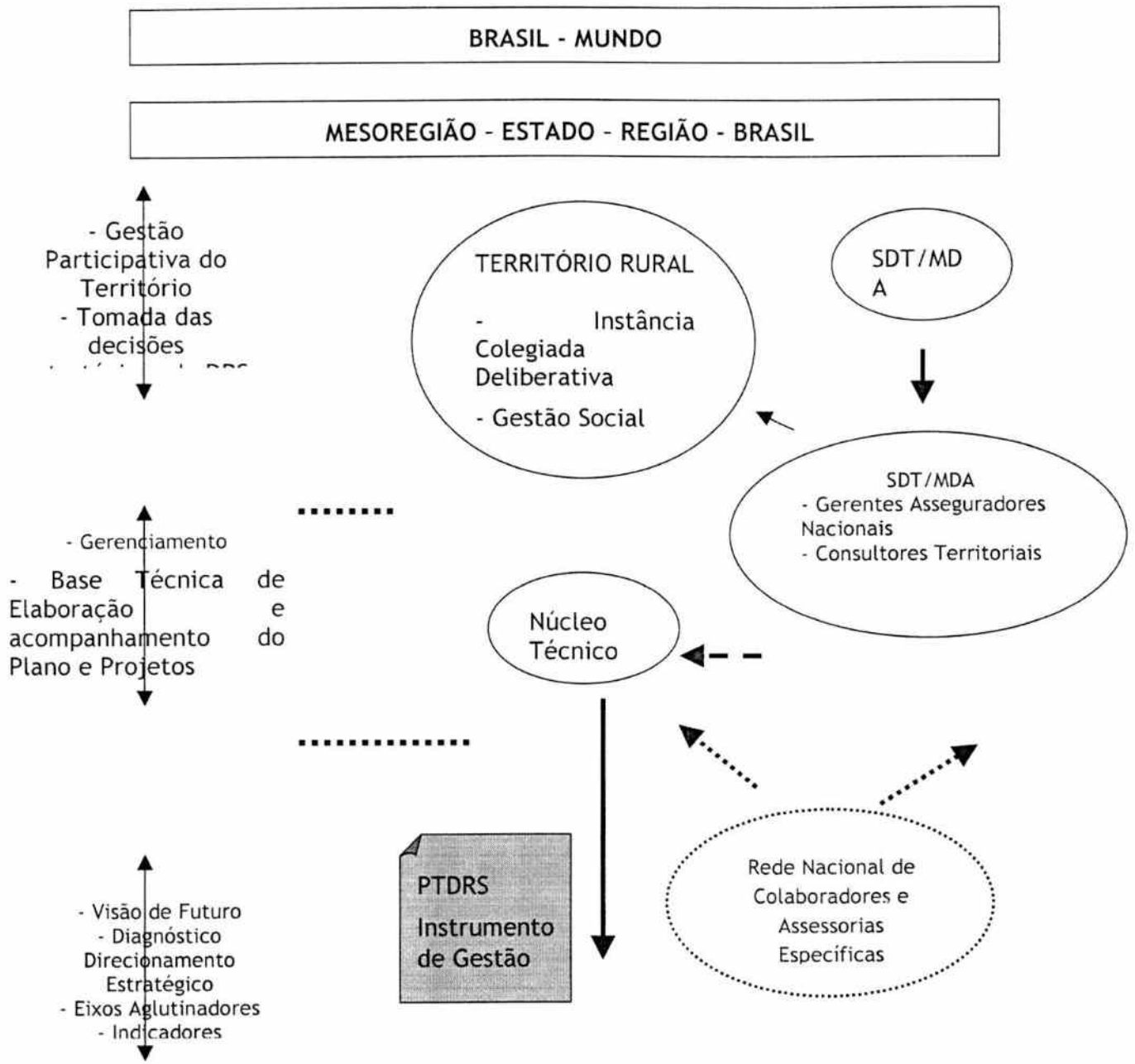
As entidades territoriais que gerenciarão os Planos Territoriais contarão com a cooperação e a assistência de entidades diversas, dentre as quais as Redes Nacionais de Entidades Executoras, formadas por organizações ou instituições que poderão ser apoiadas financeiramente pela SDT em projetos de interesse comum, dedicados especialmente à execução de atividades de planejamento e capacitação, segundo o entendimento dos respectivos territórios.

A SDT deverá mobilizar a Rede de Colaboradores em Desenvolvimento Rural, formada a partir de profissionais autônomos que atuam, segundo demandas da Secretaria, em eventos de interesse do programa e dos territórios.

---

<sup>27</sup> Ou institucionalidade idônea assemelhada.

QUADRO II: ESQUEMA GERAL DE RELAÇÕES OPERACIONAIS E DOS PRODUTOS DO PRONAT



# ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA EXECUÇÃO DOS PROJETOS

- Projetos Setoriais
- Projetos Específicos
- Indicadores
- Integração de Políticas

Pronaf Infra

Capacitação

Cooperativismo  
o  
Associativismo

Comercio  
e  
Negócios

PLANOS  
ESPECÍFICOS E  
SETORIAIS

ATER

Plano Safra

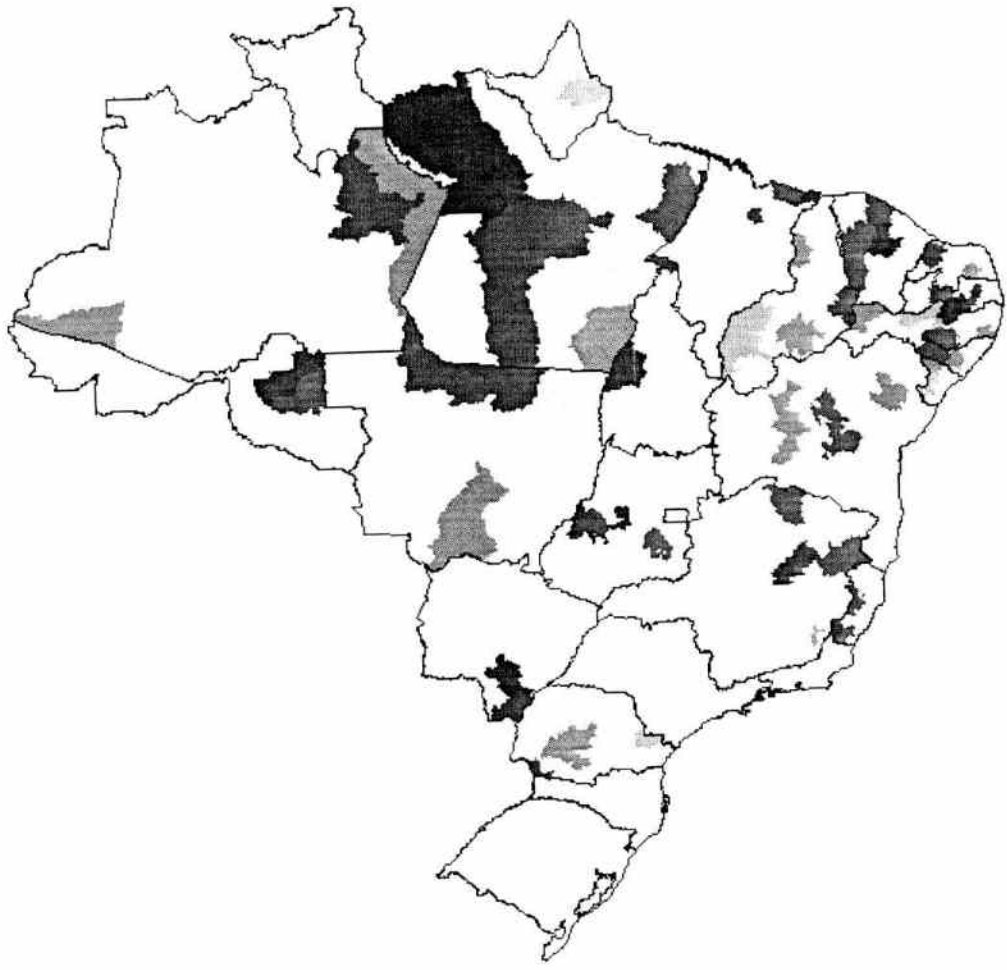
Reordenamen  
to Fundiário

Outros  
Programas  
UDA

Programas  
de outros  
Ministério

Anexo 1

## BRASIL – TERRITÓRIOS PRIORITÁRIOS - 2004



\* Os Estados onde não constam territórios estão em processo de escolha e/ou homologação pelos respectivos CEDRS.

ANEXO 2: Nos quadros a seguir, o processo de implementação do PROTER é apresentado de forma detalhada, oferecendo a visualização por etapas e atividades correlacionadas a cada uma.

QUADRO I: Estratégia Metodológica de Apoio ao Desenvolvimento Territorial.

FASES	I - FASE DE SENSIBILIZAÇÃO, MOBILIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO.	II - FASE DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO	III - FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS, CONTROLE E AVALIAÇÃO.
Prazo médio de execução > Tempo total desde início >	2 a 4 meses (Total 2 a 4 meses)	2 a 4 meses (Total 4 a 8 meses)	2 a 4 meses (Total 6 a 12 meses)
AÇÃO DE APOIO - OFERTA	Oficina Nivelamento Conceitual e Metodológico (Estadual) Oficina Nivelamento Conceitual e Metodológico (Territorial)	Oficina Planejamento e Gestão Territorial (CIAT) Oficina Concepção Básica do Desenvolvimento Territorial Consultorias especializadas pontuais	Oficina Gestão, Monitoramento e Avaliação do PTDRS. Consultorias especializadas pontuais



<p><b>AÇÃO DE AUTO-ORGANIZAÇÃO</b> - DEMANDA</p>	<p>Acordo territorial Compromissos territoriais e governamentais Constituição dos CIAT's Núcleos Dirigente e Operacional Levantamento de Informações Preliminares</p>	<p>Formação de grupos de trabalho setores prioritizados Aprofundar o conhecimento da realidade Definição das linhas estratégicas do PTDRS Consolidar um modelo de gestão Elaboração de projetos setoriais e específicos</p>	<p>Organização dos Arranjos Institucionais Articulação de Políticas Públicas Monitoramento e Avaliação dos Programas e Projetos</p>
--	---	---	---

QUADRO II: Descrição dos Produtos e Resultados por Atividade

PROCESSO	I-FASE DE SENSIBILIZAÇÃO, MOBILIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO	PRODUTOS/RESULTADOS
<p><b>AÇÃO DE APOIO - OFERTA</b></p>	<p>Oficina - Nivelamento Conceitual e Metodológico (Estadual)</p>	<p>Atores Estaduais nivelados quanto aos principais conceitos, o Referencial metodológico utilizado pela SDT; Equipes Interinstitucionais de trabalho definidas para apoiar os eventos nos Territórios; Plano de trabalho para apoiar os Territórios definidos; Modelo de monitoramento e avaliação desenhado.</p>

<b>AÇÃO DE APOIO - OFERTA</b>	Oficina - Nivelamento Conceitual e Metodológico (Territorial)	Atores territoriais nivelados quanto aos principais conceitos e o Referencial metodológico utilizado pela SDT; Equipe definida e habilitada para condução do ciclo de campo; Plano de trabalho para constituição do CIAT definido; Modelo de monitoramento e avaliação desenhado; Estratégia de coleta de informações preliminares definida.
<b>AÇÃO DE AUTO-ORGANIZAÇÃO - DEMANDA</b>	Atividades Territoriais	Comunidades informadas quanto aos principais conceitos, objetivos e resultados que busca o DTRS; Atores territoriais mobilizados em torno da proposta de Apoio ao PTDRS; Acordos territoriais e compromissos entre parceiros definidos, com contrapartidas estabelecidas; Constituição dos CIAT's com os Núcleos Dirigente e Operacional e Entidade para captar os recursos para o CIAT definido; Estabelecimento de canais de informação para massificar as informações sobre o processo em andamento; Levantamento de Informações Preliminares para subsidiar o início da segunda fase
<b>PROCESSO</b>	<b>II - FASE DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO</b>	<b>PRODUTOS/RESULTADOS</b>
<b>AÇÃO DE APOIO - OFERTA</b>	Oficina - Gestão e Planejamento Territorial (CIAT)	CIAT (Núcleo Dirigente - ND e Núcleo Técnico -NT) nivelados e habilitados para desenvolver as primeiras atividades de Apoio ao desenvolvimento Territorial: ND, manter as articulações e as parcerias e NT, desenvolver e animar as atividades territoriais para elaboração do Plano Territorial.

<p><b>AÇÃO DE APOIO - OFERTA</b></p>	<p>Oficina - Concepção Básica do Território Consultorias especializadas pontuais</p>	<p>Primeira aproximação construída coletivamente das bases do Plano: Visão de Futuro: situação desejada, prognosticada e diagnosticada, construídas participativamente; Possíveis estratégias ou eixos aglutinadores; Levantamento de hipóteses de intervenção (Estabelecimento de referenciais comuns sobre as diversas dimensões do desenvolvimento: Sócio-Cultural, Ambiental, Econômica e Político-Institucional, Gênero e Geração); Definição de um plano de trabalho para aprofundamento do Plano Territorial; Definição dos GT's, a partir das opções da concepção básica.</p>
<p><b>AÇÃO DE AUTO-ORGANIZAÇÃO - DEMANDA</b></p>	<p>Atividades Territoriais</p>	<p>Formação de grupos de trabalho para: Aprofundar o conhecimento da realidade através da coleta, organização e análise dos dados sobre ações prioritárias/eixos aglutinadores ou sobre as dimensões do desenvolvimento, estabelecendo a relação Sistema/Ambiente; Análise das alternativas de intervenção; Definição do modelo de intervenção (Objetivos, Metas, Diretrizes, Estratégias, Programas: Projetos prioritários); Detalhamento dos Programas; Elaboração de projetos setoriais e específicos a partir dos instrumentos que dispõe a SDT e dos parceiros articulados.</p>

PROCESSO	III - FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS, CONTROLE, AVALIAÇÃO.	PRODUTOS/RESULTADOS
AÇÃO DE APOIO - OFERTA	Oficina - Gestão, Monitoramento e Avaliação do DTR	<p>Revisão da estrutura e natureza do CIAT para assumir funções novas e mais complexas;</p> <p>CIAT ou equivalente capacitado para articular políticas públicas nas três esferas de governo e junto aos atores sociais</p> <p>Plano de trabalho para articulação dos arranjos institucionais e de Políticas Públicas</p>
AÇÃO DE APOIO - OFERTA	Oficinas - Setoriais de articulação e aprimoramento setorial Consultorias especializadas pontuais	<p>Atores específicos preparados para operacionalizar e dinamizar ações de apoio a Comércio e negócios e associativismo e cooperativismo;</p> <p>Atores habilitados a desenvolver os projetos alternativos</p>
AÇÃO DE AUTO-ORGANIZAÇÃO - DEMANDA	Atividades Territoriais	<p>CIAT com Estatuto e Regimento Interno definido;</p> <p>Projetos setoriais elaborados com arranjo institucional definido para sua implementação;</p> <p>Projetos Demonstrativos definidos, com arranjo institucional articulado e recursos financeiros alavancados;</p> <p>Modelo de acompanhamento e avaliação definido, com indicadores de monitoramento e avaliação do desenvolvimento discutido participativamente.</p>